

Kapitola 16

Multilaterální rozměr české zahraniční politiky

Veronika Bílková

Multilaterální vztahy České republiky mají řadu dimenzí. Kromě členství v EU a NATO tvoří jejich součást zapojení do činnosti OSN, Rady Evropy a OBSE. Pozornost je věnována též prosazování a rozvoji mezinárodního práva. Vzhledem ke své poloze, velikosti a historické zkušenosti přikládá ČR multilateralismu velký význam. Ten je nicméně orientován hlavně na EU, NATO a organizace ekonomické povahy; ostatní složky dlouhodobě stojí v pozadí. Působení na multilaterálních fórech je v posledních letech ovlivňováno trendem europeizace, v rámci něhož státy EU zaujímají k projednávaným otázkám jednotné postoje. Rok 2009 nebyl v tomto směru výjimkou. Naopak, předsednictví v Radě EU v první půli roku postavilo ČR poprvé do pozice toho, kdo měl unijní kompromisy nejen pasivně akceptovat, ale sám aktivně hledat. V této pozici naše země sice neoslnila, obstála ale vcelku se ctí.

MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: VÝCHODISKA A POLITICKÝ KONTEXT

V průběhu roku 2009 se česká multilaterální zahraniční politika řídila jak psanými dokumenty, tak nepsanými tradicemi a zvyklostmi. Mezi psané dokumenty se řadily zejména materiály připravené pro potřeby českého předsednictví v Radě EU. Šlo o *Sektorové priority předsednictví České republiky v Radě EU v první polovině roku 2009*,¹ *18-měsíční program Rady*² a *Pracovní program českého předsednictví*.³ Texty se v hlavních bodech shodují, proto postačí představit poslední z nich, který priority prezentuje asi nejpřehledněji.

Pracovní program českého předsednictví multilateralismus explicitně zmiňuje jen v souvislosti s obchodní spoluprací a transatlantickými vztahy, současně však připo-

míná, že „EU je významným globálním hráčem díky /.../ vysoké míře zapojení do multilaterálního systému /.../“⁴, čímž uznává vazbu mezi multilaterální orientací a rolí EU v mezinárodním systému. Kapitola *Vnější vztahy* obsahuje několik témat, jež mají významnou mnohostrannou dimenzi, jako je boj proti šíření zbraní hromadného ničení nebo lidská práva. Multilateralismu se týkají i některá témata jiných částí, např. ochrana klimatu nebo biologické rozmanitosti. Program téměř nemluví o mezinárodních organizacích – stručné odkazy na OSN se objevují ve třech kapitolách (*Evropská bezpečnostní a obranná politika*, *Společná rybářská politika* a *Ochrana životního prostředí*), Rada Evropy je zmíněna jednou (*Justiční spolupráce v civilních věcech*), OBSE ani jednou. Význam mezinárodního práva je připomínán jen v kontextu dialogu se Středomořím.

Multilaterální vztahy ČR a postoj naší republiky k mezinárodnímu právu budily v průběhu roku 2009 omezenou pozornost české politické scény. Větší politické debaty se vedly jen o konfliktu v Gaze a určité dozvuky měly spory o uznání Kosova a ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (MTS), které na české politické scéně probíhaly v roce 2008. První téma je pokryto v kapitole věnované blízkovýchodní dimenzi zahraniční politiky ČR, tato kapitola se proto zaměřuje pouze na další dvě témata.

Uznání Kosova a uznávání nových států obecně

Dne 24. 4. 2008 předložila skupina poslanců KSČM Poslanecké sněmovně PČR návrh dvou zákonů, které se týkaly vyhlášení nezávislosti Kosova a jeho uznání vládou ČR. Návrh *Zákona o dodržování závazných norem mezinárodního práva*⁵ v § 1 prohlašuje, že „Česká republika neuznává nezávislost Kosova jednostranně vyhlášenou dne 17. února 2008“ a že toto vyhlášení „považuje /.../ za porušení závazných norem mezinárodního práva“. Dále upřesňuje, že ČR může nezávislost Kosova uznat jen tehdy, pokud by byla vyhlášena v souladu s mezinárodním právem, nebo pokud by se Kosovo stalo členem OSN. Obecnější návrh *Zákona o způsobu uznávání nově vzniklých států Českou republikou*⁶ doporučuje zavést jednotný postup při diplomatickém uznávání nových států. Šlo by o státy, které nejsou členy OSN a/nebo s nimi ČR zatím neudržuje diplomatické styky. Klíčová úloha v celém procesu má být svěřena parlamentu, který by byl do budoucna „příslušný rozhodovat o tom, zda ČR uznává nezávislost“ (§ 1 odst. 1/1) nově vzniklého státu. Rozhodování by se dělo formou usnesení obou komor parlamentu, návrh na uznání by předkládala vláda.

