

## Kapitola 16

# Multilaterální rozměr české zahraniční politiky

*Veronika Bílková*

Účast v mezinárodních mnohostranných institucích mimo EU a NATO nepatřila nikdy k hlavním prioritám české zahraniční politiky. Ačkoli rétoricky se Česká republika k zapojení do mezinárodních struktur a k převzetí svého dílu odpovědnosti za dění ve světě hlásí, praxe za touto teorií vždy zaostávala. Daný trend ještě posílil poté, kdy se ČR stala členským státem Evropské unie a její politika v rámci OSN, Rady Evropy či OBSE začala být z velké části formována společnými rozhodnutími evropské sedmadvacítky. Jiné evropské státy podobné velikosti a postavení jako ČR reagovaly na tento vývoj tím, že si z široké agendy multilaterálních organizací vybraly určitá specifická témata a na nich se snažily blíže profilovat a stát se jakýmsi tahounem EU ve vztahu k nim. Procesem specializace se původně slibně ubírala i ČR, která se našla v oblasti podpory lidských práv, transformační spolupráce, rozvojové pomoci a post-konfliktního budování míru (*peace-building*).

První ránu v této oblasti zasadilo ČR předsednictví v Radě EU v první polovině roku 2009: zahlcenost přívalem agendy nejrůznějšího typu a nutnost hledat široké celounijní kompromisy nedovolily české diplomacii výrazněji uplatnit vlastní témata. Dříve než se ČR z této zkušenosti vzpamatovala, přišla druhá rána, tentokrát v podobě rozpočtových škrtů, které výrazně zasáhly i oblast zahraniční politiky. Jejich hlavní obětí se paradoxně staly právě ty oblasti, ve kterých měla ČR „slibně našlápnuto“ a do nichž již dříve investovala často nemalé prostředky. Tento vývoj, společně s rostoucím nezájmem o multilaterální rovinu zahraniční politiky, který se mj. odráží i v *Programovém prohlášení Vlády*, hrozí vést k tomu, že Česká republika multilaterální fóra zcela vyklidí, resp. bude se na nich, snad až na pár expertních oblastí, prezentovat jako nevýrazný člen velkého regionálního uskupení, jehož zájmy a rozhled nesaahají dále než na hranice EU.

## MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: VÝCHODISKA A POLITICKÝ KONTEXT

Z hlediska programových východisek je nutné rok 2010 rozdělit do dvou etap. První zahrnuje období od počátku roku do květnových parlamentních voleb, resp. do přijetí nového *Programového prohlášení Vlády České republiky*, k němuž došlo dne 4. 8. 2010,<sup>1</sup> druhé období sahá od tohoto data do konce roku 2010. V prvním období vycházela česká diplomacie z *Programového prohlášení* dočasné vlády přijatého dne 1. 6. 2009,<sup>2</sup> tj. za českého předsednictví v Radě EU. Tento poměrně stručný dokument v pasáži věnované zahraniční politice a EU zdůrazňuje, že cílem vlády je „zodpovědná zahraniční politika založená na co nejširším vnitropolitickém konsensu“. Prioritou této politiky by kromě pěstování dobrých sousedských vztahů, posilování transatlantické vazby či boji proti změně klimatu měla být i podpora „dobrého a efektivního fungování mezinárodních organizací“. Vláda se zavazuje k tomu, že zahraniční politika bude „aktivní a realistická“ a „bude dbát dobrého jména České republiky ve světě“, a slibuje rovněž, že ČR bude ctít přijaté závazky. Ačkoli tyto obecné formulace nejsou blíže specifikovány, je zřejmé, že programové prohlášení z roku 2009 považovalo působení na multilaterálních fórech za důležitou součást zahraniční politiky.<sup>3</sup> Programové prohlášení vlády ČR ze srpna 2010 je na první pohled koncipováno obdobně jako starší dokument. I ono zdůrazňuje, že „v zájmu posilování dobrého jména ČR ve světě bude vláda usilovat o zodpovědnou zahraniční politiku založenou na kontinuitě a co nejširším vnitropolitickém konsensu“ a že „jako spolehlivý partner vláda dostojí závazkům, které pro ČR vyplývají z členství v mezinárodních organizacích, především NATO a EU, a z mezinárodních smluv“. O podpoře mezinárodních organizací se již ovšem v textu nemluví a věta o tom, že „vláda i při nutnosti uplatnit úsporná opatření splní své finanční závazky vůči klíčovým mezinárodním organizacím“, naznačuje, že úsporná opatření by se mohla přímo podepsat na vztahu k méně klíčovým mezinárodním organizacím. Vzhledem k tomu, že v ČR jsou tradičně za „klíčové“ považovány jen EU a NATO, popř. s trochou dobré vůle OSN, mohl by takový přístup mít pro českou multilaterální angažovanost značné důsledky.

V průběhu roku 2010 chyběl v ČR obecnější koncepční materiál, který by upravoval oblast zahraniční politiky z dlouhodobější perspektivy a detailnějším způsobem. Takový materiál, nazvaný *Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006*, byl v ČR naposledy přijat na jaře roku 2003 a od té doby nedošlo ani k jeho revizi, ani k nahrazení jiným, aktuálním instrumentem. V tomto ohledu je potěšující, že *Programové prohlášení Vlády České republiky* ze srpna 2010 obsahuje slib zpracovat „novou koncepci zahraniční politiky /.../ se záměrem stanovit strategické cíle ČR a základní charakteristiky její zahraniční politiky a zajistit co nejvyšší míru kontinuity“. Prohlášení též mluví tom, že „v návaznosti na tuto koncepci zahraniční politiky ČR vláda provede reformní kroky v zájmu profesionálního výkonu zahraniční služby a její stabilizace při zachování dostatečné flexibility vůči měnícímu se mezinárodnímu prostředí“.

