

## Kapitola 1

# Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2011

*Michal Kořan*

*„...tenkrát jsme neadministrovali a nedělali politiku my, nýbrž Vídeň, a tak jsme si víc než zdrávo zvykli na hesla (...) vidět to (...) jak dovedeme myslit à peu près, neurčitě, negativně, polemicky, nekonstruktivně.”  
Tomáš Garrigue Masaryk (Hovory s TGM)*

## POLITICKÝ KONTEXT ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V ROCE 2011

Rok 2010 jsme na tomto místě v loňském vydání této publikace hodnotili tak, že politický kontext zahraniční politiky se nezměnil, naopak, došlo ještě k dalšímu úpadku zájmu o zahraniční politiku díky rostoucí vnitropolitické paralýze. Tento postřeh platí i pro rok 2011 s tím rozdílem, že po zhruba dvou letech určitého klidu opět narostl konfliktní potenciál některých zahraničněpolitických témat. Konflikty se týkaly zejména lišících se názorů uvnitř koalice na roli České republiky v Evropské unii a na budoucnost EU jako takové. Stejný rozpor rozděloval i prezidenta Václava Klause a ministra zahraničních věcí Karla Schwarzenberga. Zcela tedy chybí jasně formulovaný a sdílený názor o tom, jakou EU by si ČR přála a jakých nástrojů má ČR pro prosazení tohoto přání využívat. Při vědomí křehkosti koalice, která měla v průběhu roku 2011 navzdory slibným začátkům všechny předpoklady k tomu, aby se při hlubších a déletrvajících rozkolech rozložila, se koaliční politické strany tématu české unijní politiky v zásadě vyhýbaly. Důsledkem je, že česká evropská politika se v podstatě rovná buď nejmenšímu společnému jmenovateli nebo odpovídá té názorové straně, která je aktuálně silnější v rozhodovacím procesu. Tuto problematiku dále detailně rozebírá 3. kapitola (*Evropský rozměr české zahraniční politiky*) a částečně se k ní vrátíme ještě v závěru této kapitoly.

Nyní se proto můžeme věnovat druhému hlavnímu zahraničněpolitickému tématu roku 2011, které od roku 2009 nejvíce zahýbalo s českou politickou diskusí, a to nové koncepci české zahraniční politiky, kterou v červenci napodruhé schválil koaliční ka-

binet Petra Nečase. Otázkou zahraničněpolitické koncepce se zde zabýváme pravidelně, nová koncepce čekala na svůj vznik v podstatě od roku 2006, kdy skončila platnost koncepce předchozí. Dokument byl vypracován ministerstvem zahraničních věcí (zejména Kanceláří strategických analýz a plánování, v úzké komunikaci s prvním náměstkem ministra) a jeho předložení vládě předcházelo dlouhé a důsledné připomínkové řízení. Nejprve byl text připomínkovan jednotlivými odbory MZV a posléze všemi resorty a ústředními orgány státní správy. Toto připomínkové řízení učinilo z vcelku přímočarého textu o poznání více těžkopádný dokument, jehož problémem – i přednostní – byla snaha uspokojit nároky všech zúčastněných. Na internetu bylo možné nalézt plnou verzi připomínkového řízení a lze říci, že MZV se dařilo na většinu výhrad reagovat. I proto bylo překvapivé, že při prvním pokusu o schválení nové koncepce na vládním jednání byla koncepce zejména kvůli odporu premiéra a ministra obrany Alexandra Vondry zamítnuta a vrácena k přepracování. Důvodem nespokojenosti byly poněkud vágně formulované obavy z přílišného pro-evropanství koncepce a z naopak málo prostoru věnovaného NATO. Přepracovanou koncepci pak vláda schválila zhruba o měsíc později, v červenci 2011.<sup>1</sup>

Proces schvalování koncepce vyvolal překvapivý a zdravý zájem médií, intelektuálů, politiků a think tanků. Tuto reflexi nemá smysl nyní znovu detailně oživot. Zajímavé je, že právě mediální reakce byla relativně smířlivá, kriticky pak hodnotila zejména mělkost a úřednický styl nové koncepce. V podobném duchu se ostatně ke koncepci postavila i největší opoziční strana – ČSSD. Za přínosnou kritiku lze považovat komentář Asociace pro mezinárodní otázky<sup>2</sup>, která upozornila na to, že se koncepce spoléhá na klíčové pojmy, koncepty a hodnoty, jež nejsou náležitě specifikovány, a tak se jen těžko hledá konkrétní obsah, jenž může být navíc různě interpretován. Komentář AMO si rovněž všímá větší pragmatičnosti textu koncepce (např. v oblastech lidských práv a transformační pomoci), což je signál, který koncepce skutečně zcela jednoznačně vysílá. Politickou diskusi ovšem zásadním způsobem rozvířil na konci srpna prezident Klaus, který na pravidelné výroční poradě velvyslanců ČR podrobil vládní koncepci tvrdému a veřejnému odsudku (zejména ji považoval za příliš apolitickou, neutrální a nereagující na aktuální výzvy),<sup>3</sup> po němž následovala nezvykle ostrá mediální výměna názorů mezi ním a ministrem zahraničních věcí.

V následujících odstavcích se pokusím o dvě věci – ještě jednou a s určitým časovým odstupem zhodnotit vládní koncepci ČZP a rovněž zhodnotit politickou diskusi, která následovala po jejím přijetí. Patrně nejčastější výtka zaznívající na adresu dokumentu se týkala jeho mělkosti, neprůbojnosti, apolitičnosti, přehnané opatrnosti, úřednickosti či toho, že nepřináší nic nového. Nelze než souhlasit s tím, že celkově koncepce takovým dojmem nepochybně působí. Často to bylo způsobeno snahou akomodovat protichůdné postoje jednotlivých odborů či resortů. Zde je nutné zdůraznit, že v podobném, řadu měsíců diskutovaném materiálu má každé slovo, ba každá předložka svůj pevný význam a je výsledkem často nepřekonatelných střetů. Proto to, co působí jako mělká floskule, může být ve skutečnosti „insidery“ vnímáno jako silné poselství tím či oním směrem. Tento argument však nikterak neospravedlňuje formu a dojem z textu, který má být i jasným poselstvím vůči veřejnosti. Horší je, že často

