

## Kapitola 1

# Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2010

*Michal Kořan*

### POLITICKÝ KONTEXT ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY V ROCE 2010

Politický kontext české zahraniční politiky – navzdory velkým očekáváním od nástupu plnohodnotné, „politické“ vlády – se ve druhé polovině roku 2010 nezměnil, naopak, bylo možné zaznamenat ještě další úpadek zájmu o zahraniční politiku. Ten byl dán mj. i dominancí vnitropolitické agendy a od podzimu 2010 i postupnou paralyzou vládnoucí koalice. Protože s výjimkou procedurálních sporů stran koordinace a výkonu české evropské politiky mezi premiérem Petrem Nečasem a ministrem zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem a pravidelné, nikam nevedoucí diskuse ohledně zapojení českých ozbrojených složek do zahraničních misí, se žádná reálná politická debata o zahraniční politice nevedla, naskýtá se prostor pro hlubší zamyšlení nad ideovým zázemím české zahraniční politiky. Důslednější pohled za volební programy a prohlášení totiž odhalí, že zásadní ideové spory o povahu české zahraniční politiky, jichž jsme byli svědky v minulých letech, nejsou pouze důsledkem politizace a vědomé polarizace zahraničněpolitických témat, ale vycházejí z principiálně odlišných pohledů na samu povahu politiky, mezinárodní politiky a legitimacy vládnutí.

Podíváme-li se na dlouhodobý program ČSSD,<sup>1</sup> nalezneme v mezinárodněpolitické části hlavní východisko sociálnědemokratického pohledu na zahraniční politiku, které lze shrnout takto: za podmínek ekonomické globalizace je vyvíjen tlak na oslabení národního státu v jeho ryze národním rámci, přičemž východiskem z tohoto stavu není zpětné posilování národního státu, ale naopak větší úsilí o nadnárodní koordinaci (integraci), která jediná může nahradit funkce národního státu tam, kde je oslabena či přímo selhává. Neregulovaný liberální obchod vede k deformovanému globálnímu ekonomickému propojování za situace, kdy zároveň schází propojování sociální, bezpečnostní, (multi)kulturní a ekologické. Jednotlivé státy tak nejsou schopny čelit globálním výzvám. Z tohoto důvodu ČSSD prosazuje širší pojetí globální integrace, současně s vyšší mírou regulace globálního trhu, s cílem přispívat nikoli pouze k ekonomické prosperitě, ale rovněž i ke globální spravedlnosti. Tímto prizmatem je po-

třeba číst i sociálnědemokratické pojetí evropské integrace, jež by mělo směřovat k co nejhlubší všestranné (politické, sociální, kulturní) integraci, která je jedinou cestou k zachování evropského sociálního modelu. Evropská unie tak není pouze prostředkem, nástrojem pro posílení ČR jako např. v koncepcích ODS, ale zdrojem legitimacy a vládnutí o sobě. Zde se projevuje klíčový rozdíl mezi sociálnědemokratickým a občanskodemokratickým pojetím, neboť ČSSD si umí představit „nadnárodní“ demokracii, jejíž legitimita nebude spočívat pouze v národním rámci. Na globální, resp. evropské úrovni mají být řešeny klíčové sociální, hospodářské či environmentální výzvy, na něž tradiční národní rámec již nestačí. Tímto způsobem ČSSD pohlíží i na bezpečnostní a obranné výzvy ČR, které jsou globálního rozměru a není jim tudíž možné čelit izolovaně a unilaterálně, ale pouze v rámci multilaterálních organizací, zejména EU a NATO. Z tohoto důvodu sociální demokraté staví k dle ČSSD unilateralistické politice USA odtaziť a budoucnost bezpečnosti spatřují v evropském multilateralismu. Kýženým světovým řádem pro ČSSD není systém národních států, ale světový systém, vybavený „globální legitimitou“. Už z tohoto důvodu nelze ve východiscích a pohledech na svět hledat mezi sociálnědemokratickou koncepcí globálního vládnutí a realisticko-neoliberální koncepcí ODS příliš shody.

Dle příspěvků na ideové konferenci ODS i dle dlouhodobé *Vize 2020*,<sup>2</sup> stejně jako dle volebního programu ODS pro parlamentní volby v květnu 2010,<sup>3</sup> globalizace znamená nutnost nastolení nového globálního vládnutí, velké hospodářské i politické organizace mají obtíže se svou vlastní ovladatelností a výkonností, mír jako faktor mezinárodních vztahů se vytratil: možnost války je reálná všude na světě. Dokonce NATO již není obranným paktem, ale paktem o neútočení. V EU posilují negativní tendence (dirigismus a centralismus), navíc dochází k renesanci klasické evropské mocenské architektury. Jinými slovy – multilateralismus selhává a musíme se soustředit na vlastní schopnosti a ekonomiku. Naše země není zodpovědná za budoucnost evropské integrace ani osud kontinentu, nemá na to dostatek sil, česká politická reprezentace je zodpovědná pouze za osud vlastního národa. ODS přemýšlí o zahraniční politice v pojmech rovnováhy sil v Evropě jako o jediném předpokladu evropské stability, přičemž je nutné uznat konfliktnost mezinárodního (i evropského) prostředí. Evropské sjednocení je pouze prostředkem k naplnění určitých národně definovaných cílů (tj. nikoli občansky, ale *národně*). ODS se obává „sociálního inženýrství“ na národní i evropské úrovni, svět spatřuje jako svět civilizačního konfliktu, s větší asertivitou Ruska a ohrožením ze strany islámských zemí za paralelního relativního oslabení vlivu USA. Evropská unie je pouze pragmatický projekt, který umožňuje našim národním zájmům bezpečnostně a ekonomicky těžit. Rozpory jdou však ještě hlouběji, do samé podstaty politiky, již ODS vnímá prizmatem liberalismu. Zatímco ČSSD vnímá ekonomickou globalizaci a liberalizaci bez globalizace v dalších oblastech negativně, neboť přispívá k prohlubování globální ekonomické nerovnosti, dle ODS naopak musejí být EU i USA tahouny pokračující liberalizace světového obchodu. Ve všech ohledech je zcela jasně patrný základní rozpor mezi neo-idealistickou koncepcí ČSSD a klasickým realismem ODS. Proti sobě pochopitelně stojí i spor o povahu distribucí statků uvnitř společností, kdy na jedné straně stojí koncepce liberálně tržního a na straně druhé sociálně-tržního hospodářství. Opět, tato otázka stojí velice blízko

rozhodování o povaze a budoucnosti EU. Máme tedy co do činění se situací, kdy proti sobě stojí dva zcela protikladné názory na podstatu správné politiky, které se bezprostředně promítají i do představ o správné zahraniční politice a mezinárodním systému.

Tyto představy se ve větší či menší míře otiskly i do volebních programů. Pro vlastní zahraniční politiku je podstatná otázka, do jaké míry byly kompatibilní zahraničněpolitické programy pozdější vládní koalice – ODS, TOP 09 a Věcí veřejných (VV). TOP 09 nedisponuje žádným rozsáhlým základním programovým materiálem, proto je nutné vycházet pouze z volebního programu,<sup>4</sup> který odkazuje k realistickému pojetí zahraniční politiky, založeném na blíže nespecifikovaných ekonomických a bezpečnostních zájmech ČR a na závazcích vůči spojencům. Bezpečnost vnímá TOP 09 především prizmatem NATO a transatlantické vazby, EU v této souvislosti zmíněna není. Volební program TOP 09 zcela odpovídá trendu posledních let, kdy za integrální součást zahraniční politiky je pojímána politika bezpečnostní. *Lisabonskou smlouvu* TOP 09 bere jako fakt a k integraci se „staví vstřícně“. Podobně jako ODS se staví proti protekcionismu, nejsou jakékoli zmínky o sociálním rozměru, jako měla Strana zelených. Ve srovnání s TOP 09 měly VV část věnovanou zahraniční politice přeci jen rozpracovanější.<sup>5</sup> Ze srovnání jednotlivých programů jsou VV nejvíce pro-integrační stranou, s ostatními partnery ale sdílejí ekonomizující a liberální pohled na EU. Obecně liberální pohled nabízí VV ostatně i na globální obchod. VV nabídly nejkonkrétnější představy, včetně očekávatelného požadavku na zavedení referenda pro každou „*důležitou otázku týkající se všech občanů EU*“. Významným rozdílem mezi VV a ODS je otázka vstupu Turecka do EU, kdy VV se staví jednoznačně proti, v porovnání s dalšími koaličními partnery se staví obezřetněji i k otázce rozšiřování EU (zdůrazňují přednost připravenosti před rychlostí). Ve srovnání s ODS i TOP 09 mají VV i odlišný pohled na transatlantickou vazbu, když dle programu upřednostňují dialog s USA spíše v rámci NATO než bilaterálně, požadují rovnocennost jednání s USA a podporují vybudování jednotné evropské funkční síly, jako doplnění potenciálu NATO. Obecně se všechny strany shodnou na přístupu vůči Rusku. Zajímavým prvkem je požadavek zrušení práva veta v RB OSN. Z tohoto letního výčtu je patrné, že na programové úrovni panovala větší shoda než v případě koalice ODS, KDU-ČSL a Strana zelených vládnoucí v letech 2006–2009.