Práce na nové koncepci zahraniční politiky skutečně ve druhé polovině roku 2010 započaly, a to v gesci Ministerstva zahraničních věcí ČR. Návrh měl být hotov na

jaře 2011 a následně by jej, v souladu s příslibem vlády usilovat o co nejširší politický konsenzus, měl projednat Parlament ČR. Bude zajímavé sledovat, jakého prostoru se v koncepci dostane multilaterální diplomacii, především pak působení ČR v OSN, Radě Evropy a OBSE a jejímu přístupu k mezinárodnímu právu. Koncepce z roku 2003 označovala „rozvíjení vztahů s dalšími zeměmi a mezinárodními organizacemi na dvoustranném i mnohostranném základě“ (bod 3) za jednu z priorit české zahraniční politiky a působení ČR v OSN a v Radě Evropy věnovala dokonce specifické kapitoly. Bylo by vhodné, aby připravovaná koncepce rovněž stanovila, jakou roli bude do budoucna multilateralismus v české diplomacii sehrávat a které mezinárodní organizace (a v jakých oblastech) jsou považovány pro ČR za klíčové.

V roce 2010 dominovala na politické scéně vnitrostátní témata, proto nedošlo k žádné větší politické debatě týkající se multilaterálních témat. Zajímavé informace o postoji různých sil českého politického spektra v této oblasti nicméně nabízejí volební programy, s nimiž jednotlivé politické strany vstupovaly do kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny konanými v květnu 2010.<sup>4</sup> V zájmu přehlednosti bude na tomto místě věnována pozornost pouze těm stranám, které se do Poslanecké sněmovny PČR nakonec skutečně dostaly, tj. ČSSD, KSČM, ODS, TOP 09 a Věci veřejné (VV). Hned na úvod stojí za zmínku, že většina stran (KSČM, ODS, TOP 09 a VV) věnuje zahraniční politice samostatný úsek programu. Výjimkou je v tomto ohledu ČSSD, která témata, jež se této politiky týkají, podřazuje pod hlavičku *Evropská společnost*. Jako jediná strana tak českou zahraniční politiku vnímá výlučně prostřednictvím jejího zapojení do unijních struktur.

V přístupu k mnohostranným institucím a mezinárodnímu právu nejsou politické strany jednotné. Na jedné straně spektra se nachází TOP 09 a ODS, které tuto dimenzi české diplomacie v podstatě ignorují. Zahraniční politika je pro ně, jak hlásá i název příslušné kapitoly, Evropská unie a euroatlantická vazba. Vstřícnější přístup k multilateralismu mají VV, jež sice taktéž kladou primární důraz na spolupráci v EU a NATO (a na rozvoj vztahů se sousedními státy), kromě nich se však vyjadřují i k OSN a některým dalším mezinárodním organizacím a platformám. Ve vztahu k OSN podporují VV jednotné vystupování EU a volají po reformě Rady bezpečnosti, včetně zrušení práva veta, a po bližší nespécifikovaných změnách v mandátu vojenských operací.

ČSSD, jak už bylo řečeno, vnímá zahraniční politiku jako politiku realizovanou prostřednictvím EU. V tomto duchu volá po posílení vlivu EU ve světě a po jejím aktivním zapojení do boje s globálními problémy a hrozbami. Zmiňuje se též o použití síly, které by mělo být „uplatněno pouze v krajním případě“ a při respektování principu lidské bezpečnosti. Zatímco všechny dosud uvedené strany se na zahraniční politiku dívají prizmatem zapojení ČR do EU, NATO, popř. obou těchto organizací, strana poslední, KSČM, ji vnímá jako autonomní činnost suverénního státu. To určuje i její pohled na OSN, která je pro ni primárně obhájcem státní suverenity a garantem dodržování mezinárodního práva v jeho tradičním pojetí (založeném na zásadě nevměšování, neporušitelnosti hranic apod.). Volební programy tak potvrzují, že rozdělení na internacionalisty, atlantisty, kontinentalisty a autonomisty, které tato ročenka využívá, má pro českou politickou scénu stále relevanci a významně předurčuje i pohled jednotlivých aktérů na multilaterální dimenzi české zahraniční politiky.

## MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: UDÁLOSTI A AGENDA

Rok 2010 nebyl pro českou zahraniční politiku v oblasti mnohostranných vztahů rokem velkých událostí, ale spíše drobných epizod a některých (zčásti nevyužitých) šancí. Agendu lze rozdělit na aktivity ČR v rámci OSN, angažovanost ČR v jiných mezinárodních organizacích a iniciativy spojené s prosazováním a rozvojem mezinárodního práva.

### *Aktivity ČR v OSN*

V průběhu roku 2010 se Česká republika na půdě OSN neaktivněji věnovala problematice postkonfliktního budování míru, konceptu odpovědnosti za ochranu (R2P) a otázce reformy Rady bezpečnosti OSN. Tuto agendu zajišťovala primárně Stálá mise České republiky při OSN sídlící v New Yorku, se zázemím na MZV. Počínala si přitom na české poměry relativně aktivně, což jí nakonec vyneslo „plácnutí přes prsty“ ze strany pražského ústředí ve věci předsednictví v Komisi pro budování míru. Žádná z těchto událostí nevzbudila větší zájem na vnitrostátní scéně. Aspoň omezenou výměnu názorů na téma budoucnosti OSN a zejména reformy Rady bezpečnosti vyvolal až projev prezidenta V. Klause přednesený u příležitosti zahájení 65. zasedání Valného shromáždění OSN v září 2010.