je dojem mělkosti v koncepci způsoben prostou neuchopitelností té které agendy českou zahraniční politikou. Příkladem může být poněkud zarážející závazek, že „*ČR bude podporovat a rozvíjet tradiční vztahy s Rakouskem*“<sup>44</sup>, což zní až cynicky, uvědomíme-li si, jak tradiční vztahy s Rakouskem v posledních letech vypadají. Podobně nepřesvědčivě působí i oddíl věnovaný USA. Již skutečnost, že USA figuruje v jedné části spolu s „*globálními velmocemi*“ Čínou a Ruskem naznačuje, že tvůrči si při psaní textu nevěděli příliš rady, co s tímto klíčovým bilaterálním vztahem. Některé zcela nesrozumitelné posuny pak vznikly po prvním neschválení dokumentu vládou, kdy se MZV snažilo vyhovět námitkám o přílišné „proevropské“ orientaci koncepce. Bizarně zábavným příkladem může být věta ze schválené koncepce: „*ČR si je vědoma, že Lisabonská smlouva svými institucionálními změnami vytvořila komplikovanější prostředí pro rozhodování v EU. To otevírá nové možnosti...*“<sup>45</sup> Čtenář se tak jen může dohadovat, jaké nové možnosti otevírá komplikovanější prostředí. Smysl věta dostává teprve při srovnání s původním „proevropským“ textem: „*Lisabonská smlouva svými institucionálními změnami vytvořila sofistikovanější prostředí pro rozhodování v EU. To otevírá nové možnosti...*“<sup>46</sup> Tím se ovšem dostáváme k závažnějšímu rozměru schválené koncepce, totiž že onu mělkost dokumentu, nad níž lomil rukama zejména český prezident, částečně způsobilo ono dvojí schvalování, které vyvolali aktéři, sdílející případ od případu zahraničněpolitickou orientaci V. Klause (zejm. premiér Nečas). Týdeník *Respekt* se ve svém článku poměrně podrobně věnoval srovnání obou textů (navržené a schválené koncepce) a autorka Kateřina Šafaříková dochází k závěru, že schválený text nedoznal substanciálních změn, změna se dotkla pouze formy. Opak je ovšem pravdou – schválená koncepce je oproti té, která byla napoprvé předložena vládě, v mnoha i důležitých ohledech odlišná. Byť šlo o změny v řádu slov, poselství se často proměnilo dost zásadně, právě zejména v pohledu na Evropskou unii. Zatímco první verze pojímala „*EU nejen jako ekonomický, ale především jako politický projekt*“, ve druhé verzi chápe vláda „*EU jako pragmatický politický projekt, který se osvědčil při budování společného ekonomického prostoru a udržování mírového uspořádání Evropy*“. Přitom právě mezi pojetím EU jako ekonomického versus politického projektu leží jedna ze zásadních dělících linií v pohledu na EU. Stejně tak byla v prvním návrhu jako jeden z principů ČZP zmiňována obecná solidarita, ve schváleném dokumentu je nahrazena respektem k zájmům ostatních. Opět jde o klíčový střet mezi internacionalistickým a realistickým pojetím zahraniční politiky, nikoli o bezvýznamné slovíčkaření. Posun k realismu je patrný také z další změny mezi původním návrhem a schválenou koncepcí. Návrh hovořil o tom, že „*úsilí transformovat a adaptovat NATO nechápe Česká republika jako hrozbu pro žádnou zemi či organizaci, ale spíše jako výraz odhodlání chránit své území*“, zatímco ve schválené koncepci se praví: „*úsilí transformovat a adaptovat NATO chápe ČR jako výraz odhodlání chránit své území*“, již bez odkazu k NATO jako organizaci, která nemá a priori představovat hrozbu. Takových příkladů bychom mohli nalézt mnoho, nicméně to není úkolem této kapitoly. Cílem bylo jen ukázat, že rozdílným textem v navržené a schválené koncepci nedošlo ke změně formální, ale obsahové a především politické. Pro pozdější diskusi je toto dobré zdůraznit – totiž, že koncepci provázela po-

litická debata a politický střet a výsledkem je politický dokument, který posunul původní koncepci do roviny více realistické. Tento posun nelze kritizovat, neboť odráží konsenzuálnější politické zázemí české zahraniční politiky, byť někde tento konsenzuální přístup vedle sebe staví dost nesourodé prvky (jako např. deklaraci úsilí o vzájemně výhodné politické a ekonomické vztahy s Ruskem, jež je následováno aktivní podporou lidských práv).

Opravdu, nová koncepce zahraniční politiky je v mnoha ohledech (i překvapivě) pragmatičtější a méně idealistická, než by bylo patrně možné očekávat. Nad univerzalitu lidských práv klade připravenost a ochotu dotčených zemí ideu lidských práv akceptovat, stabilitu klade nad nevyzpytatelnou transformaci. S tímto zaměřením je možné z normativního hlediska nesouhlasit, jak např. učinili komentářem analytici z AMO, nicméně nelze říci, že by koncepce byla *apolitická* či úřednická. Koncepce odkazuje k možnému konsenzu na vládní úrovni a přesto si – dle mého soudu – zachovává silné normativní poselství na obecné úrovni a strategické poselství na úrovni konkrétní (např. ve zdůraznění strategičnosti vazby ČR vůči Německu a Polsku).

Klíčovým předpokladem pro úspěch jakéhokoli obecného koncepčního dokumentu je nalezení široce sdíleného prostoru *nad* běžnými politickými diskusemi i nad jinak zásadními politickými spory. Pokud se tento prostor – či konsenzus – nalézt nepodaří, pak je smysl jakékoli koncepce od počátku nicotný. Otázka pak zní – podařilo se koncepci identifikovat takový sdílený prostor, který bude schopný rámovat dílčí politické spory ohledně strategie či konkrétní taktiky, jež jsou v demokratickém systému přirozené a žádoucí? Dle mého soudu se to koncepci podařilo a v tomto ohledu koncepce z roku 2011 také daleko předčila koncepci z roku 2003. Koncepce z roku 2003 z dnešního hlediska vcelku pohodlně stanovila cíl integrace ČR do Evropské unie, aniž by se více zamýšlela nad širší zodpovědností naší republiky za osud euroatlantického prostoru (jakkoli je tento pojem obtížně operacionalizovatelný). Koncepce z roku 2011 oproti tomu ukazuje, že ČR se za sedm let v EU mnohému naučila a zároveň si tvůrci dokumentu kladli otázku po širším globálním vývoji a prostředí, v němž se Evropa a ČR nachází. Právě v těchto úvahách lze identifikovat onen společný prostor, klenoucí se nad politickými střety stran konkrétních strategií. Koncepce odkazuje k dynamickým proměnám v globálním řádu, které nemají národní či státní povahu a které mohou v důsledku oslabit vliv a postavení euroatlantického prostoru. V návaznosti na tuto výzvu se v koncepci poprvé v historii koncepčního uvažování o české zahraniční politice objevuje zásadní téma: sdílená odpovědnost za osud Evropy a euroatlantické civilizace. Dokonce v té míře, že koncepce navazuje klíčový zájem ČR právě na zachování vlivu Evropy a euroatlantického prostoru.<sup>7</sup> Dochází tedy k principiálnímu posunu geopolitického chápání českých zájmů – národní zájmy stojí a padají s osudem celého civilizačního prostoru, kde se ČR nachází, a je tedy také v zájmu ČR k zachování vlivu tohoto prostoru přispívat. Tuto deklaraci nelze než považovat za silné politické poselství.