V průběhu jara 2008 projednala oba návrhy vláda M. Topolánka, jež s nimi vyslovila nesouhlas.⁷ Na pořad jednání Poslanecké sněmovny se návrhy dostaly 2. 10. 2009.⁸ Debata se omezila na vystoupení Vojtěcha Filipa (KSČM), předkladatele, a Marka Bendy (ODS), zpravodaje, krátce do ní zasáhli Zdeněk Jičínský (ČSSD) a Kateřina Konečná (KSČM). Filip zrekapituloval argumenty ve prospěch návrhů a pokusil se využít „mnichovské karty“, když uznání Kosova nazval „*mementem mnichovské dohody*“. Poté naznačil, že KSČM je ochotná o textech ještě vyjednávat, neboť její iniciativa směřuje hlavně k tomu, aby bylo „*výkonné moci /.../ znemožněno, aby pokračovala v procesu, který by znamenal, že se budeme podílet na dalším drobení Evropy*“.⁹ Proti návrhům vystoupil zpravodaj Benda, který doporučil z důvodu

retroaktivity a zásahu do ústavně zaručené dělby moci jejich zamítnutí, a poslanec Jičínský, který sice sdílel výhrady k uznání Kosova, odmítl ale řešení cestou přenosu pravomocí na legislativu. V hlasování byly návrhy poměrem hlasů 59 : 27 (ze 117 přítomných poslanců), resp. 55 : 30 (ze 105) zamítnuty.

Ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu

Druhým významným tématem roku 2009 byla ratifikace Římského statutu MTS. Statut, který zřizuje stálý Mezinárodní trestní soud oprávněný stíhat pachatele nejzávažnějších zločinů podle mezinárodního práva, podepsala ČR již v dubnu 1999. Jeho ratifikace se však z právních i politických důvodů protahovala a počátkem roku 2009 ČR zůstávala jediným státem EU mimo smluvní systém MTS. Za situace, kdy coby předsednický stát Rady EU měla vyzývat k ratifikaci třetí státy, nebyla její pozice jednoduchá. Vláda se situaci pokusila řešit tím, že již v lednu 2008 navrhla ratifikaci Statutu.¹⁰ Během roku 2008 vyslovily s ratifikací souhlas obě komory Parlamentu ČR¹¹ a dokument byl poslán k podpisu prezidentu republiky. Ten v dopise MZV ze 4. 12. 2008 uvedl, že má pochyby o slučitelnosti Statutu s Ústavou ČR a do jejich vyjasnění k podpisu nepřistoupí. Vzhledem k tomu, že ve stejné době procházela podobnými peripetiemi *Lisabonská smlouva*, zůstal vývoj kolem Statutu MTS poněkud stranou pozornosti. I o něm se nicméně vedla politická debata, která tentokrát primárně zahrnovala výměnu korespondence mezi Hradem a MZV.

Na dopis ze 4. 12. 2008 reagoval ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg dopisem z 8. 1. 2009, ve kterém se snažil prezidentovy námitky vůči ratifikaci rozptýlit. Prezident odpověď neshledal přesvědčivou a 21. 1. 2009 zaslal ministrovi další dopis.¹² V něm s odkazem na nález Ústavního soudu ČR stran *Lisabonské smlouvy* odmítl výklad Ústavy předložený vládou a MZV, jenž mezinárodním smlouvám přijatým podle článku 10a přiznával stejnou právní sílu jako ústavním zákonům, a uvedl dvě možná řešení situace. První spočívalo ve změně ústavního pořádku, která by odstranila rozpory mezi ním a Statutem; druhé v závazném rozhodnutí Ústavního soudu ČR, že Statut ústavě neodporuje. Prezident dále prohlásil, že „*jakmile bude objektivně zřejmé /.../ že Římský statut Ústavě neodporuje*“, je připraven „*bez odkladu podepsat ratifikační listinu*“.¹³ Další diskuse mezi Hradem a MZV probíhala už neveřejně a nakonec vyústila v to, že prezident 8. 7. 2009 – bez změny Ústavy a bez oslovení Ústavního soudu ČR – ratifikační listinu podepsal.

I když výměna názorů, týkající se ratifikace MTS, měla omezený charakter, v počáteční veřejné fázi do ní ještě okrajově zasáhli poslanec ČSSD Lubomír Zaorálek a představitelé Strany zelených Martin Bursík a Kateřina Jacques. Zaorálek 27. 1. 2009 na tiskové konferenci ČSSD vyzval prezidenta, aby respektoval Ústavu ČR i roli Parlamentu ČR a ratifikační listinu podepsal. Uvedl též, že „*Česká republika je pořádek /.../ v Evropě vnímána jako země, která /.../ se vlastně nechce podílet na stíhání válečných zločinců*“.¹⁴ Bursík v lednu 2009 jménem SZ uvedl, že Klaus nemá důvod bránit ratifikaci, a obvinil ho, že svůj postoj dostatečně nevysvětlil a svým jednáním poškozují prestiž ČR.¹⁵ Jacques o pár dní později, v reakci na kritiku českého postoje Radou Evropy, označila prezidentovo otálení s podpisem za „*facku*“ uštědřenou vládě i parlamentu a za důvod „*ostudy v Radě Evropy*“.¹⁶ Prohlášení poslanců ČSSD

a SZ vzbudila ze strany Kanceláře prezidenta republiky ohrazení, k širší diskusi ale nevedla.