Tato elementární shoda je patrná i z programového prohlášení z počátku srpna 2010.<sup>6</sup> Vyjednávání o zahraničněpolitické části koaličního programu začalo 3. června s celkově nejasným vstupem jednotlivých partnerů do diskuse. Jedním z prvních bodů byla diskuse o zrušení postu ministra pro evropské záležitosti, na němž panovala shoda.<sup>7</sup> Vyjednávající se rovněž shodli na prosazování české výjimky z *Lisabonské smlouvy*. Vyjednávání o kapitole zahraniční politiky a obrany skončilo po třech týdnech, 24. června. Je charakteristické pro zahraniční politiku vlády P. Nečase, že mezi stanovenými prioritami programového prohlášení vlády nefiguruje zahraniční, bezpečnostní ani evropská politika, byť se v preambuli vláda zavazuje rozvíjet svazky v rámci EU a NATO a aktivně participovat na projektech, které zvyšují bezpečnost, předvídatelnost a stabilitu mezinárodního společenství. Zahraničněpolitická část programu je ve srovnání s programem vlády Mirka Topolánka<sup>8</sup> odlišná, a to i kvůli tomu, že Topolánkova vláda vytvářela program s vědomím blížícího se předsednictví Radě

EU. Z úvodu této části zmizel závazek k „*realistické a aktivní zahraniční politice, respektující geografickou a geopolitickou realitu ČR*“, namísto toho si vláda stanovila ambicióznější prvořadý cíl (kromě zajištění stability a prosperity): úsilí o stabilní mezinárodní systém, založený na míru, bezpečnosti, udržitelném rozvoji a lidských právech. V tomto rozdílu lze spatřovat větší tíhnutí k internacionalismu ve srovnání s vládou M. Topolánka. Zajímavé je rovněž odhodlání spolupracovat při plnění těchto cílů především se zeměmi regionu střední Evropy, což představuje v historii programových prohlášení vcelku ojedinělý projev středoevropanství. Osvěživě rovněž působí závazek vytvářet zahraniční politiku založenou na co nejširším vnítropolitickém konsenzu. V dalších částech programu je patrná inklinace k atlantickému a euro-realistickému směřování vlády. V oblasti SZBP „*považuje vláda za prioritní silnou transatlantickou vazbu, vztahy se zeměmi východní Evropy a západního Balkánu*“. Základním pilířem bezpečnosti je pro vládu P. Nečase členství v NATO, které je „*ztělesněním silné transatlantické vazby*“, přičemž formování Společné bezpečnostní a obranné politiky bude vláda pouze „*věnovat pozornost*“ při realizaci bezpečnostní politiky ČR. Celkově působí zahraničněpolitická část vládního prohlášení uceleněji, než tomu bylo v případě vlády M. Topolánka, což je patrně dáno menší ideovou rozdílností ohledně vizí žádoucího mezinárodního prostředí a zahraniční politiky, přičemž atlantismus ODS a TOP 09 má navrch nad evropeističtější pohledem VV. Vláda se také zavázala vytvořit novou koncepci české zahraniční i evropské politiky (více viz níže).

Co se týká politického kontextu české zahraniční politiky v roce 2010, lze kladně hodnotit několik faktorů. Zaprvé nedošlo k tolik vyhoceným situacím, jako v letech 2008 a 2009, a to jak na úrovni koalice samé, tak mezi vládou a prezidentem či mezi vládou a opozicí. Tuto skutečnost lze vysvětlit absencí kontroverzních témat, přesvědčivou většinou nové vládní koalice, ale i určitým sblížením pohledů hlavních aktérů na některé významné oblasti zahraniční politiky. Byť by pro následující tvrzení bylo zapotřebí dalšího empirického výzkumu, je možné, že k tomuto sblížení došlo mj. v důsledku bolestivého procesu schvalování a jednání o *Lisabonské smlouvě* a i díky onomu pevnějšímu rámci, který *Lisabonská smlouva* nastavuje. Druhým pozitivem roku 2010 bylo započetí práce na nové koncepci české zahraniční politiky (více viz výše). Třetím pozitivním rysem byla otevřenější, pravidelnější a intenzivnější komunikace o zahraniční politice, která sice probíhala spíše na úrovni stranických politických expertů, odborníků a diplomatů (tj. nikoli přímo na politické úrovni), ale v každém případě odhalila významný prostor pro shodu či kompromis v řadě konkrétních oblastí zahraniční politiky. Čtvrtým kladným rysem je, že se po roce vaku, vzniklého pádem vlády M. Topolánka, dostalo české zahraniční politice politického vedení a jasnějšího zadání. Jednoznačně negativně však působí skutečnost, že dlouhodobě kritizovaný nezájem českých politiků o zahraniční, evropskou a bezpečnostní politiku, se v roce 2010 ještě více prohloubil. Přispěla k tomu vědomá orientace nové vlády na vnitřní reformy a problémy, ale zejména v posledních měsících roku 2010 vznikající vládní krize, která postupně nabrala permanentních rozměrů. Za těchto podmínek se ještě snížila role Parlamentu ČR – ale zejména jeho Poslanecké sněmovny – v zahraniční politice, což je s ohledem na legitimitu zahraniční politiky problematické. O za-

hraniční politice se ve sněmovně – ale po hříchu ani v zahraničním výboru – v roce 2010 téměř nediskutovalo, sněmovna se situovala do role pasivního a formálního posvětitelce mezinárodních smluv. Tyto faktory se týkají pouze *kontextu* české zahraniční politiky, nikoli přímo zahraniční politiky samé, která je analyzována a hodnocena v jednotlivých kapitolách.

V následujících oddílech budeme sledovat vliv a roli jednotlivých hlavních aktérů české zahraniční politiky – vlády, prezidenta a parlamentu. Závěr kapitoly představí shrnující hodnocení za rok 2010.

## TVORBA ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY V ROCE 2010: VLÁDA

Působení vlády ČR na tvorbu české zahraniční politiky dlouhodobě sledujeme 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*

Nejvýznamnějším nástrojem pro ovlivňování zahraniční politiky je možnost vlády zasahovat přímo do struktury její tvorby, zejména prostřednictvím změny jednacích řádů, zřízení pracovních orgánů vlády atd. Vládě je tímto způsobem umožněno nastavovat nová pravidla a procedury pro tvorbu zahraniční politiky či ustanovovat nové aktéry české zahraniční politiky. Největší zásahy do struktury tvorby zahraniční politiky se tak jako v minulých letech týkaly koordinace a tvorby české evropské politiky. V lednu vláda projednala analýzu dopadů *Lisabonské smlouvy* a rozhodla o potřebě zlepšení koordinace evropské politiky. O konkrétních krocích i jejich důsledcích podrobně projednává kapitola 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*. Z kapitoly je patrné, že změny v koordinaci evropské politiky i diskuse, která se okolo nich v průběhu konce léta 2010 rozhořela, ilustrují jak klíčové postavení vlády při nastavování systému tvorby české zahraniční politiky, tak i politicky konfliktní potenciál podobných témat. Na konci roku se rozhořela i diskuse, zda má být v souvislosti s koordinací evropských politik upravován kompetenční zákon nebo opět postačí úprava jednacích řádů vlády.<sup>9</sup> Vcelku pochopitelně tento spor po dlouhou dobu částečně paralyzoval koncepční uvažování o evropských záležitostech.

Dále již došlo v roce 2010 jen k malým zásahům ze strany vlády v této oblasti. V lednu vláda odsouhlasila na návrh ministra vnitra zřízení mezirezortní koordinační skupiny pro Partnerství a mobilitu. Partnerství pro mobilitu je nástroj evropské politiky Globálního přístupu k migraci. Partnerství pro mobilitu spadá do sdílených kompetencí ministerstev vnitra, zahraničních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy, práce a sociálních věcí, průmyslu a obchodu, financí a útvaru pro evropské záležitosti a skupina má zajistit součinnost rezortů při realizaci projektů. Skupina se má scházet na dvou úrovních: dvakrát ročně na úrovni náměstků jmenovaných rezortů a patřiční referenti by měli společně diskutovat jednou měsíčně.<sup>10</sup> Obdobně v květnu vláda roz-

hodla o zřízení mezirezortní koordinační rady pro oblast kybernetické bezpečnosti. Rada byla koncipována jako nástroj pro podporu výkonu koordinační role ministerstva vnitra v oblasti kybernetické bezpečnosti, která vyžaduje součinnost dalších ústředních orgánů státní správy. Jednání rady se mají účastnit nejen zástupci ministerstva vnitra, obrany, zahraničních věcí, financí, průmyslu a obchodu, dopravy, ale i policie, BIS, České národní banky a ČTÚ. Prizváni mohou být také externí odborníci.<sup>11</sup>

#### ***Vláda jako koordinátor a vykonavatel české zahraniční politiky***

V roce 2010 vláda plnila zejména tradiční exekutivní úkoly vyplývající z jejího postavení. V případě sjednávání mezinárodních smluv aktivita vlády nijak nevybočovala z běžného režimu a – oproti minulým letům – žádná smlouva nevyvolala větší zájem či diskusi. Z koncepčních či legislativních dokumentů, které mohou ovlivňovat zahraniční politiku, vláda schválila v březnu *Strategii boje proti terorismu pro léta 2010–2012* a v listopadu vláda odsouhlasila aktualizovaný seznam priorit v boji proti terorismu na léta 2010–2012. V květnu vláda projednala a schválila *Koncepci české zahraniční rozvojové spolupráce na období 2010–2017* (více viz kapitola 19 *Rozvojový rozměr české zahraniční politiky*).