Zůstává pak k zodpovězení otázka, proč se tolik kritiky soustředilo na bezobsažnost či mělkost nové koncepce? Jistě, forma, jakou je koncepce psána, takovému zhodnocení nahrává. Domnívám se však, že důvody jsou odlišné. Je možné, že sku-

tečnost, že se koncepce přihlásila ke sdílené odpovědnosti za euroatlantický prostor a spojila české národní zájmy s jeho osudem, nikoho v zásadě nepřekvapila a nebyla vykládána jako jakkoli signifikantní posun. Ovšem jak při srovnání s koncepcí předchozí, tak zejména při vědomí hlavní štěpící linie ohledně české zahraniční politiky (autonomisté /nacionalisté/ versus internacionalisté) se význam podobné deklarace stane daleko zřetelnějším. S tím také souvisí „druhé čtení“ reakce V. Klause, který koncepci odmítl právě z důvodu její údajné bezobsažnosti a apolitičnosti, jak napsal v dopisu ministru zahraničních věcí v květnu 2011.<sup>8</sup> Později ji znovu odsoudil kvůli tomu, že obsahuje „pouze všezahrnující obecnosti“ a věnuje se „vyprázdněným tématům či kvazitématům“.<sup>9</sup> Je obtížné věřit, že by prezident nebyl schopný dohlédnout politického významu deklarací, jež koncepce přinášela, tím spíše, že prezident je jedním z hlavních obhájců tradičně nacionalistické a realistické politiky, která je hlavním vyzývatelem politiky internacionalistické. To je ostatně patrné i z další věty v jeho projevu, kdy koncepci vyčítá, že „neklade důraz na naše specifické a tradiční zájmy“<sup>10</sup>. Ve skutečnosti se tedy zdá, že prezidentovi bylo známo, jaké poselství koncepce přináší, ovšem z nějakého důvodu nebyl ochotný se angažovat v diskusi o alternativě (což ostatně sám ve zmíněném projevu prohlásil – „nemám sebemenší ambici vytvářet jakoukoli koncepci alternativní“<sup>11</sup>) a svou kritikou přispěl pouze k neutralizaci celého dokumentu.

Právě v této neutralizaci spatřuji hlavní a skličující vyústění celého procesu. Koncepce se i se svými nedokonalostmi mohla stát základem pro tolik potřebnou diskusi, pro vítaný intelektuální a politický střet o sebepojetí ČR a její roli v Evropě a v proměňujícím se globálním systému. Tato diskuse se začala v letních měsících odehrávat, ovšem po vyhoceném střetu mezi prezidentem a ministrem zahraničních věcí byla veškerá pozornost obrácena právě tímto směrem, koncepce byla od té doby interpretována jako kontroverzní a přitom bezobsažný materiál. Jako taková měsíc po svém schválení nezvratně ztratila jakýkoli smysl. Jak ukážu v závěru této kapitoly, je možné, že pohřbení koncepce je důsledkem toho, že rozdělení české politické veřejnosti je hlubší, než autoři předpokládali. Úzce nacionální pojetí zájmů zůstává natolik zakořeněno v určitých politických proudech, že nedovoluje obdobnému materiálu poskytnout referenční rámec pro českou zahraniční politiku. Každopádně platí, že koncepce pouze krátkodobě poskytla kýžený impuls pro další diskusi. Po vyhocených sporech v rámci koalice i mezi ministrem zahraničních věcí a prezidentem si tvůrci koncepce oddechli, že splnili úkol zadaný programovým prohlášením, a v obavě z dalších problémů ji znovu nevytahují. Odpůrci koncepce s úlevou sledují, že vládou schválený materiál leží v zapomnění. To vše však dokládá, že schválená koncepce nebyla nepolitickým a neutrálním dokumentem. Naopak, deklarovala vlastně odvážné a ambiciózní principy a plány. I proto je zde nutné upozornit na usnesení, které doprovodilo schválení koncepce: *Vláda pověřuje 1. místopředsedu vlády a ministra zahraničních věcí koordinací úkolů vyplývajících z Koncepce a ukládá členům vlády, aby konali v souladu s Koncepcí*.<sup>12</sup> Koncepce tedy nadále zůstává vládním dokumentem a je na veřejnosti, odbornících, politicích a médiích, aby se tázali, zda vláda ČR opravdu v souladu s koncepcí koná.

## TVORBA ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY V ROCE 2011: VLÁDA

Vládní působení na českou zahraniční politiku budeme tak jako v předchozích letech sledovat na třech úrovních:

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

### *Vláda jako tvůrce a garant procedurálního nastavení tvorby české zahraniční politiky*

Možnost vlády ovlivňovat strukturu a podobu procesu tvorby zahraniční politiky (pravidla hry) z ní činí nejvýznamnějšího aktéra. Na legislativní úrovni sice roli hlavního aktéra hraje Parlament ČR, legislativních změn ve struktuře tvorby ČZP je však naprosté minimum (v minulosti šlo např. o zákon o rozvojové spolupráci) a v období publikace každoročních analýz nedošlo ani k jedné závažné legislativní změně (např. kompetenčního zákona). Změny procedurálního charakteru tak v posledních pěti letech byly činěny vždy výhradně na vládní úrovni, ať už změnami jednacího řádu vlády, či zřizováním pracovních orgánů vlády. Po celé sledované období (tj. od roku 2007) je na vládní úrovni řešena jako nejvýznačnější otázka koordinace evropské politiky. Podstata sporu o jmenování státního tajemníka pro evropské záležitosti je rozebírána v 3. kapitole (*Evropský rozměr české zahraniční politiky*). Zde se tedy omezíme jen na podrobnější pohled na konkrétní změny jednacího řádu, které byly vyústěním dlouhodobé snahy premiéra Nečase posílit své pravomoci v evropských záležitostech na úkor ministra zahraničních věcí. Bez zajímavosti není už bizarní kontext, v němž byla změna jednacího řádu přijata – bod byl původně zařazen na jednání vlády, jehož se kvůli jiným sporům nezúčastnili ministři za TOP 09 (kteří měli – v čele s ministrem Schwarzenbergem – největší výhrady proti změnám). Změna byla nakonec schválena v unikátně silovém hlasování deseti hlasů (ODS a VV) proti pěti hlasům ministrů za TOP 09 a přinesla rozsáhlou modifikaci v rozdělení pravomocí v koordinaci unijních záležitostí. Změna spočívá hned v několika oblastech. Z jednacího řádu vypadávají veškeré zmínky o místopředsedovi vlády (resp. ministrovi) pro evropské záležitosti, což byl logický krok, který uzpůsobil jednací řád realitě po pádu vlády Mirka Topolánka v březnu 2009, resp. po nástupu nové vlády v červenci 2010. Důležité ale je, že všechny původní pravomoci místopředsedy vlády byly převedeny na předsedu vlády (a to i při koordinaci Výboru pro EU na pracovní úrovni (!), která v minulosti nejdříve náležela ministrovi zahraničních věcí a později místopředsedovi vlády, resp. ministrovi pro evropské záležitosti). Značný zásah do způsobu koordinace unijních záležitostí spočívá dále v tom, že až do změny jednacího řádu předkládal návrh na vládní mandát pro zasedání Evropské rady místopředseda vlády ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí. Nově však tento návrh předkládá pouze premiér a příslušnému ministrovi tak není formálně umožněno podílet se na přípravě naprosto klíčových vládních pozic před tím, než se dostanou na jednání vlády (pochopitelně, neformální komunikace vyloučena není, ale vzhledem k neuspokojivým vztahům mezi Úřadem vlády ČR a MZV

ČR taková komunikace jistě nebude pravidlem). Nadto byla v jednacím řádu zrušena odpovědnost ministra zahraničních věcí za koordinaci unijních záležitostí v oblastech spadajících do kompetence MZV. Nově odpovědnost náleží pouze předsedovi vlády. Všechny tyto kroky vyjeví svůj smysl až v souvislosti s poslední změnou, tj. umožněním premiérovi jmenovat státního tajemníka pro evropské záležitosti, který (mj.) může být pověřen řízením VEU na pracovní úrovni.<sup>13</sup> Aniž by chtěl autor vstupovat do odborné diskuse o tom, zda přijaté změny napomohou účelnější koordinaci unijních záležitostí či nikoli, nelze se ubránit pochybnostem stran motivace těchto kroků. Tyto pochybnosti např. vyvolává neúměrná bagatelizace změn ze strany premiéra Nečase, jenž je označil (jinými slovy) za technické a minimální, stejně jako nepravdivá bagatelizace fundamentální neshody v rámci koalice, kdy pouze premiér pouze prohlásil, že změny byly „*schváleny velkou většinou vlády*“.<sup>14</sup> Lze pouze znovu upozornit na to, že takto silové hlasování (10:5) je pro oblast zahraniční politiky zcela unikátní a že tak dalekosáhlá rozhodnutí, týkající se koordinace jedné z nejdůležitějších oblastí českého politického života, by měla být činěna konsenzuálně. To platí tím spíše, že v rámci koalice panují principiální rozdíly v pohledu na budoucnost EU a roli ČR v ní.

V otázkách koordinace zahraniční politiky pak v roce 2011 došlo již jen na jedno vládní rozhodnutí, a to když vláda v květnu nepodpořila návrh komunistů na změny v postupu při navazování diplomatických vztahů a uznávání nových států.<sup>15</sup> Komunistický návrh spočíval v tom, že navázání diplomatických styků by mělo podléhat souhlasu sněmovny. Šlo by o významný zásah do ústavního pořádku ČR, který by značně proměnil vztah mezi exekutivou a legislativou, a není proto překvapením, že vláda tento návrh zamítla. Přesto je oblast navazování diplomatických styků zajímavá i tím, že česká ústava vlastně tuto otázku neupravuje a nestanovuje, že navazování diplomatických vztahů je pravomocí vlády. Naopak, existují názory, že navazovat diplomatické vztahy může pouze prezident jako reprezentant státu navenek. Praxe je však taková, že nové státy uznává vláda ČR.

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

Z veřejně dostupných zdrojů je obtížné či spíše nemožné získat skutečnou představu o procesech rozhodování v oblasti zahraniční politiky na vládní úrovni, přesto však díky komparaci s lety minulými a podrobnou rešerší dostupných materiálů je možné dojít k několika analytickým závěrům. Vláda je ve své působnosti odpovědná za koncepční zázemí české zahraniční politiky. Rok 2011 byl v tomto směru unikátní, neboť probíhal proces tvorby tří vládních koncepčních materiálů: koncepce zahraniční politiky ČR, koncepce českého působení v EU a reformy bezpečnostní strategie. Ze tří zmíněných dokumentů provázely nejmenší politické spory (i politický zájem) strategii bezpečnostní, která byla jednomyslně vládou přijata v září 2011 (viz 4. kapitola *Bezpečnostní rozměr české zahraniční politiky*). O to problematičtější bylo schvalování koncepce zahraniční politiky, o níž bylo již pojednáno v předchozí části. Rozporuplnost přijímání koncepce dobře ilustruje skutečnost, že vláda přerušila jednání tohoto bodu (15. června). V oblasti zahraniční politiky jde o vzácný jev, za posledních pět let k němu došlo nanejvýš ve třech případech (jako např. při uznávání Kosova v roce 2008), a vždy ukazuje na hluboké vládní rozpory. Koncepce byla nakonec schválena

jednomyslně 20. července. Osud, hraničící s ostudou, oproti tomu potkal slibovanou „Koncepti českého působení v EU“. Předložení tohoto dokumentu si vytkl za cíl Úřad vlády ČR a vypracovat jej měla Sekce pro evropské záležitosti. Na očekávaný vznik evropské koncepce se odvolávali i tvůrci koncepce zahraniční politiky (MZV), když obhajovali obecnější pojetí evropské problematiky v zahraničněpolitické koncepci. Opakované odkládání předložení tohoto dokumentu bylo ze strany premiéra Nečase vysvětlováno nejasným vývojem v EU, zmítané dluhovou krizí, aby v polovině prosince 2011 slíbil dodání koncepce na počátku roku 2012.<sup>16</sup> K tomu dle očekávání nedošlo, neboť koaliční názory na české unijní směřování jsou natolik protichůdné, že mají potenciál již tak křehkou koalici dále rozklížit, a strategie české unijní politiky tak byla raději zametena pod koberec. V období překotného vývoje v EU, kdy je potřeba mít jasnou představu o budoucím směřování, jde o ilustraci trestuhodné nedostatečnosti zodpovědného uvažování nad středně či dlouhodobým vývojem ČR.