Kromě průběhu ratifikace se v souvislosti s Římským statutem objevilo na přelomu let 2008 a 2009 ještě jedno téma. Šlo o *bilaterální dohodu s USA o nevydávání amerických občanů k MTS*, kterou měla údajně začít sjednávat vláda. V těchto dohodách se státy zavazují, že americké občany, podezřelé ze spáchání některého ze závažných zločinů, nevydají ke stíhání MTS, ale předají je USA. EU se k dohodám staví negativně, byť některé její kandidátské státy projevíly k jejich sjednání ochotu (Rumunsko). Koncem roku 2009 se objevily náznaky, že by se totéž mohla chystat učinit i Česká republika. Téma se stalo předmětem písemné interpelace poslance Václava Exnera (KSČM) na předsedu vlády Mirka Topolánka (ODS).¹⁷ Interpelace byla předložena v listopadu 2008, odpověď na ni přišla až v půli ledna 2009 a na pořad jednání PS PČR se dostala 12. 2. 2009. Premiér v odpovědi uvedl, že „vláda ČR v současné době nevede žádná jednání o návrhu bilaterální smlouvy s USA o nevydávání amerických občanů k MTS“.¹⁸ PS PČR nepovažovala vyjádření za dostatečné a poměrem hlasů 52 : 40 (přítomno 97 poslanců) s ním vyjádřila nesouhlas. V průběhu roku 2009 se již nicméně česká politická scéna k tématu nevrátila.

MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: UDÁLOSTI A AGENDA

Aktivity ČR, realizované v rámci multilaterální dimenze zahraniční politiky v roce 2009, lze rozdělit do dvou kategorií. První zahrnuje angažovanost ČR v mezinárodních organizacích (OSN, Rada Evropy a OBSE), druhá české aktivity spojené s prosazováním a rozvojem mezinárodního práva. Kategorie nejsou striktně odděleny, ale přirozeně se prolínají.

Aktivity ČR v OSN

Pro působení ČR v OSN byl rok 2009, resp. jeho první polovina, v mnoha ohledech mimořádný. Coby předsednický stát Rady EU si ČR poprvé systematicky vyzkoušela, jaké to je vystupovat na univerzálních fórech s celounijními stanovisky: od ledna do června přednesli čeští politici a diplomaté v různých orgánech OSN jménem EU desítky projevů. Ty se týkaly tak odlišných témat, jakými jsou konflikt na Blízkém východě, mírové operace OSN, boj proti terorismu, naplňování Rozvojových cílů tisíciletí a světová finanční krize. Kromě prezentace stanovisek EU se ČR musela aktivně zapojit a mnohdy převzít iniciativu při hledání vnitrouijních kompromisů.

V Radě bezpečnosti nemá ČR v současné době, po neúspěšné kandidatuře na místo nestálého člena v roce 2007, svého zástupce. Předsednictví v Radě EU jí nicméně umožnilo, aby zde český velvyslanec při OSN Martin Palouš a jeho zástupce Petr Kaiser přednesli v první půli roku 2009 jménem EU osmnáct projevů. Ty lze tematicky rozdělit do tří skupin. Projevy první skupiny se zabývaly bezpečnostní situací v určité zemi či oblasti, konkrétně v Afghánistánu, Africe, na Blízkém východě, v Bosně a Hercegovině, Čadu a střední Africe, na Haiti, v Somálsku, Súdánu a na Vy-

chodním Timoru. V projevech ČR připomněla genezi konfliktů a přínos EU k jejich řešení a předložila nové návrhy či komentovala návrhy jiných.

Projevy druhé skupiny se zaměřily na ochranu obětí ozbrojených konfliktů, konkrétně civilistů a dětí. ČR vyjádřila jménem EU lítost nad tím, že tyto kategorie osob se v dnešní době stávají nejčastějšími oběťmi násilí, a vybídla Radu bezpečnosti, aby „reagovala na měnící se povahu hrozeb směřujícím vůči mezinárodnímu míru a bezpečnosti“.¹⁹ Kladla též důraz na to, aby potírání válečného násilí vůči civilistům a dětem zahrnovalo jak prevenci, tak represí tohoto jevu a odstranění kultury beztrápnosti. V této souvislosti ČR připomněla nové koncepty, např. odpovědnost za ochranu (R2P). Několikrát též upozornila na význam trestního postihu viníků a regulace zbrojení.