V červnu vláda vzala na vědomí důležitý materiál *Národní cíle stanovené na základě hlavních cílů Strategie Evropa 2020* s tím, že do 31. 10. 2010 měl ministr pro evropské záležitosti ve spolupráci s dalšími dotčenými rezortními ministry předložit *Akční plán za účelem realizace národních cílů uvedených v tomto usnesení*. Není bez zajímavosti, že původní termín předložení akčního plánu byl vládou prodloužen do konce roku 2010, aby v lednu 2011 byl termín opět prodloužen až do konce června 2011.<sup>12</sup>

Dvakrát v průběhu roku vláda projednávala otázky spojené s českými zahraničními misemi. Na počátku února vláda rozhodla o navýšení počtu českých vojáků v alianční misi ISAF v Afghánistánu až o 55 osob. Ke zvýšení, na něž naléhalo zejména NATO, se odmítavě stavěl tehdejší předseda ČSSD Jiří Paroubek a obecně byl tento krok vnímán jako sporný a neprošel sněmovním hlasováním. Vláda rovněž souhlasila s uvolněním dodatečných 20 mil. Kč z rozpočtové rezervy pro účely realizace civilních rekonstrukčních projektů v rámci PRT Lógar, kterému v důsledku restriktivních rozpočtových opatření na MZV hrozilo, že se ocitne bez prostředků na projekty.

Vláda – v součinnosti s prezidentem – rozhoduje o osobách velvyslanců a o úrovni zastupování v té které zemi. V průběhu roku 2010 došlo na jednání o několika významných velvyslanceckých postech – v USA, Rusku a při EU v Bruselu. Největší – alespoň veřejnou – diskusi v březnu vyvolaly plány na odvolání velvyslankyně ČR při EU Mileny Vicenové, o nichž hovořil ministr zahraničních věcí Jan Kohout. Proti odvolání se stavěla ODS, jejíž vláda v roce 2007 M. Vicenovou do Bruselu – právě na místo J. Kohouta – vyslala. Nakonec se ukázalo, že takový krok je neprůchodný a M. Vicenová na svém postu zůstala. Vzhledem k předvolební situaci – a tradiční citlivosti těchto záležitostí – se nakonec ministr zahraničních věcí rozhodl vypracovat, ovšem nedat vládě ke schválení návrh na každoroční obměnu na postech vedoucích zastupitelských misí a ponechat tuto otázku na příští, politické vládě. Ještě v období vlády Jana Fischera však bylo rozhodnuto o osobě českého velvyslance v Rusku, jímž se stal předchozí velvyslanec v USA Petr Kolář.

V průběhu první poloviny roku se vláda poměrně intenzivně zabývala otázkou sládnění systému nominace zástupců ČR v orgánech evropského programu družicové navigace Galileo a v orgánech Evropské kosmické agentury. Vzhledem k tomu, že šlo o mezirezortní nominace, byla otázka nadvakrát stažena z programu jednání vlády a i při červnovém hlasování nebyl dokument vzat na vědomí jednomyslně. Jinak se ale Fischerova vláda (snad s výjimkou zmíněného návrhu na navýšení počtu vojáků pro Afghánistán) nepouštěla do zásadnějších kroků, ovlivňujících českou zahraniční politiku.

Nová vláda P. Nečase učinila jako jeden ze svých prvních kroků změny ve složení Bezpečnostní rady státu, které vyplynuly ze změny kabinetu. Na konci srpna vláda plně využila svou výhradní exekutivní pravomoc a rozhodla o uzavření pěti velvyslanectví (v Kongu, Venezuele, Keni, Jemenu a Kostarice) a jednoho generálního konzulátu (indická Bombaj) k 31. 1. 2011.<sup>13</sup> Zprávy o rušení zastupitelských úřadů se začaly objevovat již od počátku srpna, kdy se hovořilo až o deseti místech.<sup>14</sup> Při rozhodování o rušení zastupitelských úřadů se opět objevil tradiční spor mezi exekutivní a legislativní složkou tvorby české zahraniční politiky, kdy zejména ze strany poslanců zaznívala ostrá kritika na adresu vlády. Vláda se zahraničním výborem otázku rušení misí vůbec předem neprojednávala, ani o ní neinformovala. Rozhodnutí silně kritizoval sociální demokrat a stínový ministr zahraničních věcí Lubomír Zaorálek,<sup>15</sup> způsob rozhodování však byl podroben kritice i ze strany vládních poslanců (např. předsedy zahraničního výboru Davida Vodrážky a místopředsedy zahraničního výboru Davida Šeicha /oba ODS/).<sup>16</sup> Do kritiky vlády za rušení ZÚ se zapojily i senátoři, bez ohledu na politickou stranu.<sup>17</sup> Způsob rušení zastupitelských úřadů nevyvolal ani tak otázku stran nutnosti zúžení sítě ZÚ, ale hlavně vyvolal pochybnosti o racionalitě rozhodování o konkrétních misích, neboť rozhodování nebylo doprovázeno žádnou (alespoň veřejně dostupnou) analýzou či koncepcí. O tom, že šlo o kontroverzní téma, svědčí i fakt, že o rušení misí měla vláda jednat již v polovině srpna, na program se však dostalo až na jeho konci. Ještě na konci května 2010 (v období vlády J. Fischera) zaznívalo z MZV, že ani z důvodů restriktivních opatření se nechystá k dalšímu rušení zastupitelských úřadů.<sup>18</sup> Je ovšem pravda, že při rušení zastupitelských úřadů např. v Bogotě a v Sydney si kabinet J. Fischera a ministr zahraničních věcí J. Kohout počínali vůči sněmovně stejně přehlíživě. Úsporná opatření vlády se dostala na program jednání při více příležitostech – např. když vláda projednávala analýzu dopadů restriktivních opatření na Armádu ČR a rezort obrany. Navzdory úsporným opatřením vláda v listopadu schválila navýšení příspěvku pro mírové mise OSN o 38 mil. Kč (na 117,4 mil. Kč), k němuž došlo kvůli posunutí ČR do kategorie nejbohatších zemí. V říjnu 2010 se mělo na pořad vlády dostat rozhodnutí o ukončení členství ČR v *Evropském institutu veřejné správy* a ukončení členství ČR v *Mezinárodním institutu správních věd*. Návrh na ukončení – odůvodněno úspornými opatřeními – podalo nadvakrát ministerstvo vnitra. Tento bod byl nakonec stažen z programu jednání vlády, šlo nicméně po dlouhé době o první návrh svého druhu, kdy mělo být jednáno o ukončení členství ČR v nějaké mezinárodní organizaci. Bude zajímavé sledovat, zda v souvislosti s restriktivními opatřeními dojde k větší diskusi o účelnosti členství ČR v některé ze stovek mezinárodních organizací, jichž je členem.

Významnou položkou v zahraničně- a bezpečnostněpolitickém portfoliu vlády byl *Návrh na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v letech 2011–2012 s výhledem na rok 2013*, který byl přijat jednomyslně 6. října a který poprvé stanovil rámec zahraničního působení českých ozbrojených sil na dobu delší než jeden rok. Z bilaterálních relací bylo významné listopadové schválení nového *Akčního plánu Strategického partnerství mezi ČR a Francií*, které bylo následně podepsáno v lednu 2011 v Paříži. V listopadu rovněž vláda schválila uvolnění mimořádných finančních prostředků na humanitární pomoc ČR pro Pákistán. V listopadu také došlo na úrovni vlády k potvrzení úspěchu České republiky a Republiky Kosovo do dvoustranných smluv platných mezi Českou republikou a Svazovou republikou Jugoslávie.