Rozpory na vládní úrovni také provázely rozhodnutí o procesu sjednání „Protokolu uplatňování Listiny základních práv EU v ČR“ (tzv. výjimka z *Lisabonské smlouvy*). Vláda dlouho nebyla schopna se shodnout na způsobu, jak sjednání výjimky prakticky prosadit na evropské úrovni. V červenci vláda poprvé odložila tento bod z jednání a v polovině srpna jej stáhla ještě před jednáním, což opět ilustruje výbušnost této agendy. Až na konci srpna vláda učinila zlomové rozhodnutí, že se při výběru způsobu prosazení výjimky spolehne na názor Právní služby Rady EU.<sup>17</sup> Výmluvně je, že rozhodnutí opřít vládní postoj o názor evropských právníků nepodpořili tři ministři. Jak již v minulosti v této publikaci mnohokrát zaznělo, nejednotnost vládního hlasování v zahraničněpolitických otázkách je zcela ojedinělá a vždy ukazuje na vážné koaliční rozpory (není bez zajímavosti, že k tomuto rozporu došlo na stejném zasedání vlády, kdy bylo hlasováno o změně jednacího řádu vlády, umožňující zřízení funkce státního tajemníka pro evropské záležitosti). Na konci října vláda potvrdila tento postoj, navzdory jasnému názoru unijních právníků, že původní český plán – totiž spojit hlasování o výjimce s hlasováním o vstupu Chorvatska do EU – je nepřijatelný. V říjnu také vláda rozhodla o tom, že hlasování o vstupu Chorvatska do EU a o výjimce proběhne v českém parlamentu odděleně. ODS si původně přála společné hlasování z toho důvodu, aby osud výjimky byl spojený s osudem vstupu Chorvatska do EU a bylo zaručeno hladší přijetí.

Jinak se vláda jako formální *vykonavatel* zahraniční politiky chovala konsenzuálně, v roce 2011 nedošlo k žádným silovým hlasováním. Vláda se sice zahraniční politikou zabývala na každém svém zasedání, často bylo na pořadu jednání i více než deset zahraničněpolitických bodů, jednání se však týkala zejména schvalování nekontroverzních mezinárodních smluv (většinou dvojité zdanění a ochrana investic), schvalování plánovaných zahraničních cest (prezidenta, předsedy vlády a ministra zahraničních věcí) a informací o jejich průběhu, schvalování přijetí zahraničních návštěv v ČR, schvalování delegací ČR pro multilaterální jednání a informací o jejich průběhu. Všechny podobné body byly přijímány jednomyslně. Vláda tedy na svých jednáních řešila jen minimum sporných bodů, drtivá většina vládních rozhodnutí byla (často i dlouhodobě) předjednávána v připomínkovém meziresortním řízení



a následně schvalována na samém vládním jednání ve spíše formálním režimu. Z procedurálního hlediska byl zajímavý jednomyslný vládní souhlas se Změnou *Smlouvy o fungování Evropské unie*, spojené s Evropským mechanismem stability 9. 2. 2011. Zajímavé na vládním hlasování bylo zejména to, že změna zakládajících smluv vůbec poprvé probíhala tzv. zjednodušenou procedurou pro změnu zakládacích smluv upravenou ve Smlouvě o EU, tj. formou rozhodnutí Evropské rady.<sup>18</sup> Evropský mechanismus stability vyvolal vzrušenou polemiku v celém spektru zahraničněpolitických aktérů. Dalším vládním rozhodnutím, které vyvolalo politický zájem a diskusi, byl vládní souhlas se záměrem MZV učinit s Německem transakci nemovitostí, při níž by Německo mělo získat Lobkovický palác v Praze a Česká republika pozemky v centru Berlína pro novou budovu české diplomatické mise. Květnové rozhodnutí kabinetu, jež kritizoval za opozici Lubomír Zaorálek a z mimoparlamentních uskupení Jana Bobošíková, nebylo definitivní. Vláda se k němu ještě vrátí, až bude znám odhad tržní ceny nemovitostí.<sup>19</sup> Z důležitějších smluv či rozhodnutí, s nimiž vláda v roce 2011 vyslovila souhlas, jistě patří jednomyslné schválení vstupu Chorvatska do EU z počátku prosince, a to obzvláště s ohledem na téměř dva roky trvající diskuse o schválení české „lisabonské výjimky“, která byla dávana do souvislosti s chorvatským vstupem do Unie. Dále pak smlouva se Slovenskem o spolupráci v oblasti zajištění vojenského letového provozu (červenec) a protokol k dohodě s Ruskem o modernizaci vrtulníků. V červenci vláda odsouhlasila poskytnutí 10 mil. Kč na založení česko-izraelského fondu. V listopadu vláda rozhodla o navýšení příspěvku ČR do mezinárodních organizací o 106 mil. Kč (toto navýšení sice vyplývalo z nutnosti dostát multilaterálním závazkům ČR, nicméně je zajímavé v kontextu diskuse o smysluplnosti členství ČR v řadě mezinárodních organizací zejména v dobách výrazných rozpočtových opatření). Mimořádného vládního zájmu se dostalo otázce renegotiace Dohody mezi USA a ČR o vzájemné podpoře a ochraně investic (více viz níže a v 7. kapitole *Spojené státy americké v české zahraniční politice*), když byla informace ministra zahraničních věcí o průběhu jednání v září zařazena jako oficiální bod vládního zasedání, ministru financí bylo navíc uloženo vládu znovu informovat do konce roku 2011.<sup>20</sup> Ojedinelost tohoto kroku spočívá v tom, že před ukončením vlastního vyjednávání se vláda mezinárodními smlouvami téměř nikdy nezabývá (výjimkou např. bylo jednání o smlouvách o umístění amerického radaru na českém území v letech 2007–2009).