*Postkonfliktní budování míru (peacebuilding)* se stalo samostatnou součástí agendy OSN v prvním desetiletí nového tisíciletí. Jeho základním úkolem je zajistit obnovu zemí, jež prošly válkou nebo hromadným porušováním lidských práv, a zabránit tomu, aby tyto země znovu upadly do víru chaosu a násilí. V rámci OSN za peacebuilding zodpovídá Komise OSN pro budování míru (*UN Peacebuilding Commission*), na jejímž ustavení se mezinárodní společenství dohodlo na tzv. světovém summitu v září 2005. Formálně zřízena pak byla rezolucí Valného shromáždění z prosince 2005.<sup>5</sup> Česká republika vznik Komise podporovala a od 1. 1. 2007 se stala členem jejího Organizačního výboru, v němž nejprve zastupovala Hospodářskou a sociální radu a následně Valné shromáždění OSN.<sup>6</sup> V prvních letech se její působení ve výboru v principu omezilo na poskytování finančního příspěvku do Fondu pro budování míru (*Peacebuilding Fund*). V letech následujících se aktivity zintenzivnily a čeští zástupci se začali mj. zapojovat do přípravy, realizace a evaluace misí v cílových zemích (v roce 2010 např. Burundi).<sup>7</sup> Jako výraz uznání české angažovanosti byl v lednu roku 2010 velvyslanec ČR při OSN Martin Palouš jmenován místopředsedou Organizačního výboru.

Projevy, které v průběhu roku 2010 na půdě Komise pro budování míru a také Rady bezpečnosti OSN přednesli velvyslanec M. Palouš a jeho zástupce David Červenka, ukazují, že ČR k novému orgánu OSN nepřistupuje nekriticky.<sup>8</sup> Na straně jedné Česká republika uznává, že Komise pro budování míru je „jedinečný orgán, který by měl být schopen koordinovat komplexní úsilí o budování míru ve vybraných zemích“ (Palouš), a v tomto ohledu mu ve struktuře OSN přísluší jedinečné postavení. Na straně druhé ale ČR připouští, že Komise má zatím své rezervy. Řadí se mezi např. neexistence strategie odchodu z cílových zemí, nedostatečná komunikace s Ra-

dou bezpečnosti, nebo nedocení role žen v procesu budování míru (Červenka). Zájmům ČR je na tyto problémy nejen upozorňovat, ale snažit se je i řešit, neboť úspěšné budování míru a prevence konfliktů ve světě je v konečném důsledku přínosné nejen pro cílové země, ale rovněž pro státy našeho typu. Zmenšuje totiž pravděpodobnost, že se problémy těchto zemí budou – např. prostřednictvím nelegální migrace – přenášet do jiných částí světa, a snižuje také náklady, které by mezinárodní společenství muselo vynaložit, pokud by se určitá země propadla zpět do chaosu a násilí.

Postkonfliktní budování míru je jedním z témat, na kterých by se Česká republika mohla dobře profilovat. I když sama válkou či jinou humanitární katastrofou v posledních desetiletích neprošla, má zkušenosti s procesem transformace společnosti a s vyrovnáváním se s kontroverzní minulostí. Navíc na rozdíl od řady jiných evropských států nenese zátěž koloniální minulosti, a může tak ve vztahu k zemím třetího světa, jichž se budování míru týká nejčastěji, vystupovat s čistým štítem. Je samozřejmé, že vzhledem ke svým omezeným materiálním i lidským kapacitám by ČR nesehrávala úlohu hlavního sponzora či realizátora peacebuildingu. Spíše by jí příslušela (a snad i slušela) role toho, kdo navrhuje obecnější strategie a pomáhá dohlížet na jejich implementaci v konkrétních státech. Dobrou příležitostí k vyzkoušení si takové role by ČR poskytla funkce předsedy Organizačního výboru Komise pro budování míru, na které mohl její zástupce díky pověsti, kterou si ČR v orgánu získala, v roce 2010 aspirovat. Obavy z toho, že by s výkonem funkce mohly být spojeny finanční výdaje, přiměly MZV k tomu, aby na tuto příležitost rezignovalo. Je otázka, zda cena, kterou za tuto úsporu ČR přinejmenším na své prestiži a důvěryhodnosti zaplatí, nebude nakonec vyšší než ušetřené výdaje.

Další oblast, ve které se ČR v posledních letech poměrně slibně angažuje, představuje koncept *odpovědnosti za ochranu* (R2P). Tento koncept, jehož hlavním úkolem je napomoci předcházení a popř. ukončení a stíhání nejzávažnějších mezinárodních zločinů (genocida, válečné zločiny, zločiny proti lidskosti, etnické čistky), se zformoval v roce 2001 a v roce 2005 získal na světovém summitu podporu mezinárodního společenství. ČR se zpočátku o koncept příliš nezajímala, postupem doby k němu však, vzhledem k jeho napojení na agendu lidských práv, zaujala vstřícný postoj a zařadila se mezi jeho obhájce. V roce 2009 dokonce ČR zamýšlela učinit z R2P jedno z velkých témat předsednictví Rady EU, vzhledem k množství jiných úkolů se jí to však nakonec nezdařilo. V oblasti R2P se přitom ČR může opírat o pověst státu, který v roce 1994 jako jeden z mála tehdejších členů Rady bezpečnosti prosazoval aktivní zásah ve Rwandě. Karlu Kovandovi, který v letech 1994–1995 ČR v Radě zastupoval, byla dokonce v této souvislosti v červenci 2010 udělena ve Rwandě zvláštní cena (*Umurinzi Rwanda's Campaign against Genocide Medal*). Podporu konceptu odpovědnosti za ochranu ze strany ČR potvrdil v srpnu 2010 ve svém projevu ve Valném shromáždění zástupce velvyslance D. Červenka.<sup>9</sup> Zdůraznil navíc význam mechanismů včasného varování a vyzval k posílení fungování a vzájemné koordinace činnosti různých orgánů OSN, jež se na implementaci konceptu podílejí.