Poslední skupina zahrnuje projevy věnované operacím OSN na udržení míru, zprostředkování a urovnávání sporů a činnosti protiteroristických sankčních výborů OSN. K prvnímu tématu EU prostřednictvím ČR uvedla, že „60 výročí operací OSN na udržení míru nabízí jedinečnou příležitost zhodnotit, co bylo dosaženo“.²⁰ V rámci takového zhodnocení pak ČR posoudila proměny operací během let a výzvy, jimž byly OSN a její členské státy v dané sféře vystaveny. Ke druhému tématu ČR vystoupila proto, aby podtrhla význam zprostředkování pro pokojné řešení mezinárodních sporů a ocenila úspěchy OSN i EU v této oblasti. Na adresu protiteroristických sankčních výborů OSN ČR uvedla, že jejich činnost je obecně užitečná, ale vyvolává určité kontroverze, zejména z hlediska slučitelnosti sankčních procedur se základními lidskými právy.

Ve Valném shromáždění prezentovala ČR na jaře 2009, tj. na 63. zasedání VS OSN, cca dvacet unijních postojů. Největší pozornost si zaslouží několik projevů velvyslance Palouše. 15. 1. 2009 vystoupil Palouš na 10. zvláštním zasedání VS, svolaném v souvislosti s probíhajícím konfliktem v Gaze. Vyjádřil zde znepokojení nad vývojem v oblasti a nad některými incidenty (např. zadržování humanitární pomoci) a vyzval obě strany, aby neporušovaly normy humanitárního práva a snažily se o rychlé ukončení konfliktu. 15. 4. 2009 se Palouš zúčastnil zasedání *ad hoc* pracovní skupiny pro revitalizaci Valného shromáždění. ČR se vždy řadila mezi státy, jež podporují reformy OSN, během předsednictví pro svůj postoj navíc získala podporu EU. Ve svém vystoupení tak Palouš mohl prohlásit, že „revitalizace VS je nedílnou součástí reformního úsilí v OSN a představuje jednu z priorit EU. Jak je dobře známo, EU podporuje efektivní multilateralismus a ústřední roli OSN v něm.“ Navrhl také některé kroky, jež by k revitalizaci měly vést, např. zlepšení hlasovací procedury či zrychlení překladu a distribuce klíčových dokumentů. Ke konci předsednictví velvyslanec podpořil snahy o komplexní revizi fungování operací OSN na udržení míru a iniciativy OSN v boji s HIV/AIDS.

Ve druhé polovině roku 2009 již ČR ve Valném shromáždění opět vystupovala jen sama za sebe. Projevilo se to hned při zahájení 64. zasedání VS v září 2009, na kterém ČR zastupoval prezident republiky Václav Klaus. Ve svém projevu 23. 9. 2009 uvedl, že ČR „vždy oceňovala roli, kterou OSN hraje v posilování bezpečnosti, stability a prosperity. /.../. Pevně věříme ve význam této organizace a chceme, aby byla výkonná a efektivní.“²¹ V další části se pak zabýval světovou finanční krizí, kterou ozna-

čil za přirozenou fázi vývoje kapitalistického hospodářství. Současně varoval před pokusy zasahovat do chodu ekonomiky státní regulací, protekcionistickými opatřeními a omezením volného trhu.

Těsně před zahájením 64. VS OSN, ve dnech 1.–3. 9. 2009, se v New Yorku konalo neformální plenární zasedání VS k otázce spravedlivého zastoupení a zvýšení počtu členů Rady bezpečnosti, které navázalo na jednání vedená v této otázce v posledních letech. Za ČR se zasedání zúčastnil Petr Kaiser. Ten ve svých vystoupeních uvedl, že ČR podporuje komplexní reformu Rady bezpečnosti, která zajistí její zvýšenou reprezentativnost i lepší efektivitu. ČR považuje za ideální návrh na rozšíření Rady, který počítá s doplněním šesti stálých a čtyř nestálých členů. Stálá místa by byla rozdělena mezi Asii (2), Afriku (2), Latinskou Ameriku (1) a západní Evropu (1), z míst nestálých by jedno připadlo východní Evropě. ČR je ochotna přijmout i tzv. dočasný model (*intermediate model*), na jehož základě by počet míst v RB byl očasně navýšen, aniž by se předem rozhodlo o charakteru nových členů. Kaiser v projevu dále zdůraznil, že rozšíření je třeba chápat jen jako jednu ze složek reformy RB, k níž musí přistoupit např. úprava práva veta a změna pracovních metod.

V roce 2009 nebyla ČR členem Hospodářské a sociální rady, neboť její poslední členství v tomto orgánu skončilo ke 31. 12. 2008. Díky předsednictví měla ovšem i zde příležitost několikrát přednést společné stanovisko EU, jak se stalo např. v lednu při volbě nového výboru, nebo v dubnu na mimořádném setkání HSR na vysoké úrovni se zástupci Brettonwoodských institucí, OECD a UNCTAD. Podobně si ČR počínala v Komisi OSN pro budování míru (PBC). Zde se vyjadřovala k postkonfliktní obnově několika afrických zemí (Burundi, Sierra Leone, SAR) i k obecnějšímu problému toho, jaké parametry má toto budování mít v době finanční krize. Stanovisko ČR v této věci v mnohém předznamenalo zářijový projev prezidenta Klause ve VS OSN, neboť spatřovalo jediné možné řešení v posílení volného trhu a varovalo před riziky státní intervence do ekonomiky.