Je otázka, zda tento „klid“ znamená konsenzuální vládní postup a pragmatický, profesionální výkon zahraniční politiky, nebo naopak nedostatek strategické diskuse na vládní (výkonné, nikoli politické) úrovni. Opět je třeba připomenout, že z veřejně dostupných zdrojů není možné na podobnou otázku uspokojivě odpovědět. V každém případě však nebudeme daleko od pravdy s tvrzením, že pro zahraničněpolitické či unijní otázky je na jednání vlády naprosté minimum času. Jednání vlády však nemá být pojímáno jako diskusní platforma. Naopak, jde o činnost ryze exekutivní. To však neznamená, že naprostá dominance vnitropolitických témat nad unijními a zahraničněpolitickými nemá negativní dopad na tvorbu zahraniční politiky v tom smyslu, že jí nutně chybí širší politické a strategické zázemí.

### ***Diplomacie předsedy vlády***

Jestliže v této kapitole často zaznívá kritika k některým oblastem působení vlády či jejího předsedy na zahraniční politiku, pak v oblasti vlastní diplomacie premiér Petr Nečas zasluhuje uznání. V loňském vydání této knihy jsme psali, že si na počátku svého působení v premiérském úřadu počínal P. Nečas méně aktivně než jeho předchůdce Jan Fischer a soustředil se víceméně na středoevropský region. Rok 2011 ukázal, že šlo patrně o důsledek usazování vlády. V roce 2011 byly premiérské diplomatické aktivity plně v souladu s dlouhodobým českým zahraničněpolitickým směřováním a diplomacii se předseda vlády věnuje důsledně a aktivně. Svými diplomatickými kroky napomáhá k vytváření vhodných podmínek pro prosazování českých zahraničněpolitických zájmů a své vlastní priority akcentuje uvážlivě a v souladu s celkovým českým zahraničněpolitickým směřováním. V roce 2011 podnikl předseda vlády 21 zahraničních cest, jejichž teritoriální zaměření bylo vyváženě distribuováno mezi tradiční partnery (visegrádská setkání, návštěvy Maďarska, Polska, Slovenska, Německa, USA), priority předsedy vlády (Izrael) a snahu podpořit bilaterální vztahy v případě aktuální či dlouhodobější potřeby (Irák, Francie, Rakousko). K tomu je pochopitelně nutné přičíst reprezentaci ČR na multilaterálních fórech (zejm. zasedání Evropské rady v Bruselu, kterých se P. Nečas zúčastnil šestkrát, či zasedání OECD v Paříži). Na oficiální návštěvu cestoval český premiér do Francie, Iráku, Izraele. Především izraelská cesta – která byla spojena s rozsáhlou vládní delegací (v podstatě šlo o mezivládní konzultace) – přitáhla značnou mediální pozornost a přinesla i několik konkrétních bilaterálních projektů. Mezi vrcholy zahraničních cest jistě patřila cesta do Bílého domu na konci října 2011. I v domácích diplomatických aktivitách sledoval P. Nečas jasnou a zřetelnou linii, která v plné míře napomáhala naplňovat české zahraničněpolitické priority. Mezi nejvýznamnější diplomatické aktivity na domácí půdě patřil říjnový summit visegrádských premiérů v Praze, symbolické, ale i pracovně úspěšné bylo druhé setkání mezi českým a bavorským ministerským předsedou (Horst Seehofer), jehož jedním z důležitých výsledků bylo nalezení vzájemného respektu k odlišným postojům k využití jaderné energetiky.<sup>21</sup> České regionální priority P. Nečas podpořil při setkání s bulharským premiérem (na jednání zazněla mj. i otázka energetických investic v Bulharsku a vstup Bulharska do Schengenu)<sup>22</sup> a přijetím premiérů Estonska a Moldavska. Z hlediska českého působení v EU byla důležitá pražská návštěva stálého předsedy Evropské rady Hermana Van Rompuye v únoru 2011. Vládní priority jsou patrně z úspěchu při realizaci návštěvy britského premiéra Davida Camerona v Praze v červnu 2011.

Premiérskou diplomacii za rok 2011 lze hodnotit jednoznačně kladně, premiér se soustředil na jasné priority a dařilo se realizovat setkání s významnými partnery ČR. Premiér sice ze svého cestovního kalendáře (s výjimkou Iráku a USA) zcela vypustil mimoevropské destinace, což odpovídá značně omezenému času, který si při permanentní koaliční politické krizi předseda vlády vyhradil pro zahraniční politiku, nicméně onen omezený prostor premiér Nečas v roce 2011 využíval efektivně a kvalitně.

Co se týká vyjadřování premiéra k zahraniční a evropské politice ve veřejném a politickém prostoru, působil v roce 2011 většinou moderátně a obezřetně, v unijních záležitostech se jednoznačně stavěl za eurorealistický proud své strany.

***Diplomacie a zahraničněpolitické působení ministra zahraničních věcí***

Působení ministra zahraničních věcí na zahraniční politiku funguje ve třech rovinách – koncepční a manažerské řízení MZV, diplomatické aktivity a zasahování do domácí zahraničněpolitické diskuse. V rovině manažerské se K. Schwarzenberg musel v roce 2011 věnovat dvěma základním tématům: sporu s premiérem Nečasem o koordinaci a řízení evropských záležitostí a snižování rozpočtu MZV. Obě témata přitom ve svém důsledku zasáhla i obecnější zahraničněpolitickou diskusi v ČR. O sporu stran koordinace evropských záležitostí již zde byla řeč a je dále pojednáván v „evropské“ kapitole této publikace. Zde můžeme tuto diskusi doplnit tím, že v reakci na zřízení státního tajemníka pro evropské záležitosti v rámci Úřadu vlády ČR (Vojtěch Belling) ustanovil ministr svého prvního náměstka Jiřího Schneidera státním tajemníkem pro evropské záležitosti při MZV. Spor mezi oběma aktéry se vedl mj. o otázku, kdo bude ČR zastupovat na jednáních Rady pro všeobecné záležitosti (GAC). Spor hrozil paralyzovat české působení na sérii klíčových evropských setkání na podzim 2011 a byl vyřešen smířcím řízením před koncem října podpisem dohody o spolupráci mezi Ministerstvem zahraničních věcí ČR a Úřadem vlády ČR v procedurálních oblastech kolem evropské politiky, která mj. stanovuje ministra zahraničních věcí jako zástupce ČR při jednáních GAC. Přesto však celý spor ponechal MZV v unijních záležitostech oslabeno, což komentoval i K. Schwarzenberg slovy: „...nevýřešili jsme to dobře...“.<sup>23</sup>