### **Diplomacie předsedy vlády**

Premiér Fischer si v posledním půl roce svého působení počínal aktivně jak na diplomatickém poli, tak i při komentování různých zahraničněpolitických témat. Jeho aktivita poněkud kontrastuje s omezeným diplomatickým působením P. Nečase v prvním půl roce v úřadě. Premiér Fischer stačil od února do června navštívit oficiálně Spojené státy, pracovní cestu vykonal do Arménie, Mongolska, Kanady, USA (Kalifornie), mimo to se účastnil třech zasedání Evropské rady v Bruselu a visehradského summitu v Budapešti. Významná byla květnová návštěva Paříže, kde se premiér snažil rozptýlit hořkou pachut' ze vzájemných vztahů po českém předsednictví Radě EU (jedním z úspěchů byla potvrzená podpora Francie pro umístění sídla evropského navigačního systému Galileo v Praze).<sup>19</sup> Rozmanitý byl i program přijímání zahraničních delegací, mezi nejvýznamnější určitě patřila večeře s americkým prezidentem Barackem Obamou, přijetí stálého předsedy evropské rady Hermana van Rompuyem, prince Charlese, polského prezidenta Lecha Kaczyńskiego či přijetí generálního tajemníka NATO Anderse F. Rasmussena. Ze zahraničněpolitických aktivit premiéra Fischera byla zřetelná evropská orientace z předchozího roku, což bylo např. patrné z povahy jeho setkání s evropským „prezidentem“ van Rompuyem, s nímž se – na rozdíl od prezidenta Klause – v řadě oblastí shodl (např. v pohledu na roli EU v oblasti klimatických změn).

Obecně lze říci, že J. Fischer svou diplomacií i komentováním zahraničněpolitických témat podporoval tradiční české priority a zároveň nevybočil z kompromisního rámce daného zvláštní kompozicí úřednické vlády. Vlastní otisk byl hmatatelný zejména zdůrazňováním evropského rámce české zahraniční politiky. Výrazným vstupem předsedy vlády do zahraniční politiky pak bylo společné prohlášení J. Fischera, které učinil spolu s prezidentem Klausem k maďarským tendencím zpochybňovat trianonskou smlouvu v létě 2010 (více viz kapitola 5). Premiér Fischer však aktivněji zasahoval do zahraniční politiky i v jiných ohledech, když např. na samém počátku roku 2010 vyzval MZV, aby se aktivněji zabývalo kauzou čínského disidenta Liou Siao-poa s tím, že by ministr zahraničních věcí měl využít silného nástroje – pozvání čínské velvyslankyně k vysvětlení.<sup>20</sup> Oproti druhé polovině roku 2009 již v roce 2010 nedocházelo k rozepřím mezi premiérem a prezidentem.

Ve srovnání s J. Fischerem si v prvním půlroce v úřadu předsedy vlády počínal P. Nečas o poznání méně aktivně. Diplomatically se soustředil pouze na středoevropský prostor (summit V4 v Budapešti, pracovní návštěva Maďarska, oficiální návštěva Slovenska, Německa a Polska) a na reprezentování ČR na dvou evropských radách v Bruselu (v září a prosinci). O mnoho pestřejší nebylo ani portfolio přijatých návštěv v Praze, které se opět soustředilo zejména na středoevropský prostor (včetně přijetí německého prezidenta Christiana Wulffa) a na reprezentanty multilaterálních organizací (EU a NATO). Významnou diplomatickou položkou byla bezprecedentní událost – přijetí bavorského ministerského předsedy Horsta Seehofera (více viz kapitola 6). Podporu balkánského vektoru české zahraniční politiky vyjádřil P. Nečas přijetím srbského premiéra Mirka Cvetkoviće. P. Nečas zanechal v roce 2010 na české zahraniční politice otisk větší obezřetnosti vůči EU. V pohledu na zahraniční a evropskou politiku P. Nečase byla patrná větší shoda s prezidentem Klausem než v případě jeho předchůdce J. Fischera. Tuto skutečnost dobře ilustruje i intenzivní setkávání prezidenta a premiéra, např. před evropskými radami, jež posléze nepřímou kritizoval ministr zahraničních věcí K. Schwarzenberg.<sup>21</sup>

Po několika letech se opět objevily spory mezi premiérem a ministrem zahraničních věcí. Nejzásadnější spor se odehrával ohledně koordinace a řízení české evropské politiky (viz kapitola 3), ovšem drobných rozdílků bylo více, jako např. srpnový spor ohledně reakce K. Schwarzenberga na francouzskou asertivní politiku vůči rumunským Romům. Větší počet rozporů však nelze ani tak přičítat rozdílným pohledům na zahraniční politiku, ale spíše napjatým vztahům uvnitř koalice.

### **Ministerstvo zahraničních věcí a diplomacie ministra**

V minulém vydání této publikace jsme konstatovali posílení a centralizaci vlivu ministerstva zahraničních věcí na zahraniční politiku. Rok 2010 tuto tendenci nezpochybnil. Zároveň jsme předpovídali, že po nástupu „politické“ vlády bude posíleno politické (oproti „byrokratickému“) vedení ministerstva. Druhé pololetí roku 2010 tuto předpověď jednoznačně naplnilo. Výraznější a jednoznačnější profilaci české zahraniční – a hlavně evropské – politiky však rovněž bránil nejprve kompetenční spor mezi premiérem P. Nečasem a ministrem K. Schwarzenbergem ohledně koordinace a provádění evropské politiky a posléze stále napjatější vztahy v rámci vládní koalice. Bez ohledu na proměnu politického vedení si MZV zachovalo svou kontinuitu v prioritách a nastavení zahraniční politiky, přesto se zásadní obměna vedení ministerstva mohla promítnout v některých zahraničněpolitických akcentech (viz jednotlivé kapitoly). Kromě výměny na postu ministra prošlo po změně vlády důkladnou obměnou i celé vedení rezortu – na post prvního náměstka od počátku srpna nastoupil Jiří Schneider, náměstkem se rovněž stal bývalý poslanec a člen ODS (a člen zahraničního výboru sněmovny) Tomáš Dub. Z funkce generálního sekretáře odešel Milan Sedláček, který byl od počátku září nahrazen bývalým velvyslancem v Maďarsku Jaromírem Plíškem.

Konkrétní zapojení MZV do zahraniční politiky je sledováno v jednotlivých kapitolách, zde se vždy zabýváme spíše procedurálními či koncepčními otázkami. V minulém vydání jsme konstatovali, že ambiciózní reforma a reorganizace MZV, která

byla spuštěna v roce 2007, skončila zcela v troskách. V roce 2010 pak namísto hlubší reorganizace čelilo MZV otázce ušetřit, hlavní výzvou tedy byla vládní úsporná opatření. K těm docházelo již v první polovině roku 2010. Již předchozí vedení ministerstva hledalo úspory ve výdajích na telekomunikace, nákupy majetku, provoz a nákup aut, pracovní cesty, provoz zastupitelských úřadů. Pozastavilo také některé plánované investiční akce, rozhodnuto bylo i o neotevření dalšího ročníku Diplomatické akademie.<sup>22</sup> Po nástupu nové vlády byl za úspory na MZV od září zodpovědný nový generální sekretář J. Plíšek. V září bylo rozhodnuto o organizační změně ministerstva zahraničních věcí. Reorganizace se měla dotknout 128 pracovních míst v pražském ústředí s účinností od 1. 1. 2011 a 196 pracovních míst na zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí s účinností od 1. 2. 2011. V rámci reorganizace byly v pražském ústředí zrušeny dvě pozice vrchních ředitelů a díky slučování odborů či agend tři místa ředitelů odborů. Rušení pracovních pozic se dotkne i obchodně-ekonomických úseků. Od února na nich bude pracovat o 24 lidí méně. Z celkového počtu 24 rušených pracovních pozic obchodně-ekonomických radů je jich 15 v evropských zemích. Ve většině případů v těchto zemích působí agentura na podporu exportu Czech-Trade.<sup>23</sup> Největší mediální pozornost však vyvolalo srpnové rozhodnutí vlády zrušit pět velvyslanectví (viz výše). MZV argumentovalo tím, že dojde k vypracování studie efektivity působení jednotlivých ZÚ, na jejímž základě bude možné posuzovat účelnost toho kterého zastoupení, ovšem s postupujícím časem tento argument zapadl – ostatně o podobnou analýzu MZV usilovalo již v roce 2007 v souvislosti s již zmíněnou reformou. Ani tehdy k jejímu vypracování nedošlo.