*Reformu Rady bezpečnosti OSN* sleduje Česká republika již dlouhá léta. Vždy se přitom řadila k zemím, které reformu jednoznačně podporují, ale současně odmítají návrhy, jež jsou nerealistické, nebo by mohly ohrozit efektivitu a akceschopnost Rady.



V průběhu roku 2010 se ČR vyjadřovala k reformě Rady bezpečnosti dvakrát, v obou případech ústy zástupce velvyslance ČR při OSN Petra Kaisera. Poprvé v lednu 2010 komentoval Kaiser<sup>10</sup> na půdě Valného shromáždění nejcitlivější otázku reformy, rozšíření Rady bezpečnosti o nové členy. Namísto předkládání nových variant možného rozšíření představitel ČR pouze vyzval předsedu Valného shromáždění, aby se pokusil přijít s takovým návrhem, který by vzal v úvahu stanoviska všech států a skupin států. Uvedl přitom, že východiskem návrhu se může stát existující všeobecný konsensus na tom, že rozšíření Rady bezpečnosti je nutné a mělo by se dotknout kategorie stálých i nestálých členů. Druhý projev, přednesený v dubnu na zvláštním zasedání samotné Rady bezpečnosti,<sup>11</sup> se zaměřil na reformu pracovních metod tohoto orgánu. Kaiser zdůraznil potřebu zvýšit transparentnost jednání a rozhodování Rady, posílit efektivitu jejích akcí a zintenzivnit její komunikaci s nečlenskými státy a s jinými orgány OSN, zejména Valným shromážděním, Hospodářskou a sociální radou a s Komisí pro budování míru. Ze všech projevů zazněla jistá únava nad tím, že reforma Rady bezpečnosti postupuje kupředu jen pomalu, současně jimi ale prosvítal lehký optimismus daný tím, že v posledních letech došlo v postojích řady států k alespoň dílčímu posunu směrem k nalezení všeobecně akceptovatelného kompromisu.

Ve *Valném shromáždění OSN* vystupovala ČR během roku 2010 samostatně jen výjimečně, obvykle se připojovala ke společným postojům celé evropské sedmadvacítky. Výjimku představoval projev prezidenta republiky Václava Klause při zahájení 65. zasedání VS 25. 9. 2010,<sup>12</sup> který, jako už tradičně, s oficiálním přístupem EU, ba ani ČR, zcela v souladu nebyl. Klaus nejprve zdůraznil nutnost toho, aby OSN reflektovala změny, k nimž ve světě došlo od roku 1945, a reformovala své struktury, zejména Radu bezpečnosti. Oprávněně si přitom posteskl nad tím, jak „*je frustrující, že diskuse o těchto změnách probíhají už 16 let bez výsledku*“. Současně ovšem uvedl, že „*něco musí pokračovat beze změn*“. Oním „něčím“ je sama mise OSN, její cíle, které jsou v té podobě, v jaké byly původně definovány v *Chartě OSN*, údajně stále platné. OSN nemá hledat „*alternativní či náhradní projekty*“, ale má zůstat mezivládní platformou, založenou na pluralitě názorů svých členských států a zaměřenou na zvyšování míru, svobody a demokracie. Příklady úkolů, které by si OSN neměla klást, jsou, vcelku podle očekávání, regulace trhů, pokusy o zavedení globální správy a boj proti globálnímu oteplování. Projev zakončilo varování před „*různými, často velmi spornými nevládními organizacemi, které se – bez jakékoliv povinnosti skládají účty a bez jakékoliv kontroly – snaží profitovat z aktivit OSN*“, a apel na to, aby OSN zůstala „*účinnou organizací reprezentující státy a jejich občany*“.

Na mezinárodní scéně vzbudil projev minimální ohlas. Na scéně domácí komentovala většina politiků jen jeho první, v podstatě nekontroverzní část. Prakticky všichni napříč politickým spektrem se přitom shodli na tom, že OSN a především Rada bezpečnosti by si reformu opravdu zasloužily. Část politiků se pokusila přijít s vlastními návrhy na rozšíření Rady, např. Lenka Andrýsková (VV) zmínila jako vhodné kandidáty Evropskou unii a Brazílii, Kristýna Kočí (VV) pak Brazílii, Indii, JAR, Japonsko, Německo a popř. Turecko. Jiní politici jen lapidárně konstatovali, že „*reforma je potřebná, ale není na nás specifikovat, jak by měla vypadat*“ (A. Vondra, ODS), nebo že „*země jako ČR není a nebude architektem změn v OSN, úkolem naší diplomacie*

*je napomoci k nalezení přijatelného kompromisu*“ (D. Vodrážka, ODS). Jistý skepticismus poznamenal i přesvědčení některých o tom, že dosažení kompromisu ve věci reformy OSN není v nejbližší době možné (Vodrážka) a snad by ani nebylo v zájmu ČR a západního světa (Vondra).