Co se týká úsporných opatření, generální sekretář MZV již v průběhu roku 2010 připravoval dílčí reorganizaci ministerstva, jež sice nebyla natolik ambiciózní, jako plánovaná reforma z roku 2007 (viz předchozí vydání této publikace), ale byla soustředěna na ušetření prostředků v souvislosti s vládními úsporami. Od počátku února zčisthlil aparát MZV o 333 pracovních míst (celkově na 1751).<sup>24</sup> Ze zrušených pracovních míst jich 42 zaniklo v důsledku uzavření některých zastupitelských úřadů (velvyslanectví v Bogotě, Caracasu, Harare, Kinshase, Nairobi, Sanaá, San José a generálních konzulátů v Mumbaji a Sydney). Právě tento krok vyvolal bouřlivou politickou odezvu již v roce 2010, diskuse ohledně šetření prostředků uzavíráním ZÚ ovšem pokračovala i v roce 2011. V květnu 2011 ministr naznačil, že možná přijde čas rušení zastupitelských úřadů i ve státech EU, aniž by to dále rozvedl či konkretizoval.<sup>25</sup> Ekonomičtí aktéři se rovněž ohrazovali proti oslabování obchodně-ekonomických úseků na jednotlivých ambasádách, k němuž došlo poté, co MZV vypovědělo dohodu s MPO, na jejímž základě zajišťovali na ambasádách ekonomickou agendu obchodní radové. Podle smlouvy z roku 2000 platilo MPO ministerstvu zahraničních věcí až 100 mil. Kč ročně. Na zastupitelských úřadech působil obchodní rada navržený MPO. Z rozhodnutí MZV byli obchodní radové nahrazováni diplomaty pověřenými ekonomickou agendou. Oproti předchozí praxi jsou tito diplomaté nově vybírání MZV a mají zpravidla i jiné diplomatické úkoly než se starat výhradně o exportní politiku. Nově navíc budou podléhat vedoucímu daného zastupitelského úřadu.<sup>26</sup> V roce 2011 rovněž MZV započalo s pilotními analýzami efektivity zapojení ČR do mezinárodních organizací, které je zcela nepřehledné a nákladné. Zejména pak není nikterak patrné, kde a jak z mnohočetného členství v mezinárodních organizacích ČR těží.

Diplomaticky si ministr zahraničních věcí počínal v roce 2011 tradičně velice aktivně, podnikl téměř pět desítek zahraničních cest a přijal téměř čtyřicet zahra-

ničních delegací. Co se týká geografického zaměření, ministr Schwarzenberg reflektoval ve svém cestovním plánu středoevropské (včetně Německa a visegrádské skupiny), východoevropské a balkánské teritoriální priority na straně jedné a řešení unijních záležitostí na straně druhé. V roce 2011 podnikl několik cest mimo evropských (Tunisko, Maroko, USA, Japonsko, s prezidentem V. Klausem navštívil Chile a Argentinu).

V politické diskusi si ministr Schwarzenberg podržel dva typické rysy z předchozích let – euro-optimistický postoj a aktivní podporu lidských práv (v roce 2011 mj. kritizoval Rusko za parlamentní volby, vyjádřil podporu barmské disidentce Su Ťij, kriticky se stavěl k vývoji na Ukrajině, soukromě se setkal s dalajlamou atp.). Při obhajobě jeho pojetí EU docházelo ke třenicím mezi ním a předsedou vlády, které (alespoň v roce 2011) však nebyly zásadně závažné. Zásadní spory však opakovaně propukaly mezi internacionalisticky a evropsky orientovaným ministrem Schwarzenbergem a národovecky smýšlejícím prezidentem Klausem. Nejvíce se situace vyhroutilá poté, co V. Klaus tvrdě zkritizoval vládní koncepci české zahraniční politiky na srpnové výroční poradě velvyslanců ČR. Tento spor však byl pouze veřejnou demonstrací hlubších názorových rozdílů mezi oběma aktéry. Zatímco ministr zahraničních věcí neváhal kritizovat parlamentní volby v Rusku a následný průběh v prosinci 2011, V. Klaus na jejich adresu při tiskové konferenci s ruským prezidentem Dmitrijem Medveděvem prohlásil, že *„jsou to jejich volby, nikoliv naše volby. To je pro mě východisko veškerého uvažování.“*<sup>27</sup> Zatímco se ministr Schwarzenberg a TOP 09 stavěly vcelku vstřícně k půjčce pro MMF na záchranu eura, prezident obhajoval názor, že eurozóna si musí pomoci sama. Takto bychom mohli pokračovat v řadě dalších rozporů vyplývajících z rozdílného pojetí českých zájmů, které ministr K. Schwarzenberg spojuje s osudem EU, zatímco V. Klaus s posilováním role národních států a pevnějšími vazbami na Rusko.

## TVORBA ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY V ROCE 2011: PARLAMENT

Zapojení Parlamentu ČR do tvorby české zahraniční politiky je tak jako ve všech předchozích letech analyzováno ve třech úrovních:

- 1) role parlamentu v zahraniční politice 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) vliv parlamentu na úrovni výborů pro zahraniční politiku;
- 4) takzvaná parlamentní diplomacie.

### ***Role parlamentu v zahraniční politice vyplývající z postavení parlamentu, jeho komor a relevantních výborů v ústavním a politickém systému ČR***