Významný úkol pro MZV vyplýval z programového prohlášení vlády, v němž se vláda zavazuje vypracovat koncepci české zahraniční politiky. Platnost posledního podobného dokumentu skončila již v roce 2006 a přes sliby vlády M. Topolánka k vytvoření nového nedošlo. Sepsání koncepčního materiálu, který by měl svou platností přesáhnout jedno volební období, je základní úkol, neboť by měl alespoň částečně odrážet kompromis mezi odlišnými ideovými postoji k zahraniční politice, stejně jako často protichůdné priority jednotlivých rezortů, ale i výrazných osobností. Navíc materiál vznikl i v době, kdy probíhaly práce na dalších koncepcích – evropské, bezpečnostní i obranné, a lze předpokládat, že koordinace a sladění postojů nebylo právě jednoduché. Je proto nasnadě, že výsledný dokument bude svou povahou spíše mělčí, přesto jde o velice důležitý materiál, který by po dlouhých letech mohl nastavit alespoň určité mantinely a referenční rámec české zahraniční politiky. MZV (a konkrétně Kancelář Strategie, analýz a plánování, jejíž postavení bylo v rámci struktury MZV částečně posíleno přímým podřízením ministru) k přípravě koncepce přistupovalo od počátku otevřeně, v komunikaci s experty politických stran i s odbornou veřejností. Dle dostupných informací byla ke konci roku připravena první verze, která následně procházela připomínkami jak ze strany ostatních složek MZV, posléze i rezortů. V první polovině roku 2011 by koncepce měla být představena zahraničnímu výboru sněmovny a posvěcena na jednání vlády. Veřejnost se tak bude moci s koncepcí seznámit nejdříve v létě 2011.

Diplomatické působení ministra J. Kohouta nijak zásadně nevybočovalo z rámce vládní zahraniční politiky, nezanechal v české zahraniční politice výraznější odraz –

i díky „udržovací“ strategii celé vlády. V únoru podporoval vládní návrh na navýšení českých vojáků v Afghánistánu přes to, že byl na post nominován ČSSD, která tento krok odmítala (a za níž na podzim 2010 kandidoval do Senátu). Více se do popředí zájmu dostal před koncem vládního funkčního období v souvislosti s diskusemi o velvyslaneckých nominacích a před tím v březnu i se zmíněným návrhem na odvolání české stálé zastupitelky při EU M. Vicenové (viz výše). V porovnání s jeho nástupcem, K. Schwarzenbergem, se však přece jen ukazují určité specifické rysy diplomacie J. Kohouta. Šlo o silnější blízkovýchodní zaměření (únorová návštěva Sýrie a Libanonu, březnová návštěva Izraele a Palestinských území) a naopak mizivé zastoupení cest do tradičních prioritních oblastí východní a jihovýchodní Evropy (s výjimkou lednové cesty do Srbska a květnové návštěvy Ázerbajdžánu). V porovnání s K. Schwarzenbergem byla rovněž méně zastoupena středoevropská diplomacie.

Právě zaměření na střední, východní a jihovýchodní Evropu charakterizovalo první půlrok diplomatických aktivit staronového ministra zahraničních věcí K. Schwarzenberga. V prvních dvou týdnech ve funkci navštívil Slovensko (dokonce ještě před oficiálním uvedením do funkce), Německo, Rakousko, Polsko a Maďarsko. Dále se v září zúčastnil schůzky skupiny zemí podporujících Moldavsko v Kišiněvě, v říjnu navštívil Srbsko, na konci listopadu Ukrajinu a na počátku prosince Kazachstán. Kromě toho zdůrazňoval i „západní“ priority české diplomacie, např. významnou cestou do Francie či návštěvou USA, kde se v říjnu setkal s americkou státní tajemnicí Hillary Clintonovou. Tyto diplomatické aktivity jsou ve shodě s českými zahraničněpolitickými prioritami.

## TVORBA ČESKÉ ZAHRAŇIČNÍ POLITIKY V ROCE 2010: PREZIDENT

V porovnání s lety 2008 a 2009 si V. Klaus počínal v roce 2010 v zahraniční politice více ve shodě s vládou a nepřispíval tolik k jinak časté dvojkolejnosti české zahraniční politiky. I v roce 2010 prezident ctil některé tradiční rysy svého pojetí zahraniční politiky. Zaprvé šlo o zdůrazňování nacionálních prvků v zahraniční politice, díky absenci vyhocenějších témat však nebyly tyto akcenty tak výrazné. Druhým prvkem byla silná diplomatická orientace na středoevropský prostor (jejímž středobodem byl bezesporu listopadový karlovarský summit Visegrádské skupiny). Oba tyto prvky se protuly v březnu, kdy se V. Klaus asertivně ohradil vůči výrokům rakouského prezidenta Heinze Fischera na adresu tzv. Benešových dekretů a později při komentování slovensko-maďarského sporu a vůbec národoveckých tendencí v Maďarsku. Ani v jednom případě prezident nevybočil z obecného rámce české středoevropské politiky. Byť právě při komentování slovensko-maďarského sporu se prezident razantněji přihlásil na slovenskou stranu ve srovnání s vládní linií, která se drží linie nestrannosti a do celé záležitosti se vložila, až když se v Maďarsku objevily tendence zpochybňovat trianonskou smlouvu. Dále, zejména v mimoevropských destinacích, prezident podporoval hospodářský a obchodní rozměr české zahraniční politiky, uchoval si svůj silně pozitivní vztah k Rusku a odtahitý postoj k EU.

Svémi diplomatickými aktivitami působil V. Klaus v souladu s vládní politikou, a to zejména orientací na středoevropský a východoevropský prostor. Zároveň reprezentoval Českou republiku na několika summitech (EU–Latinská Amerika v květnu, Asia-Europe Meeting v říjnu, summit EU Afrika a summit NATO v listopadu), prezident rovněž vedl českou delegaci na 65. zasedání Valného shromáždění OSN. V minulých letech jsme zde psali o nezanedbatelné diplomatické izolaci českého prezidenta, který v posledním období téměř necestoval na oficiální bilaterální návštěvy do některé z tzv. „starých“ členských zemí EU, USA či Kanady. Tento rys si prezidentská diplomacie zachovala i v roce 2010, přece jen však byl částečně oslaben. Prezident podnikl dvě bilaterální a jednu multilaterální cestu do arabských zemí (Egypt, Kuvajt a Libye) a státní návštěvu Makedonie. V únoru ale rovněž cestoval na oficiální návštěvu Dánska, v květnu na pracovní návštěvu Německa (v listopadu pak přijal V. Klaus v rámci státní návštěvy německého prezidenta Ch. Wulffa), v červnu na pracovní návštěvu Itálie a v říjnu na pracovní návštěvu Velké Británie. V dubnu dále prezident přijal portugalského prezidenta Aníbala C. Silvu a v listopadu lucemburského velkovévodu Henri I. Diplomatičtým vrcholem pochopitelně bylo dubnové setkání ruského a amerického prezidenta při podpisu smlouvy „nový“ START v Praze.

Oproti minulým rokům prezident Klaus nevyužil poměrně široké autonomie, jež mu poskytuje ústavní vymezení prezidentských pravomocí v oblasti zahraniční politiky. Pouze v září došlo k rozporu mezi prezidentem a vládou (a konkrétně ministrem zahraničních věcí) o jmenování jednoho velvyslance. To je jedna z exekutivních pravomocí, která vyžaduje součinnost prezidenta a vlády. Podobný spor ovšem není ničím neobvyklým, pouze dokumentuje, že obsazování velvyslaneckých postů je lukrativní záležitostí, v níž se prezidentova role v žádném případě neomezuje na pouhé stvrzení vládní volby. Ve srovnání s druhou polovinou funkčního období vlády M. Topolánka (ale i ve srovnání s vládou J. Fischera) docházelo k intenzivnější komunikaci o zahraniční politice mezi prezidentem, premiérem a ministrem zahraničních věcí a zejména u premiéra Nečase dobře rezonovaly některé prezidentovy zahraničněpolitické postoje.

Obecně lze hodnotit zahraničněpolitické působení prezidenta Klause pozitivněji než v uplynulých dvou letech – ze zahraniční politiky se (přinejmenším dočasně) vytratila dvojkolejnost, prezident posílil „západoevropský“ rozměr své diplomacie a zároveň probíhala intenzivnější komunikace mezi dvěma hlavními exekutivními složkami české zahraniční politiky.

## TVORBA ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V ROCE 2010: PARLAMENT ČR

Zapojení Parlamentu ČR do tvorby české zahraniční politiky je analyzováno ve třech 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) takzvaná parlamentní diplomacie.

### Poslanecká sněmovna

Poslanecká sněmovna se zejména v první polovině roku 2010 musela vyrovnávat s tím, že kvůli zpomalení procesu schvalování mezinárodních smluv, k němuž došlo následkem politické krize z roku 2009, narůstal počet podepsaných, ale neratifikovaných smluv. Řada smluv proto byla na prvních schůzích roku 2010 při prvním čtení příkazována jednotlivým výborům ve zkrácené proceduře. Žádná z devíti mezinárodních smluv schválených PSP, jejíž funkční období končilo v polovině roku 2010, nebyla předmětem diskuse či kontroverzí, což je ve srovnání se všemi zde dosud sledovanými roky (2007–2009) ojedinělé. Nutno také dodat, že povaha schvalovaných smluv ani případné politizaci a sporům nenahrávala. To samé platí i o smlouvách, které se dostaly na pořad jednání sněmovny v prvním čtení, kterých bylo 16. Je ovšem také pravda, že se sněmovna mezinárodními smlouvami zabývala pouze na 67. schůzi, tj. na přelomu ledna a února, v průběhu března a dubna byly na pořad jednání sněmovny zařazeny mezinárodní smlouvy jen výjimečně (a v souvislosti s tím se ani nescházel zahraniční výbor sněmovny).