### **Aktivity ČR v Radě Evropy a v OBSE**

Členství v Radě Evropy a OBSE je pro Českou republiku významné zejména v oblasti ochrany lidských práv a posilování demokratických struktur, na něž se tyto organizace mj. zaměřují. ČR zde má v obou případech pověst konsolidovaného demokratického státu, který řádně plní své lidskoprávní závazky a až na některá citlivá témata, především postavení romské menšiny, nemá větší vnitřní problémy. Možná právě v důsledku toho nepoutá česká participace v Radě Evropy a v OBSE dlouhodobě v ČR větší zájem a informace o ní jsou poměrně špatně dostupné. České zájmy u obou organizací hájí primárně příslušné stálé mise (Stálá mise ve Štrasburku při Radě Evropy a Stálá mise ve Vídni mj. při OBSE), zázemí jim při tom poskytuje MZV v Praze a ve specifických oblastech jednotlivá rezortní ministerstva.

V Radě Evropy byl rok 2010 spojen se třemi hlavními událostmi. První dvě souvisely s lidskoprávním mechanismem Rady Evropy. Jednalo se o vstup v platnost 14. Protokolu k *Evropské úmluvě o lidských právech*, který modifikuje procesní mechanismus Evropského soudu, a o zahájení jednání o přistoupení k *Evropské úmluvě* ze strany Evropské unie. ČR obě události přivítala, neboť odpovídají její dlouhodobé orientaci na lidskoprávní agendu. Třetí událostí se stalo zahájení dlouho očekávané reformy Rady Evropy, která by měla posílit politickou úlohu organizace a zvýšit efektivitu jejího působení. ČR zaujala k reformě, jejíž postup a cíle byly pravidelně diskutovány na zasedáních Výboru ministrů, kladné stanovisko. V průběhu roku podepsala ČR jednu novou smlouvu Rady Evropy, a to *Dohodu o převozu těl zemřelých* z roku 1973. Odevzdala také *Zprávu o Struktuře a fungování místní a regionální demokracie*, která se zaměřuje na fungování místní samosprávy v ČR. Rada Evropy v průběhu roku pozitivně zhodnotila stav implementace a dodržování *Evropského kodexu sociálního zabezpečení*, který ČR ratifikovala v roce 2000,<sup>13</sup> a naopak kritizovala pomalý postup při integraci romských žáků do škol.<sup>14</sup>

Pro OBSE nebyl rok 2010 rokem nijak mimořádným. Ve vztahu k ČR představovalo hlavní tématu postavení romské menšiny a květnové parlamentní volby. Postavení Romů v Čechách se stalo předmětem několika jednání různých orgánů a konferencí OBSE. Za všechny lze zmínit revizní konferenci konanou ve Varšavě na přelomu září a října, na níž ČR předložila *Zprávu o krocích realizovaných veřejnou správou a jinými orgány ke zlepšení postavení romské menšiny*.<sup>15</sup> Na téže akci se diskutovalo o stavu implementace rozsudků Evropského soudu pro lidská práva týkajících se diskriminace romských dětí ve vzdělávání, což je otázka, která se kromě Chorvatska a Řecka týká právě ČR, jejíž praxe posílání romských dětí do zvláštních škol byla v roce 2008 štrasburským soudem kvalifikována jako porušení zákazu diskriminace v přístupu ke vzdělání. V březnu 2010 vyslala OBSE do ČR misi, která měla zhodnotit regulérnost příprav na parlamentní volby. Mise ve své zprávě,<sup>16</sup> primárně opřené o rozhovory s představiteli českých politických stran, konstatovala, že není třeba se

obávat, že by volby neproběhly podle mezinárodních standardů. V důsledku toho také OBSE do ČR neposlala volební pozorovatele, neboť podle názoru mise by „neměli pro volební proces významný přínos“. ČR v roce 2010 hostila některé akce OBSE, zejména 18. fórum pro ekonomiku a životní prostředí (Praha, 24.–26. května).

### **Prosazování a rozvoj mezinárodního práva**

Pozornost ČR v oblasti prosazování a rozvoje mezinárodního práva se v roce 2010 soustředila především na aktivity Komise pro mezinárodní právo OSN (ILC) a na revizní konferenci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. *Komise pro mezinárodní právo* je expertní orgán Valného shromáždění OSN, který byl zřízen v roce 1947 s úkolem zajistit kodifikaci a progresivní rozvoj mezinárodního práva. Během téměř více než šesti desítek let svého působení připravila návrhy řady významných mezinárodních smluv (např. *Vídeňská úmluva o smluvním právu* z roku 1969) i jiných dokumentů (např. *Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodní protiprávní chování* z roku 2001). V průběhu roku 2010 ČR jednak komentovala některé návrhy, jež byly Komisí předloženy, jednak zahájila kampaň za zvolení svého zástupce do ILC. Obě události spolu úzce souvisely, neboť hlavní komentář k práci ILC přednesl právě český kandidát na člena ILC. ČR se k návrhům Komise vyjadřuje poměrně pravidelně, např. v roce 2009 předložila připomínky k návrhům týkajícím se výhrad ke smlouvám, vyhoštění cizinců, odpovědností mezinárodních organizací, ochrany osob proti katastrofám a sdílených přírodních zdrojů.