Kromě stálých orgánů OSN reprezentovala ČR v první půli roku 2009 EU také např. na konferenci o světové finanční a ekonomické krizi (New York, květen 2009) a zapojila se do přípravy revizní konference smlouvy NPT (2020) a summitu o Rozvojových cílech tisíciletí (2010). Sama byla v roce 2009 členem některých subsidiárních orgánů OSN, např. Komise pro trvale udržitelný rozvoj (2006–2009), Komise pro sociální rozvoj (2005–2009) a Komise UNCITRAL (2004–2010); její zástupci zasedali v řídicích orgánech programů OSN a přidružených organizací, např. v Radě Mezinárodní telekomunikační unie (2002–2010), Řídicím výboru UNEP (2006–2009) a Řídicím výboru Programu UN-Habitat (2009–2012).²² Jde o politické či čestné funkce bez většího vlivu na mezinárodní dění.

Aktivity ČR v Radě Evropy a v OBSE

V Radě Evropy a v OBSE se ČR během roku 2009 angažovala spíše omezeně. I zde se nicméně projevilo české předsednictví Rady EU, na jehož základě ČR prezentovala unijní postoje. Ve druhé polovině roku se působení ČR v obou organizacích opět „normalizovalo“, tj. redukovalo se na standardní účast na činnosti jejich hlavních orgánů a podporu jejich lidskoprávních, bezpečnostních a dalších aktivit.

V Radě Evropy zastupovala ČR EU např. v diskusích o situaci v separatistických gruzínských provinciích Abcházie a jižní Osetie, volbách v Moldavsku a v Makedonii, sporných soudních procesech v Turecku či albánském lustračním zákonu. První téma ji v období od ledna do června 2009 zaměstnávalo nejvíce. V souladu se svou dlouhodobou pozicí i se závěry mimořádného zasedání Evropské rady z 1. 9. 2008 ČR opakovaně odsoudila uznání nezávislosti Abcházie a jižní Osetie Ruskem a trvala na suverenitě a teritoriální integritě Gruzie. Velkou otázkou zůstávala reforma Evropského soudu pro lidská práva, vůči níž však státy EU neměly jednotnou pozici. V roce 2009 byla ČR také několikrát předmětem kritiky Parlamentního shromáždění RE. Došlo k tomu např. pro otálení s ratifikací Římského statutu MTS²³ nebo v souvislosti s postavením romské menšiny v ČR.²⁴ V průběhu celého roku se ČR nestala smluvní stranou žádné nové smlouvy Rady Evropy.

V OBSE se ČR za svého předsednictví zabývala podobnými tématy jako v Radě Evropy. Také zde se řada vystoupení soustředila na vývoj událostí v Gruzii. Dalšími tématy byly mj. zásahy do lidských práv a potlačování politické opozice v Rusku, Bělorusku a některých státech Střední Asie, volby v Makedonii a v Moldavsku nebo trest smrti v USA. Asi největší pozornost upoutal projev ministra zahraničních věcí Schwarzenberga z 29. 1. 2009.²⁵ Ministr informoval o prioritách českého předsednictví v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, mezi něž zařadil projekt Východního partnerství, stabilizaci a integraci západního Balkánu, zajištění energetické bezpečnosti a posílení transatlantických vztahů. V této souvislosti prohlásil, že „OBSE je přirozeným fórem pro možnou diskusi o budoucnosti evropské bezpečnosti“²⁶ a že taková diskuse musí zahrnout všechny tři dimenze OBSE, nejen tzv. tvrdou bezpečnost (*hard security*), a musí započít potvrzením již existujících struktur, hodnot, principů a závazků. Tyto hodnoty jsou podle Schwarzenberga spojeny s demokracií, svobodou, právním státem a transatlantickou dimenzí OBSE.

Prosazování a rozvoj mezinárodního práva

Hlavní událostí na poli prosazování a rozvoje mezinárodního práva se v roce 2009 stalo dokončení ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (MTS). Přípravy k ratifikaci byly realizovány již v roce 2008, prezident Klauš svůj podpis připojil v létě 2009. MZV reagovalo tiskovým prohlášením, ve kterém vyjádřilo naději, že „ratifikace bude podnětem pro další země, aby uvážily přistoupení k ICC“, a vyzvalo státy, aby „podporovaly činnost MTS a dodržovaly mezinárodní závazky, které jim z jejich členství vyplývají“.²⁷ U deponitáře, generálního tajemníka OSN, byla ratifikační listina uložena 21. 7. 2009 a platnosti pro ČR Statut nabyl 1. 10. 2009.²⁸ Od tohoto dne je ČR Statutem vázána, což mj. znamená, že je povinna spolupracovat s MTS a že její občané, kteří by se dopustili některého ze závažných zločinů podle mezinárodního práva, mohou být za své jednání před MTS stíháni.