V březnu se na pořad jednání Poslanecké sněmovny dostal již zmíněný vládní návrh na posílení působení sil a prostředků rezortu MO v Afghánistánu v roce 2010. První projednávání 17. března bylo přerušeno po standardním průběhu nikam nevedoucí politické debaty mezi zastánci a odpůrci návrhu. O zahraniční politice se pak na půdě sněmovny před volbami diskutovalo již jen ve velice omezené míře, pokud vůbec. Pravidlem bylo, že jakékoli téma bylo nastoleno, obratem se stalo obětí politizace a politických sporů, jako např. při diskusi o otázce taktických jaderných zbraní v Evropě či obchodování s emisními povolenkami. Iniciativa poslanců Strany zelených o připojení se k březnové akci *Vlajka pro Tibet* nebyla poslanci schválena, ani ji neprovázela žádná diskuse. Lze tedy říci, že působení dosluhující sněmovny věrně odráželo celkový politický kontext české zahraniční politiky ve druhé polovině roku 2009 a první polovině roku 2010, tj. nezájem, doprovázený politickou polarizací, pokud již na nějakou diskusi došlo. Pozitivní je, že se sněmovna snažila dostát své legislativní roli při schvalování mezinárodních smluv.

První dvě schůze nové sněmovny na konci června a začátku července se nesly ve znamení procedurálních otázek, z nichž ta nejzávažnější se týkala návrhu na sloučení obranného a bezpečnostního výboru, který podporovala vznikající koalice. Tento návrh nakonec prošel a došlo tedy ke sloučení dvou původně rozdělených výborů. Dále byla zřízena stálá sněmovní komise pro kontrolu činnosti vojenského zpravodajství.

Mezinárodní smlouvy se poprvé dostaly na pořad jednání při páté, zářijové schůzi, a opět byly příkazovány jednotlivým výborům ve zkrácené lhůtě, včetně i významných dokumentů, jako byla např. tzv. asociační dohoda se Srbskem. Jen v průběhu 6. a 7. schůze bylo projednáno 41 (!) nejrozličnějších mezinárodních smluv či dohod a protokolů, což je skutečně ohromující počet, při němž v žádném případě nelze očekávat ani minimální pozornost ze strany poslanců. Obdobně bylo na 10., prosincové schůzi ratifikováno 28 mezinárodních smluv ve druhém čtení a dalších devět přikázáno výborům ve čtení prvním. Jakkoli bylo vzhledem ke zpoždění ratifikačních procedur nezbytné určité urychlení, takto zhuštěný proces ratifikace zpochybňuje samu relevanci sněmovní role pro zahraniční politiku v mezinárodněsmluvní oblasti. O zájmu

poslanců ostatně svědčí i např. prosincová schůze, kdy muselo být šest mezinárodních smluv schvalováno nadvakrát, z důvodu nedostatečného počtu poslanců. Výmluvným důkazem zájmu o zahraniční či bezpečnostní politiku byla rozprava o vyslovení důvěry nové vládě P. Nečase, kdy se – s výjimkou úvodního proslovu designovaného premiéra, dvou příspěvků KSČM a jednoho ČSSD – mnohahodinová diskuse zahraniční, evropské či bezpečnostní politice zcela vyhnula.

Nejvíce polarizovaným hlasováním bylo tradičně hlasování o vládním návrhu na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany ČR v zahraničních operacích v letech 2011 a 2012 s výhledem na rok 2013, kdy bylo hlasováno podle stranického klíče koalice vs. opozice, diskuse se příliš nelišila od předchozích let, ovšem díky pohodlné vládní většině se vládní návrh podařilo prosadit bez obtíží.

V září se opozice pokusila neúspěšně prosadit na program jednání sněmovny bod, kdy by měla být Poslanecká sněmovna informována o dění na Evropské radě. Stejně tak neprošel v prosinci návrh komunistické poslankyně Kateřiny Konečné, aby vláda informovala o výsledcích lisabonského summitu NATO. Došlo k mírnému navýšení počtu (ústních) interpelací, týkajících se zahraniční politiky, a to ze 17 v roce 2009 na 25 v roce 2010 (ve 14 případech ovšem nebyl interpelovaný ministr přítomen). Interpelace se nejčastěji týkaly působení České republiky v EU, NATO či významných bilaterálních relací (USA).

#### **Zahraniční výbor sněmovny**

Zahraniční výbor působil v roce 2010 v obdobném duchu, jako celá sněmovna, tj. zejména jako procedurální nástroj pro schvalování mezinárodních smluv. Kromě schvalování smluv, které probíhalo v obdobném režimu jako na úrovni celé sněmovny, dali na únorové schůzi členové výboru najevo své rozladění nad nedostatečnou komunikací ze strany MZV ohledně rušení zastupitelských úřadů či si slíbili diskusi nad novým strategickým konceptem NATO.<sup>24</sup> To ovšem byla také jediná schůze výboru sněmovny, jejíž funkční období končilo v roce 2010. Skutečnost, že se sněmovní zahraniční výbor sešel za celý půlrok pouze jedinkrát, je výmluvným svědkem politického zázemí tvorby české zahraniční politiky.

Zahraniční výbor nové sněmovny má osmnáct oproti dvaceti členům z předchozího volebního období a po personální stránce je silně diskontinuální – z osmnácti členů výboru jich bylo členem předchozího výboru pouze šest. Předsedou zahraničního výboru se stal poslanec ODS D. Vodrážka, v jehož portfoliu se v minulosti zahraniční politika nikterak neobjevovala. Jedenáct členů výboru patří ke koaličním stranám, sedm k opozičním. Oproti předchozímu stavu má zahraniční výbor v současnosti pouze dva podvýbory – *Pro styk s krajany, prezentaci ČR v zahraničí a vnější ekonomické vztahy* a *Pro vytváření bezpečnostní strategie ČR a zbrojní politiku*. Na své srpnové (a první řádné schůzi) se výbor zabýval zejména otázkou rušení zastupitelských úřadů. Za MZV se jednání účastnil první náměstek ministra J. Schneider. Předseda výboru konstatoval, že MZV nadále neplní usnesení 225–228 z minulého volebního období, o nichž jsme zde v minulosti rovněž informovali, v nichž zahraniční výbor žádá o intenzivnější komunikaci a informovanost o této agendě ze strany MZV. Opoziční poslanec a ex-předseda zahraničního výboru Jan Hamáček (ČSSD)

dokonce pohrozil, že poslanci mohou nalézt úspory při projednávání rozpočtové kapitoly MZV. Jinými slovy – pohrozil jediným reálným „donucovacím“ nástrojem zahraničního výboru, kterým je hrozba případného krácení prostředků MZV. V dosud sledovaném období podobně silná hrozba nezazněla – v minulém vydání jsme dokonce psali, že je „nemyslitelné, aby odvetou hrozil např. snížením rozpočtu MZV“.<sup>25</sup> Rovněž na zářijové schůzi, jíž se účastnil přímo ministr zahraničních věcí (spolu se svými dvěma náměstkyněmi a generálním sekretářem), byla hlavní diskusní pozornost věnována právě rušení ZÚ. Na zbylých dvou schůzích – říjnové a listopadové – pak již převládala agenda schvalování smluv, bez výraznější zahraničněpolitické debaty. Zajímavější situace nastala v listopadu, kdy jako demonstraci nesouhlasu se znovuzavedením kanadských víz pro české občany neprojednal zahraniční výbor standardní leteckou smlouvu mezi EU a Kanadou. Je nepochybné, že za podmínek silné diskontinuity zahraniční výbor v roce 2010 spíše (opět) hledal svou pozici ve struktuře tvorby zahraniční politiky, v každém případě však vývoj v roce 2010 nenaznačil, že by výbor měl ambici posílit své postavení v rámci tvorby zahraniční politiky či že nějak výrazněji přispěl ke kultivaci zahraniční politiky. Naopak, potvrdila se teze o zvýšení role exekutivy v oblasti zahraniční politiky, k němuž došlo po pádu vlády M. Topolánka v roce 2009, a očekávání, že po nástupu plnohodnotné politické vlády dojde ke zvrácení tohoto negativního trendu, nebylo potvrzeno. Ostatně, o postavení zahraničního výboru v roce 2010 svědčí i to, že za celý rok jej navštívil ministr zahraničních věcí pouze jednou (v roce 2009 navštívil K. Schwarzenberg výbor jednou a J. Kohout jako náměstek třikrát a jako ministr dvakrát). Oproti předcházejícím letům se výbor ani nesnažil profilovat na určitém tématu (v minulosti to např. byla rozvojová spolupráce či ekonomická diplomacie). Na úrovni výboru se neobjevila ani výraznější politická kontroverze.