V roce 2010 se Česká republika zaměřila zejména na první z těchto témat, tj. na výhrady ke smlouvám (*reservations to treaties*). Toto téma je v agendě ILC již od roku 1993, zvláštním zpravodajem pro něj zůstává po celá léta francouzský akademik Allain Pellet. Výstupem by neměl být návrh mezinárodní smlouvy, ale soubor směrnic určených pro praktické použití ze strany států. ČR přípravu takových směrnic vítá, v projevu na půdě Valného shromáždění<sup>17</sup> nicméně vyjádřila výhrady ke znění některých ustanovení. Za celou dobu působení ILC měla ČR, resp. Československo v orgánu jen dva zástupce, a to Jaroslava Zourka v letech 1949–1961 a Václava Mikulku v letech 1992–1998. V roce 2010 se proto ČR rozhodla nominovat na místo člena ILC na léta 2012–2016 Pavla Šturmu z Právnické fakulty UK v Praze. Volební kampaň byla oficiálně zahájena v říjnu 2010 v New Yorku, prezentací nové *České ročenky mezinárodního práva*, kterou kandidát coby předseda České společnosti pro mezinárodní právo editoval.<sup>18</sup> Vlastní volby do ILC proběhnou v roce 2011.

*Mezinárodní trestní soud* je stálý mezinárodní orgán, zřízený v roce 1998 Římským statutem, který se zaměřuje na stíhání a trestání pachatelů nejzávažnějších zločinů podle mezinárodního práva (genocida, válečné zločiny, zločiny proti lidskosti, agrese). Česká republika Římský statut podepsala v roce 1999, trvalo jí ale dlouhých deset let, než v létě 2009 dokončila proces jeho ratifikace a stala se jeho (až) 110. smluvní stranou. Na přelomu května a června 2010 proběhla v ugandské Kampale revizní konference Římského statutu, na níž byla přijata dlouho očekávaná definice zločinu agrese a kategorie válečných zločinů byla rozšířena o tři nové skutkové podstaty.<sup>19</sup> ČR byla na konferenci, vzhledem k právě probíhajícím volbám do Poslanecké sněmovny PČR, zastoupena malou, trojčlennou delegací, kterou tvořili

česká velvyslankyně v Keni Margita Fuchsová, Renata Klečková z MZV a Petr Válek ze Stálé mise v New Yorku. Česká delegace přijetí obou změn Římského statutu, s drobnými výhradami, podporovala, a lze tak očekávat, že ČR v dohledné době novou úpravu ratifikuje. Přes nelehkou historii vztahů k MTS se ČR v roce 2010 také rozhodla ucházet o jedno z 18 míst soudců. Jejím kandidátem se stal soudce Nejvyššího soudu Robert Fremr, který v minulosti působil u Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu.<sup>20</sup> Volební kampaň byla zahájena koncem roku 2010, vlastní volba proběhne počátkem roku 2012.

Za zmínku konečně stojí, že počátkem roku 2010 vybrala ČR, resp. MZV tři kandidáty na funkci soudce Evropského soudu pro lidská práva (Iva Brožová, Robert Fremr, Mahulena Hofmannová).<sup>21</sup> K volbě nakonec nedošlo, neboť vstup v platnost *14. Protokolu k Evropské úmluvě* znamenal prodloužení funkčního období stávajících soudců, v případě ČR soudce Karla Jungwirtha.<sup>22</sup> Koncem roku vláda schválila alespoň seznam čtyř možných soudců *ad hoc* (Mahulena Hofmannová, Zdeněk Kühn, Pavel Simon, Pavel Šturma). Jmenovala také nové zástupkyně ČR v Evropské komisi pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise), která působí v rámci systému Rady Evropy (Veronika Bílková, Kateřina Šimáčková). Obecně se zdá, že ČR si ve vztahu k právním institucím počíná aktivněji a odvážněji než ve vztahu k institucím politickým, kde zachovává opatrnost. Důvody lze zřejmě hledat jednak v tom, že v daných dvou oblastech se angažují poněkud jiní lidé a jiné odbory MZV, a jednak v tom, že právní agenda působí alespoň na první pohled politicky neutrálněji, a proto je zřejmě snazší dosáhnout ve vztahu k ní obecného kompromisu. Svou roli může sehrávat i skutečnost, že mezinárodně právní témata v ČR zajímají poměrně málo lidí (a zejména málo politiků), proto se v této oblasti může snadněji prosadit prvek odbornosti.

### **MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: IDENTIFIKACE A CHARAKTERISTIKA KLÍČOVÝCH AKTÉRŮ**

Stejně jako v předchozích letech, i v roce 2010 zůstávala multilaterální zahraniční politika převážně v gesci Ministerstva zahraničních věcí ČR, konkrétně odboru OSN, odboru lidských práv (Rada Evropy, OBSE) a odboru mezinárodněprávního. Poslední dva odbory prošly v roce 2010 personálními změnami spojenými s odchodem jejich dosavadních vedoucích, Gabriely Dlouhé (LPTP) a Ivany Červenkové (MPO) na diplomatické posty v zahraničí. První místo nebylo do konce roku obsazeno, na druhé nastoupil v létě 2010 Milan Dufek. Tradičně významná úloha připadla v rámci multilaterální politiky Stálým misím v New Yorku (OSN), Ženevě (OSN a odborné organizace), Vídni (OSN, OBSE a odborné organizace) a Štrasburku (Rada Evropy) a Stálému zastoupení v Bruselu (EU). Rovněž tyto mise zaznamenaly některé personální přesuny, např. v New Yorku nahradila M. Palouše Edita Hrdá a ve Štrasburku místo Pavla Hrnčíře zaujal Tomáš Boček. Na utváření a realizaci multilaterální zahraniční politiky spolupracovalo MZV s jinými rezorty, např. Ministerstvem obrany ČR, Ministerstvem vnitra ČR či Ministerstvem spravedlnosti ČR. Role prezidenta, Parlamentu

a soudů zůstala omezená a s výjimkou oblasti ochrany lidských práv se výrazněji neangažoval ani nevládní sektor.

## MULTILATERÁLNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V MEDIÁLNÍM, VEŘEJNÉM A AKADEMICKÉM PROSTORU

České aktivity v OSN, Radě Evropy a OBSE a český přínos k prosazování a rozvoji mezinárodního práva vzbudily v roce 2010 opět jen minimální zájem médií a širší veřejnosti. *Sdělovací prostředky* byly natolik pohlceny vnitrostátním děním, že o některých i poměrně důležitých a pro ČR potenciálně relevantních událostech, např. o přijetí definice zločinu agrese během revizní konference Římského statutu, informovaly buď jen zkratkovitě, nebo vůbec. Větší pozornost upoutal snad jen projev prezidenta Klause ve Valném shromáždění, i v tomto případě se ale média omezila na prosté zprostředkování informací a nepokusila se o jejich hlubší analýzu. Celkově lze říci, že ČR postrádá novináře, kteří by multilaterální agendu dlouhodobě sledovali a byli schopni o ní kompetentně psát.

Tento stav může na první pohled kontrastovat se skutečností, že většina *české veřejnosti* chová podle průzkumu k OSN důvěru (60 %) a je s členstvím ČR v této organizaci spokojená (66 %).<sup>23</sup> Míra důvěry a spokojenosti je přitom v případě OSN dlouhodobě vyšší než v případě EU a NATO. Je nicméně pravda, že tyto výsledky mohou stejně dobře odrážet přesvědčení, že OSN je skutečně užitečná, jako pocit, že je daleko, nic moc nedělá, a proto není pro ČR a její občany na rozdíl od Evropské unie a NATO „nebezpečná“. Absence poptávky po informacích a analýzách toho, co ČR dělá v OSN, Radě Evropy či OBSE a jak si počíná při prosazování a rozvoji mezinárodního práva, bohužel nasvědčuje spíše druhému výkladu. Akademická obec věnovala v roce 2010 multilaterální dimenzi české zahraniční politiky několik publikací a odborných akcí, např. *Tematickou diskusi k revizní konferenci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu* (ÚMV, Praha, květen 2010) nebo seminář *Peacebuilding – konstituci míru ke stabilizaci, ekonomickému a sociálnímu rozvoji a vládě práva v zemích postižených ozbrojenými konflikty* (ÚMV, Praha, červen 2010).

## ZÁVĚR

Rok 2010 potvrdil, že angažovanost České republiky v OSN, Radě Evropy, OBSE a při prosazování a rozvoji mezinárodního práva nepatří mezi klíčové priority české zahraniční politiky. *Programové prohlášení Vlády České republiky* ze srpna 2010, které dané oblasti v podstatě přechází mlčením, i opatrnost české diplomacie např. v Komisi pro budování míru, navíc svědčí o tom, že ČR začíná multilaterální fóra pomalu, ale jistě vyklízet. Krátkodobý důvod tohoto vývoje spočívá v rozpočtových škrtech, důvod dlouhodobý pak zřejmě v přesvědčení o tom, že členství v EU a NATO samo o sobě zajišťuje našim zájmům dostatečnou ochranu a poskytuje našim prioritám dostatečný prostor k realizaci. Toto přesvědčení je nesporně zčásti oprávněné:

zapojení do širších evropských a transatlantických struktur zbavuje menší státy potřeby formovat vlastní autonomní pozici ve vztahu ke všem otázkám mezinárodních vztahů, a šetří jim jak čas, tak prostředky. Trend integrace by měl být ovšem logicky vyvažován trendem specializace, který menším státům dovoluje, aby si z širší agendy vybraly ta témata, jež jsou jim blízká, a na nich se mezinárodně profilovaly. Taková „profilace“ přitom není samoúčelná. Pokud si stát vede v prosazování „svého“ tématu dobře, má šanci získat si nejen mezinárodní uznání a dobrou reputaci, ale i potenciální spojení a politické, obchodní či jiné partnery.

V případě České republiky se ovšem zdá, že europeizace postupuje výrazně rychlejším tempem než specializace, ba že na specializaci začínáme, přinejmenším v některých oblastech, rezignovat. Typickým příkladem je oblast postkonfliktního budování míru, která je v dnešní době populární a přitom ve srovnání s jinými sférami (lidská práva, šíření demokracie) coby politicky méně citlivé téma pro zviditelnění ČR na mezinárodní scéně v zásadě ideální. Právě tato oblast se nicméně stala jednou k prvních obětí škrťů, jež ve jménu okamžitých úspor neváhají zahodit budoucí příležitosti. Tento vývoj současně potvrzuje, že ČR opravdu chybí dlouhodobější vize multilaterální zahraniční politiky a že rozhodnutí se z velké části dělají *ad hoc*, podle momentálních potřeb a nálad. Česká republika si tak léta buduje určité pozice, aby nakonec tyto pozice bez jasného důvodu dobrovolně vyklidila. Takové jednání jí stěžejí může vynést pověst solidního a předvídatelného partnera, který ví, čeho chce na mezinárodní scéně dosáhnout, a své cíle sleduje vytrvale a bez nečekaných změn a obrátů. Chce-li tedy ČR, jak deklaruje *Programové prohlášení Vlády České republiky*, vážně usilovat „o zodpovědnou zahraniční politiku založenou na kontinuitě a co nejširším vnitropolitickém konsensu“, měla by se co nejdříve začít zabývat i těmi tématy, jež dosud stojí stranou pozornosti, mj. právě multilaterálními vztahy, a pokusit se vymezit, co ve vztahu k nim znamená „kontinuita“ a „vnitropolitický konsenzus“ a jak náplň těchto pojmů převést do praktické zahraniční politiky.