S mezinárodním právem souvisely i některé aktivity realizované během předsednictví v Radě EU. Asi nejdůležitější se týkala iniciativy směřující k implementaci *Směrnice EU o podpoře dodržování mezinárodního humanitárního práva (2005)*,²⁹ s níž ČR vystoupila v rámci pracovní skupiny COJUR. Iniciativa, která předpokládá intenzivnější dohled nad dodržováním mezinárodního humanitárního práva v Evropě

i mimo ni, vzbudila pozitivní ohlas u dalších států EU i u Mezinárodního výboru Červeného kříže, a úspěšně na ni navázalo švédské předsednictví. V průběhu roku 2009 se ČR také stala stranou některých nových mezinárodních smluv. Převážná většina byla bilaterální povahy, multilaterální ráz vykazovala např. *Úmluva o zachování nemateriálního kulturního dědictví*, sjednaná v rámci UNESCO.³⁰

MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY: IDENTIFIKACE A CHARAKTERISTIKA KLÍČOVÝCH AKTÉRŮ

V oblasti klíčových aktérů multilaterálního rozměru české zahraniční politiky nedošlo v roce 2009 k radikálnějším změnám. Hlavním odpovědným orgánem zůstala vláda, jednající obvykle prostřednictvím *Ministerstva zahraničních věcí ČR*. To v průběhu roku prošlo dvěma koly personálních změn. První nastalo po pádu vlády na jaře 2009, kdy se novým ministrem v rámci úřednické vlády stal Jan Kohout. Druhé kolo se konalo po skončení předsednictví a zahrnovalo personální přesuny uvnitř MZV i propuštění zaměstnanců, kteří byli buď přijati pouze na dobu předsednictví, nebo si jejich odchod vyžádaly škrtky vynucené finanční krizí. Personální změny se dotkly i odborů zabývajících se mnohostrannými vztahy, např. v Odboru OSN, po řediteli Janu Michalovi nastoupila Kateřina Sequensová.

Důležitou úlohu v oblasti mnohostranné spolupráce sehrávaly během roku 2009 Stálé mise v New Yorku, Ženevě, Vídni a Štrasburku a Stálé zastoupení při EU v Bruselu. I tyto mise prošly personálními přesuny a snižováním stavu a hned tři z nich dostaly nové vedoucí (Štrasburk – Pavel Hrnčíř, Brusel – Milena Vicenová, Vídeň – Veronika Kuchyňová Šmigolová). Na formování a realizaci multilaterální zahraniční politiky se podílela také jiná ministerstva, prezident republiky a Parlament ČR. Nevládní sektor zůstával málo aktivní, byť české předsednictví poskytl alespoň některým nevládním organizacím možnost zviditelnit své aktivity na mezinárodní úrovni. Například Stálá mise při OSN uspořádala ve spolupráci s Člověkem v tísní v červnu 2009 v České národní budově v New Yorku pořad *Ozvěny Jednoho světa*, kde byly promítány filmy s lidskoprávní tematikou.

Více než kdy jindy pokročil v roce 2009 trend *européizace* české zahraniční politiky. Předsednictví Rady EU postavilo Českou republiku do pozice, kdy již nejednala pouze svým jménem, ale jménem celé „sedmadvacítky“. ČR tak musela svá stanoviska opatrně a pečlivě formulovat a předem projednávat s unijními partnery. Ačkoliv tento proces nebyl zcela nový, neboť na nalézání jednotných pozic v EU se ČR podílí už minimálně od vstupu do této organizace v roce 2004, míra, v jaké k němu v období od ledna do června 2009 docházelo, a aktivita, kterou přitom ČR musela projevit, měla bezprecedentní charakter. Naštěstí pro ČR se v první polovině roku 2009 v oblasti mnohostranných vztahů prakticky nevyskytla žádná témata, která by EU výrazně polarizovala. ČR tak většinou byla schopna artikulovat jednotný evropský postoj, čímž získala cennou zkušenost a současně začala EU a ostatní evropské státy jasněji vnímat jako aktéry, kteří, ať se to českým politikům líbí, nebo ne, již v dnešní době přímo ovlivňují náš přístup k mezinárodním organizacím i k mezinárodnímu právu.

MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY V MEDIÁLNÍM, VEŘEJNÉM A AKADEMICKÉM PROSTORU

Sdělovací prostředky věnovaly aktivitám ČR v OSN, v Radě Evropy a v OBSE v roce 2009 poněkud více pozornosti než obvykle. Dělo se tak opět hlavně díky předsednictví v Radě EU, které zvýšilo počet i váhu veřejných vystoupení ČR na těchto fórech, a tím současně poskytlo vhodný materiál ke sledování a komentování. *Akademická obec* se zabývala zejména procesem ratifikace Římského statutu MTS. Největší kontroverze vyvolala otázka, zda má prezident právo odmítnout ratifikovat mezinárodní smlouvu schválenou Parlamentem ČR, která byla aktuální v souvislosti se statutem MTS i s *Lisabonskou smlouvou*.³¹ *Průzkumy* veřejného mínění znovu potvrdily, že OSN se mezi občany těší větší důvěře (63 %) než EU (60 %) a NATO (53 %), byť rozdíl se oproti minulým letům zmenšily.³² S členstvím v OSN vyjadřuje spokojenost 72 % občanů (u EU je to 67 % a u NATO 58 % občanů). Celkově se zdá, že multilateralismus je mezi občany ČR populární, ale většinou jim chybí schopnost jasně vyjadřovat důvody a výsledky, jichž by se ČR měla jeho prostřednictvím snažit dosáhnout.