#### **Senát**

Senátu náleží slabší ústavní postavení vůči exekutivě, což se dosud projevovalo v určitém odstupu, s nímž Senát přistupoval k zahraničněpolitickým otázkám. Jistý klid a nepolarizovaná hlasování a diskuse byly rovněž dány tím, že v Senátu byla zachována silná dominance jedné ze zastoupených stran – nejdříve ODS, po senátních volbách v roce 2010 ČSSD. Změna ve složení Senátu po podzimních volbách 2010 se promítla i do způsobu pojmání zahraniční, ale zejména evropské politiky. Senátoři dle dostupných informací<sup>26</sup> zvýšili svůj zájem o evropskou problematiku. To lze ovšem pochopitelně dát i do souvislosti s *Lisabonskou smlouvou*, která formálně za určitých okolností posiluje postavení národních parlamentů. Oproti sněmovně je Senát také pravidelně informován o pozicích vlády před evropskými radami a následně i o výsledcích jednání. V tomto ohledu jsou senátoři a senátorky zpravováni o české evropské politice pravidelně a důsledněji než v případě sněmovny, o čemž svědčí i diskuse, které jsou k těmto tématům vedeny poměrně pozorně (byť se jich účastní většinou stejná skupina senátorů).

Senát si však nadále podržel méně kontroverzní a méně polarizovaný přístup k zahraniční politice. Například i hlasování o posílení českého působení v Afghánistánu v březnu, o němž sněmovna z politických důvodů nakonec ani nehlasovala, prošlo



Senátem i se čtyřmi hlasy opozičních sociálních demokratů, z nichž pouze pět hlasovalo proti.<sup>27</sup> Rovněž návrh na působení sil a prostředků MO v zahraničních operacích pro léta 2011–2012, kdy se v Poslanecké sněmovně hlasovalo striktně dle politického klíče, prošel Senátem i s osmi hlasy senátorů za ČSSD. Říjnové hlasování však bylo některými opozičními politiky zpochybňováno proto, že se touto otázkou Senát zabýval ještě ve „starém“ složení, které ještě nereflektovalo výsledky senátních voleb, po nichž získala ČSSD v Senátu většinu. Jedno z politicky motivovanějších hlasování se týkalo postoje Senátu ke komunikaci EK „Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“. Pravicová většina Senátu doprovdila své souhlasné stanovisko doporučeními vládě, která vyjadřovala jistou odtažitost k některým bodům strategie. K tomuto stanovisku se strhla poměrně rozsáhlá diskuse a deset senátorů za ČSSD a nezařazených hlasovalo proti stanovisku.<sup>28</sup> Ani v novém, povolebním složení Senátu, kde ČSSD získala většinu, nedošlo v oblasti zahraniční politiky k přehlasování vládního postoje či k politicky vyostřeným hlasováním. Na druhou stranu je ovšem pravda, sociálnědemokratická většina znamená významnou možnost nastavovat agendu jednání Senátu bez ohledu na názor menšiny a této možnosti – stejně jako předtím většina pravicová – patřičně využívá.

Rovněž Senát se v oblasti zahraniční politiky soustředil na až mechanické odsouhlasení mezinárodních smluv. Schvalovací agenda je navíc v případě Senátu ještě zbytnější, neboť oproti sněmovně, kde stačí evropskou legislativu projednávat ve Výboru pro evropské záležitosti, Senát se jimi musí zabývat v plénu.

### **Parlamentní diplomacie**

Takzvaná parlamentní diplomacie je sledována na úrovni zahraničního výboru a vedení sněmovny. V roce 2010 byl patrný evropský a ještě spíše středoevropský záběh zahraničních cest a také jejich kvantitativní omezení. Oproti předchozím letům, kdy se zahraniční výbor soustředil na mimoevropské destinace, jde o změnu, jíž je nutné dát do souvislosti zejména s úspornými opatřeními Poslanecké sněmovny. Parlamentní diplomacie obou komor byla ovlivněna úspornými opatřeními (byť v březnu podnikla skupina šesti poslanců výboru pro obranu cestu do západoafrického Mali). Senát měl na zahraniční cesty pro rok 2010 o 3 mil. Kč a sněmovna o 4 mil. Kč méně. Vedení obou komor se již na začátku roku 2010 rovněž shodlo na tom, že cesty je potřeba více koordinovat, aby nedocházelo ke zdvojení cest poslanců a senátorů. To je ovšem dlouhodobé téma, které za sledované období nezaznamenalo významnější pokrok. Nová sněmovna pak přišla ještě s radikálnějším snížením prostředků na zahraniční cesty, platným od roku 2011, s cílem ušetřit na cestování 14 mil. Kč. V praxi to má vypadat tak, že některé výbory nemají na zahraniční cesty vyjíždět vůbec, hlavním cílem bude udržet účast českých poslanců a poslankyň v parlamentních delegacích a umožnit zahraniční cesty vedení sněmovny. Škrty dopadly i na diplomatické aktivity senátorů, byť zahraniční a bezpečnostní výbor Senátu i předseda Senátu podnikli některé významné mimoevropské cesty (Austrálie, Nový Zéland, Izrael, Jordánsko). Novějším trendem roku 2010 je vyšší míra konzultací a koordinace zahraničních cest s postoji MPO a větší orientace na ekonomické zaměření. S odchodem Přemy-

sla Sobotky z postu předsedy Senátu byla částečně oslabena předchozí silná středoevropská orientace Senátu.

### **ZÁVĚR**

V evropské a transatlantické politice byl rok 2010 rokem vyjednávání nového strategického konceptu NATO, usazování postlisabonského systému v EU, rokem klíčových rozhodnutí ohledně evropské soudržnosti v hospodářských i politických otázkách. Česká zahraniční politika tyto trendy na exekutivní úrovni reflektovala, ovšem jinak byla zahraniční politika jak dosluhující, tak nové vlády spíše nevýrazná a hlavně zcela na okraji politického zájmu. Nová vláda jasně potvrdila svůj zájem o středoevropský a východoevropský prostor i o hledání nových transatlantických témat. Zároveň však nedošlo ke koncepčnějšímu uchopení evropské politiky. V bezpečnostní politice byla snaha ukázat se jako spolehlivý spojenec zejména s ohledem na roli ČR v Afghánistánu, ovšem ani zde nejsou východiska či cíle vůbec jasné. Úspěchem je určitě podoba nového strategického konceptu NATO, který v různé míře reflektuje v podstatě všechny středoevropské priority. Bezpečnostní rozměr české zahraniční politiky se však nadále potýká s nedostatkem prostředků, který je částečně způsobem jejich odčerpáním kvůli neprůhledným zbrojním zakázkám. Na hodnocení výsledků nové vlády v dalších oblastech bude nutné přece jen počkat do dalšího roku. Česká diplomacie se musela vyrovnávat s poměrně radikálním zkrácením prostředků v souvislosti s úspornými vládními opatřeními.

Politický kontext české zahraniční politiky přinesl některé pozitivní faktory – zklidnění vyhocené politické polarizace z let 2008–2009, větší soulad mezi jednotlivými aktéry i počátek tvorby nové a potřebné koncepce české zahraniční politiky. Na druhé straně přetrvává mrazivý nezáměr drtivé většiny politiků o zahraniční, evropskou a bezpečnostní politiku, který má bezprostřední negativní dopad i na roli Parlamentu ČR (a zejména Poslanecké sněmovny) na zahraniční politiku. Druhým negativním rysem je rostoucí paralýza vládní koalice, jež se od podzimu 2010 ve stále větší míře soustředila na vlastní přežití a vlastní spory. Navzdory ojedinělé koalici většině působí současná vláda křehčeji než menšinová vláda M. Topolánka či úřednický kabinet J. Fischera. Tento stav permanentní nejistoty se pochopitelně odráží i ve vnímání zahraniční politiky a stability České republiky ze strany zahraničních partnerů.

V této kondici vláda nemůže dlouhodobě čelit zásadním výzvám mezinárodní politiky, které spočívají jak v prohlubující se diferenciaci evropské integrace, tak – od počátku roku 2011 – v měnících se podmínkách v arabském světě, ustupujícímu vlivu „západní civilizace“ na světové politické i ekonomické dění. Ne snad že by těmto otázkám mohla Česká republika čelit i v perfektní politické kondici. Nutně se však potřebuje politicky postavit za novou definici transatlantických vztahů, za své jasné pojetí evropské politiky, za stanovení svých závazků v mezinárodní bezpečnosti, a to vše za co nejlepších podmínek v bilaterálních vztazích s hlavními spojenci. Politická nestabilita, nezáměr a nevypočitatelnost na úrovni vládní koalice však pro tyto úkoly vytváří ty nejhorší možné podmínky.