## Poznámky

- <sup>1</sup> *Programové prohlášení Vlády České republiky*. On-line: ([www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf), cit. 10. 10. 2010).
- <sup>2</sup> *Programové prohlášení vlády ČR*. On-line: ([www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/PVV-cerven-2009.pdf](http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/PVV-cerven-2009.pdf), cit. 10. 10. 2010).
- <sup>3</sup> Je třeba zdůraznit, že obě programová prohlášení jsou k multilaterální dimenzi výrazně vstřícnější než programová prohlášení předchozích dvou pravicových vlád premiéra Topolánka, která tuto dimenzi prakticky ignorovala. Viz *Programová prohlášení vlády Mirka Topolánka I.* (2006) a *II.* (2007). On-line: ([www.vlada.cz](http://www.vlada.cz), cit. 12. 1. 2011).
- <sup>4</sup> Volební programy všech politických stran účastnících se květnových voleb do Poslanecké sněmovny PČR jsou dostupné on-line: ([www.volebni-programy.cz/rubrika/poslanecka-snemovna/2010/](http://www.volebni-programy.cz/rubrika/poslanecka-snemovna/2010/), cit. 14. 10. 2010).
- <sup>5</sup> Srv. Bílková, Veronika: *OSN a budování míru – nové výzvy, staré přístupy?* Mezinárodní politika, 5/2006, s. 26–28; Zavičáková, Lucie: *Komise OSN pro budování míru – byla skutečně krokem k reformě OSN?* Obrana a strategie, 1/2008, on-line verze.



- <sup>6</sup> Organizační výbor Komise OSN pro budování míru má 31 členů, z nichž po sedmi volí Rada bezpečnosti, Valné shromáždění a Hospodářská a sociální rada a po pěti místech zaujímají přední přispěvatelé do rozpočtu OSN a hlavní poskytovatelé jednotek pro mírové operace.
- <sup>7</sup> *Statement by Mr. Karel Komárek, Peacebuilding Commission, Burundi configuration*, 24. 3. 2010.
- <sup>8</sup> Viz *Statement by H.E. Mr. Martin Palouš, Permanent Representative of the Czech Republic to the UN at the Organizational Committee of the Peacebuilding Commission*, New York, 27. 1. 2010; *Statement on Post-conflict Peace-building by Mr. David Červenka, Deputy Permanent Representative of the Czech Republic to the United Nations at the Security Council Open Debate* on 13. 10. 2010 .
- <sup>9</sup> *Statement at the Interactive dialogue of the UN General Assembly on Early warning, assessment and the responsibility to protect by Mr. David Červenka, Deputy Permanent Representative of the Czech Republic to the UN*, New York, 9. 8. 2010.
- <sup>10</sup> *Statement by Petr Kaiser, Deputy Permanent Representative at the General Assembly's Joint Debate on Items [9] Report of the Security Council, [119] Equitable representation on and Increase in the Membership of the Security Council*, New York, 19.–20. 1. 2010.
- <sup>11</sup> *Statement in the open debate of the Security Council on „The Implementation of the Note by the President of the Security Council (S/2006/507)“ by Mr. Petr Kaiser, Deputy Permanent Representative of the Czech Republic*, New York, 22. 4. 2010.
- <sup>12</sup> *Projev prezidenta republiky na 65. zasedání Valného shromáždění OSN*. On-line: ([www.klaus.cz/clanky/2680](http://www.klaus.cz/clanky/2680), cit. 10. 10. 2010).
- <sup>13</sup> *Resolution CM/ResCSS(2010)3 on the application of the European Code of Social Security by the Czech Republic (Period from 1 July 2008 to 30 June 2009)*. Adopted by the Committee of Ministers on 29 September 2010 at the 1094<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies.
- <sup>14</sup> *Rada Evropy chce po ČR výsledky začleňování Romů, Dobeš je nemá*. ČTK, 8. 11. 2010.
- <sup>15</sup> RC.DEL/126/10, *Report On Steps Taken By Public Administration And Other Bodies To Improve The Position Of The Roma Minority In The Czech Republic*, 6. 10. 2010.
- <sup>16</sup> *Czech Republic Parliamentary Elections*, 28.–29. 5. 2010, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 22.–25. 3. 2010, Warsaw, 16. 4. 2010.
- <sup>17</sup> *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-second session Reservations to Treaties Statement by Mr. Pavel Šturma*, 26. 10. 2010.
- <sup>18</sup> *Professor Šturma, the Czech Candidate for the International Law Commission, Launched the Czech Yearbook of International Law*. Press Release, 3. 11. 2010.
- <sup>19</sup> Více viz Bílková, Veronika: *Z Říma do Kampaly a kam dále? Mezinárodní politika*, 8/2010, s. 35–39.
- <sup>20</sup> *Kandidátem ČR k haagskému soudu je soudce Fremr*. ČTK, 24. 11. 2010.
- <sup>21</sup> *Kabinet projednává návrh na schválení kandidátů do Štrasburku*. ČTK, 6. 2. 2010.
- <sup>22</sup> *Jungwirth po změně mandate zůstává soudcem ve Štrasburku*. Mladá fronta Dnes, 24. 2. 2010.
- <sup>23</sup> CVVM: *Názory občanů na vybrané mezinárodní organizace*, 30. 4. 2010.

## Část VI:

# Ostatní tematické oblasti české zahraniční politiky