ZÁVĚR

Aktivity ČR v OSN, v Radě Evropy a v OBSE a při prosazování mezinárodního práva netvořily ani v roce 2009 těžiště české zahraniční politiky. Tím zůstala angažovanost v EU, NATO a v organizacích ekonomické povahy. Předsednictví v Radě EU v první půli roku nicméně těmto aktivitám dodalo na viditelnosti a přimělo ČR, aby na ně začala více než dříve pohlížet nejen z národní, ale i z unijní perspektivy. Nutnost formulovat postoje EU a hledat pro ně mezi členskými státy podporu posílila trend européizace české zahraniční politiky, který je právě na multilaterálních fórech dobře viditelný. Členské státy EU zde jen zřídka vystupují izolovaně. Mívají jednotné stanovisko, které prezentuje předsednický stát. Tato tradice ČR umožnila, aby se v první půli roku 2009 zapojovala do jednání i těch orgánů, jichž není v současnosti členem, např. Rady bezpečnosti, a dodala váhy jejím projevům. Nutnost dělat kompromisy uvnitř EU na druhou stranu vedla k tomu, že projevy pronášené jménem EU byly někdy „bezzubé“ a omezovaly se na nejmenšího společného jmenovatele. Mnohdy se v nich též ztrácelo vlastní české stanovisko, neboť ČR byla více než jindy tlačena do „konsenzutvorné“ pozice. Tato skutečnost potvrdila, že „ústa EU“ nemusejí být nutně, zvláště v případě menších a středních států, jejím „mozkem“.

Výkon předsednické funkce dočasně pozastavil prohlubování trendu specializace, který bylo možno zaznamenat v uplynulých letech. ČR musela EU zastupovat ve všech sférách zahraniční politiky, a proto její tradiční témata, např. prosazování lidských práv, šíření demokracie, rozvojová agenda či reforma OSN, někdy trochu ustoupily do pozadí. Ale objevovaly se i snahy na nich stavět a „prodat“ je, po dohodě s partnery z EU, jako celounijní priority. To se projevilo např. při jednáních Valného shromáždění, kam ČR vnášela odkazy na koncept odpovědnosti za ochranu. Velká změna nastala po skončení předsednictví. Od té doby se česká multilaterální

zahraniční politika vrátila do svých normálních kolejí a na půdě OSN, Radě Evropy i v OBSE o ní přestalo být výrazněji slyšet. Jistou výjimku představovala angažovanost ČR na poli reformy Rady bezpečnosti OSN a projev prezidenta Klause při zahájení 64. zasedání Valného shromáždění, který však přes své neoliberální zaměření vyzněl v porovnání s loňským projevem, věnovaným globálnímu oteplování, umírněně. Celkově byla druhá polovina roku spíše poklidným obdobím, které ČR poskytlo příležitost vzpamatovat se z hektických měsíců předsednictví a vyhodnotit zkušenosti během něho získané.

Rok 2009 nebyl rokem velkých mnohostranných či mezinárodněprávních témat. Proto také tato oblast vyvolala jen malou pozornost politické reprezentace, sdělovacích prostředků a veřejnosti. V parlamentních debatách doznívala témata předchozího roku, např. otázka uznání Kosova. Po mnoha letech váhání byla uskutečněna ratifikace Římského statutu MTS, čímž se ČR připojila k zemím odmítajícím kulturu beztrestnosti. Veřejnost dala najevo, že ač aktivity ČR na multilaterální fórech příliš nesleduje, má v tato fóra, hlavně OSN, důvěru a podporuje zapojení ČR do nich. To vše jen potvrzuje, že mnohostranné vztahy a prosazování a rozvoj mezinárodního práva tvoří stabilní, byť ne nejdůležitější součást české zahraniční politiky. A tou nepochybně zůstanou i do budoucna.