## Poznámky

- <sup>1</sup> *Dlouhodobý program ČSSD*. On-line: ([www.cssd.cz/soubory/ke-stazeni/dokumenty/programove-dokumenty/dlouhodoby-program.pdf](http://www.cssd.cz/soubory/ke-stazeni/dokumenty/programove-dokumenty/dlouhodoby-program.pdf)).
- <sup>2</sup> *V. Ideová konference ODS*. Edice knihovna ODS č. 20. On-line: ([www.ods.cz/docs/publikace/V\\_ik\\_2008.pdf](http://www.ods.cz/docs/publikace/V_ik_2008.pdf)).
- <sup>3</sup> *Vize 2020*. On-line: ([www.vize2020.cz/docs/vize2020final.pdf](http://www.vize2020.cz/docs/vize2020final.pdf)); *Podrobný volební program ODS*. On-line: ([www.ods.cz/volby2010/data/soubory-ke-stazeni/182/volebni-program-velky.pdf](http://www.ods.cz/volby2010/data/soubory-ke-stazeni/182/volebni-program-velky.pdf)).
- <sup>4</sup> *Volební program 2010*. On-line: ([www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/volebni-program-2010/zahranicni-politika-1352.html](http://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/volebni-program-2010/zahranicni-politika-1352.html)).
- <sup>5</sup> *Věci veřejné. Politický program*. On-line: ([www.veciverejne.cz/program-vv-zahranicni-politika.html](http://www.veciverejne.cz/program-vv-zahranicni-politika.html)).
- <sup>6</sup> *Programové prohlášení Vlády České republiky 4. srpna 2010*. On-line: ([www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlasieni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlasieni_vlady.pdf)).
- <sup>7</sup> *ODS, VV a TOP 09 se shodly na zrušení ministerstva pro EU*. ČTK, 4. 6. 2010.
- <sup>8</sup> *Programové prohlášení vlády České republiky*. On-line: ([www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780](http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780)).
- <sup>9</sup> *ODS a TOP 09 se dál prou, nyní kvůli zákoníku práce a diplomacii*. ČTK, 31. 8. 2010.
- <sup>10</sup> *Ministerstvo vnitra žádá zřízení koordinační skupiny pro Partnerství pro mobilitu*. ePravo.cz, 18. 1. 2010. On-line: ([www.epravo.cz/zpravodajstvi/ministerstvo-vnitra-zada-zrizeni-koordinacni-skupiny-pro-partnerstvi-pro-mobilitu-59894.html](http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/ministerstvo-vnitra-zada-zrizeni-koordinacni-skupiny-pro-partnerstvi-pro-mobilitu-59894.html)).
- <sup>11</sup> *Statut Meziresortní koordinační rady pro oblast kybernetické bezpečnosti*. Vláda ČR, 24. 5. 2010. On-line: ([racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/17A2B3E12781C958C125773600365557/\\$FILE/380%20přiloha%20w100524a.0380.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/17A2B3E12781C958C125773600365557/$FILE/380%20přiloha%20w100524a.0380.pdf)).
- <sup>12</sup> *Usnesení vlády ČR ze dne 26. ledna 2011, č. 79*. On-line: ([racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/7F6EA75AB33B2514C1257823002F78DE/\\$FILE/79%20uv110126.0079.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/7F6EA75AB33B2514C1257823002F78DE/$FILE/79%20uv110126.0079.pdf)).
- <sup>13</sup> *Usnesení vlády ČR ze dne 25. 8. 2011, č. 618*. On-line: ([racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/555B4BD93E21ED8FC12577900026A8E5/\\$FILE/618%20uv100825.0618.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/555B4BD93E21ED8FC12577900026A8E5/$FILE/618%20uv100825.0618.pdf)).
- <sup>14</sup> *Kvůli škrtnutím v rozpočtu MZV uzavře desítku zastupitelských úřadů*. ČTK, 5. 8. 2010.
- <sup>15</sup> *Zaorálek zkritizoval vládní rozhodnutí uzavřít pět ambasád*. ČTK, 27. 8. 2010.
- <sup>16</sup> *Poslanci i z ODS kritizovali diplomacii kvůli rušení ambasád*. ČTK, 11. 8. 2010.
- <sup>17</sup> *Senátoři kritizovali rušení ambasád ve střední Africe*. ČTK, 8. 9. 2010.
- <sup>18</sup> *MZV nechce rušit velvyslanectví, i kdyby mělo zkrátit rozpočet*. ČTK, 25. 5. 2010.
- <sup>19</sup> *Fischer: Vztahy s Francií dobré, k předsednictví se nevracejme*. ČTK, 11. 5. 2010.
- <sup>20</sup> *Fischer žádá MZV, aby se zabývalo osudem čínského disidenta*. ČTK, 6. 1. 2010.
- <sup>21</sup> *Postoje vůči EU máme jednotné, tvrdí Nečas a Schwarzenberg*. ČTK, 3. 10. 2010.
- <sup>22</sup> *Dvojkou diplomacie bude Schneider, odvolán byl náměstek Kmoníček*. ČTK, 14. 7. 2010.
- <sup>23</sup> *Ministr Schwarzenberg rozhodl o reorganizaci ministerstva*. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 27. 9. 2010. On-line: ([www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti\\_a\\_media/udalosti\\_a\\_temata/x2010\\_09\\_30\\_ministr\\_schwarzenberg\\_rozhodl\\_o\\_reorganizaci\\_ministerstva.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/udalosti_a_temata/x2010_09_30_ministr_schwarzenberg_rozhodl_o_reorganizaci_ministerstva.html)).
- <sup>24</sup> *Zápis z jednání Zahraničního výboru č. 45 (18. 2. 2010)*. On-line: ([www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=62782](http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=62782)).
- <sup>25</sup> Kořan, Michal (2010): *Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2009*. In: Kořan, Michal (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2009. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 35.
- <sup>26</sup> *Rozhovor s pracovníkem Senátu PČR*, 23. 5. 2011.
- <sup>27</sup> *Detail hlasování o Vládním návrhu na posílení působení sil a prostředků rezortu MO v Afghánistánu v roce 2010*, 17. 3. 2010. On-line: ([www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=10591&O=7](http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=10591&O=7)).
- <sup>28</sup> *Detail historie senátního tisku č. K 097/07*. On-line: ([www.senat.cz/prezentace/historieHandler.do?op=prepare&id=1501](http://www.senat.cz/prezentace/historieHandler.do?op=prepare&id=1501)).

## Kapitola 2

# Mediální kontext české zahraniční politiky

*Vlastimil Nečas, Lenka Vochocová*

Analýza zahraničního zpravodajství českých médií je rozdělena, podobně jako v minulých ročenkách, do dvou částí. První je spíše přehledová kvantitativní analýza zpravodajství českých celoplošných televizí, jejímž cílem je určit základní kontury mediální agendy zaměřené na zahraniční zpravodajství českých médií. S ohledem na zřejmé interpretační limity metody se soustředíme na přítomná témata, preferované zahraniční destinace a aktéry, kteří se k událostem vyjadřují. Pro kvantitativní analýzu jsme použili stejnou metodiku i analyzovaný vzorek jako v loňském roce. To nám umožňuje rozšířit výzkum o srovnání s výsledky analýzy z roku 2009. Druhou část analýzy tvoří kvalitativní textuální rozbor vybraných, mediálně výrazně exponovaných událostí v českém tisku s cílem pojmenovat převládající interpretační rámce a schémata, jež média vytvářela kolem dvou dominantních událostí.

Hlavními tématy zahraničního zpravodajství českých televizí v roce 2010 byl podpis rusko-americké odzbrojovací smlouvy START II, resp. návštěva prezidentů Baracka Obamy a Dmitrije Medveděva, a diskuse týkající se zahraničních misí Armády ČR. Oběma událostem se podrobně věnujeme v druhé části kapitoly. Za výrazně mediálně exponovaná témata lze označit také hospodářskou politiku EU, humanitární pomoc při přírodních katastrofách a propagaci české kultury v zahraničí (výstava EXPO). Z hlediska přítomných aktérů se situace v roce 2010 nelišila od předchozích analyzovaných let. Stále platí, že nejvíce prostoru v médiích získává značně limitované spektrum českých, zejména politických elit. Přístup nepolitických a zahraničních aktérů do médií zůstává velmi nízký, ačkoliv dominantní témata mají jasný nadnárodní charakter.

Kvalitativní analýza dvou výše uvedených témat popisuje tendence českých médií „domestikovat“ zahraničněpolitické události, tedy vztahovat globální otázky bezpečnosti, jichž se obě témata týkají, k vnitropolitické situaci v České republice či obecně k českému kontextu, a to i v případech, kdy je takové umělé vytváření zpravodajské hodnoty *blízkosti* velmi nápadné. Typickými rámci jsou v textech nezařaditelnost Ruska (jako přítele, či naopak hrozby) po konci bipolárního rozdělení světa,