Poznámky

- ¹ *Sektorové priority českého předsednictví EU 2009*. Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, červenec 2008.
- ² *18-měsíční program předsednictví*. On-line: (www.mzv.cz/public/dc/89/7e/75946_14945_18m_prog_CZ_korigendum.pdf, cit. 6. 12. 2009).
- ³ *Viz Pracovní program českého předsednictví, Evropa bez bariér*, 1. 1.–30. 6. 2009. On-line: (www.eu2009.cz/cz/czech-presidency/programme-and-priorities/program-a-priority-478/, cit. 20. 9. 2009).
- ⁴ Tamtéž, s. vii.
- ⁵ *Sněmovní tisk 496*. Poslanecká sněmovna PČR.
- ⁶ *Sněmovní tisk 497*. Poslanecká sněmovna PČR.
- ⁷ *Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým Česká republika vyjadřuje nutnost dodržování závazných norem mezinárodního práva*, předložené dopisem předsedy vlády M. Topolánka z 21. 5. 2008 (496/1); a *Stanovisko vlády k návrhu zákona o způsobu uznávání nově vzniklých států Českou republikou*, předložené dopisem předsedy vlády M. Topolánka ze 21. 5. 2008 (497/1).
- ⁸ *Stenografický zápis 62. schůze*. Poslanecká sněmovna PČR, 2. 10. 2009, body 41 a 42.
- ⁹ Tamtéž.
- ¹⁰ *Usnesení č. 64*. Vláda ČR, 23. 1. 2008.
- ¹¹ *Usnesení č. 920*. Poslanecká sněmovna PČR, 39. schůze, 29. 10. 2008; *Usnesení č. 437*. Senát PČR, 15. schůze, 16. 7. 2008.
- ¹² *Viz R. Ochvat: Římský statut: míč není na straně prezidenta republiky*, 4. 2. 2009. On-line: (www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek_tisk.asp?id=SIB9whyzFPeM).
- ¹³ Tamtéž. Srv. P. Hasenkopf: *K ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu Českou republikou*. On-line: (www.fragmenty.cz/archiv/iy138.htm, cit. 10. 12. 2009).

- ¹⁴ *Zaorálek: Klaus by měl podepsat Mezinárodní trestní soud*. Česká tisková kancelář, 27. 1. 2009.
- ¹⁵ *Viz Česká republika přistoupila k Mezinárodnímu trestnímu soudu*. EurActiv, 10. 7. 2009.
- ¹⁶ *Kateřina Jacques: Bylo mi trapně – kvůli prezidentovi*, 5. 2. 2009. On-line: (www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/z_medii/katerina_jacques_bylo_mi_trapne_kvuli.html, cit. 10. 12. 2009).
- ¹⁷ *Sněmovní tisk 702*. Poslanecká sněmovna PČR.
- ¹⁸ *Sněmovní tisk 702/0*. Poslanecká sněmovna PČR.
- ¹⁹ *Statement on behalf of the European Union by H.E. Mr. Martin Palouš, Permanent Representative, at the Security Council open debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, 26. 6. 2009.
- ²⁰ *Statement on behalf of the European Union by Mr. Petr Kaiser, Deputy Permanent Representative of the Czech Republic to the UN on the UN peacekeeping operations at the Security Council Meeting*, 23. 1. 2009.
- ²¹ *Statement by H. E. Mr. Václav Klaus President of the Czech Republic at the General Debate of the 64th Session of the General Assembly of the United Nations*, New York, 23. 9. 2009. On-line: (www.un.org/ga/64/generaldebate/pdf/CZ_en.pdf, 16. 11. 2009).
- ²² *Vice informací viz Participation of the Czech Republic in the Subsidiary Bodies of the UN Principal Organs and Other Bodies Subsidiary or Related to the UN*. MZV ČR. On-line: (www.mzv.cz/un.newyork/en/czech_republic_and_the_un/participation_in_subsiary_organs/index.html, cit. 20. 10. 2009).
- ²³ *Resolution 1644*. PACE, 27. 1. 2009.
- ²⁴ *Situation of Roma in Europe: visit by PACE rapporteur to Czech Republic*. PACE, 12. 3. 2009; *PACE rapporteur condemns dangerous flare-up of anti-Gypsyism*. PACE, 15. 5. 2009.
- ²⁵ *Points of the Address of the Minister of Foreign Affairs of the Czech Republic, H.E. Karel Schwarzenberg to the OSCE Permanent Council*. Permanent Council No.748. Vídeň, 29. 1. 2009.
- ²⁶ Tamtéž.
- ²⁷ *Česko po ratifikaci ICC vyzvalo ke stejnému kroku další země*. Česká tisková kancelář, 9. 7. 2009.
- ²⁸ *Text viz Sdělení MZV o sjednání Římského statutu Mezinárodního trestního soudu*, č. 84/2009 Sb. m. s.
- ²⁹ *European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law*, 2005/C 327/04. *Official Journal C 327*, 23/12/2005 P. 0004–0007.
- ³⁰ *Text viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 39/2009 Sb. m. s.*
- ³¹ *Srv. Malenovský, J.: Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR*. *Právní rozhledy*, 4/2009, s. 115–124; Šimíček, V.: *Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?*, 14. 1. 2009, a Kühn, Z.: *Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy II?*, 17. 1. 2009. *Jiné právo*. On-line: (jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-odmtnout-ratifikaci.html, cit. 19. 1. 2009).
- ³² *CVVM: Občané o vybraných mezinárodních organizacích a institucích*. Tisková zpráva pm 90518, 18. 3. 2009.