#### *Poslanecká sněmovna*

Protože česká zahraniční politika není běžně určována legislativními akty, legislativní role Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR se tradičně nejvíce projevuje ve vyjadřo-

vání souhlasu s mezinárodními smlouvami, které sněmovně předloží vláda. V roce 2010 jsme si zde povšimli toho, jak byla schvalovací funkce sněmovny negativně ovlivněna jejím politickým ochromením v závěru roku 2009, kdy bylo schvalování smluv odsouváno na později, přičemž ovšem toto ochromení pokračovalo i v předvolebním období v první polovině roku 2010. Následkem toho byla nová sněmovna, vzešlá z voleb v červnu 2010, zcela zahlcena čekajícími mezinárodními smlouvami. Řada z nich byla projednávána ve zkráceném režimu a sněmovna sice svým závazkům dostála, ovšem za cenu naprosto minimální pozornosti věnované projednávaným smlouvám. I v roce 2011 se musela Poslanecká sněmovna poněkud vyrovnávat s těmito důsledky, když poslanci museli čelit množství smluv projednaných v prvním čtení v závěru roku 2010. Celkem tak bylo v roce 2011 v průběhu prvních měsíců roku v krátké době odsouhlaseno 24 smluv čekajících z roku 2010. Dalších 52 smluv bylo sněmovně vládou předloženo v průběhu roku 2011, z nich 38 jich sněmovna stačila projednat a schválit, devět bylo projednáno jen v prvním čtení a zahájení projednávání pěti smluv bylo přesunuto do roku 2012. Celkem tedy sněmovna v roce 2011 projednala v obou čteních 72 mezinárodních smluv. Pro srovnání – v roce 2009 to bylo 48 smluv, v roce 2008 necelých 30 smluv. Z tohoto přehledu vyplývá, že sněmovna efektivně zvládá nápor předložených smluv (což nemusí být pravidlem, jak jsme viděli v roce 2009 a první polovině roku 2010), nadále však zůstává pravdou, že při této rychlosti není možné očekávat patřičnou pozornost smlouvám, z nichž mnoho má značný význam pro hospodářské či bezpečnostní vazby ČR. Jediná smlouva, jejíž projednávání bylo přerušeno a sněmovna tím vyjádřila svůj nesouhlas s jejím schválením, je Dohoda o letecké dopravě mezi ES a Kanadou. Sněmovna respektovala usnesení zahraničního výboru, jež doporučilo přerušit projednávání smlouvy, a to do doby, než Kanada naznačí pokrok ve věci víz pro občany ČR. Sněmovna tímto rozhodnutím ukázala své možnosti jako relativně silného aktéra v oblasti zahraniční politiky (Senát dohodu schválil již v září 2010). Všechny ostatní smlouvy, které byly sněmovnou v roce 2011 projednávány, byly schváleny. S výjimkou níže uvedených čtyř smluvních dokumentů prošly všechny smlouvy sněmovnou naprosto bez diskuse. Přesto oproti roku 2010 částečně narostl počet smluv, jež vyvolaly větší diskusi či větší množství odmítavých hlasů. Alespoň nějaká diskuse proběhla k *Dohodě o výsadách a imunitách Mezinárodního trestního soudu a Rámcové úmluvě Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku*. Politické a silové hlasování se dotklo souhlasu s ratifikací *Smlouvy mezi Českou republikou a Republikou Kosovo o zpětném přebírání osob* a *Návrhu směrnice Rady o společném systému daně z finančních transakcí*. Projednávání obou dokumentů provázela vyhrocená politická diskuse a hlasování proběhlo přísně podle politického klíče – opozice versus koalice, což je typ hlasování, který v roce 2010 neproběhl. V případě smlouvy s Kosovem se při obou čteních ve sněmovně (září a prosinec 2011) v podstatě opakovala emotivní diskuse z roku 2008, kdy vláda M. Topolánka rozhodovala o uznání provincie Kosovo jako samostatného státu. Diskuse o evropské dani z finančních transakcí, kdy sněmovna hlasy koalice prosadila návrh vzít směrnici Rady pouze na vědomí, dobře ilustrovala skutečnost, jak blízko je od domácí politické diskuse (míra a způsob zdanění) k diskusi mezinárodněpolitické (směrnice Rady EU). Je přitom na místě očekávat, že podobných dis-

kusí s podobným přesahem bude v budoucnosti narůstat a role sněmovny tak bude posílena. Obě debaty také – po relativně klidném průběhu druhé poloviny roku 2009 a roku 2010 – znovu potvrdily, že polarizační potenciál v zahraniční politice naprosto nemizí, pouze se v uvedeném období nedostaly polarizační otázky na pořad jednání.

Naopak, rok 2011 ukázal aktivnější počínání opozice ve sněmovně ve snaze ovlivnit zahraniční politiku legislativně. Všechny tři aktivity tohoto typu sice skončily neúspěchem, nicméně naznačily zvýšenou ochotu poslanců zasahovat aktivně do zahraniční politiky. V prvním případě šlo o iniciativu sociálních demokratů, kteří se pokusili prosadit zákon, jenž by umožňoval obchodovat s vojenským materiálem i právnickým osobám se sídlem mimo ČR (pouze však v zemích EU a NATO). Ve dvou případech šlo o iniciativu komunistických poslanců. Jeden návrh měl za cíl prosazení zákona, který by změnil způsob uznávání nově vzniklých států ze strany ČR tak, aby v tomto procesu měl mít možnost vyslovit souhlas i parlament, druhý návrh měl zrušit zákon z roku 2000 o zákazu dodávek pro jadernou elektrárnu v iránském Búšehru (což je ovšem téma, které se vyskytuje pravidelně).

V roce 2011 nedošlo k žádné větší diskusi o českých zahraničních vojenských misích, což je dáno mj. tím, že plán ministerstva obrany byl schválen na léta 2011–2013. Přesto vystoupil v roce 2011 do popředí jeden pozoruhodný rys, ke kterému nedocházelo nikdy v předchozích letech, a to důsledné a systematické odmítání veškerých bodů, jež se tak či onak týkaly vnějšího působení Armády ČR či působení spojeneckých sil v ČR komunistickou opozicí. Ať už šlo o různá rozhodnutí o přeletech a průjezdech ozbrojených sil jiných států přes území ČR, či o periodické informace o nasazení sil a prostředků MO v zahraničních operacích, poslanci KSČM hlasovali proti. Je z toho patrné, že komunistická strana ve svém odmítání členství ČR v NATO systematizuje svou opozici, a jde o rys, s nímž bude nutné počítat pro případ, že by KSČM posílila své postavení v politickém systému ČR.

### *Senát*

V roce 2010 se projevila změna ve složení Senátu, kdy jej po volbách ovládla sociálnědemokratická většina. To se částečně projevilo ve větším zájmu o evropská témata (což ovšem vyplývá i z přijetí *Lisabonské smlouvy*, která formálně dává větší roli národním parlamentům v evropských záležitostech). Rok 2011 tomuto trendu odpovídal, rovněž nadále platí postřeh, že v plénu Senátu je věnována větší pozornost evropské legislativě, neboť senátní evropský výbor nemá na rozdíl od sněmovny pravomoc přímo schvalovat evropskou legislativu. Naopak, schválit ji musí plénum. Nelze však říci, že by opoziční kontrola Senátu působila vládě výraznější problémy, schvalování mezinárodních smluv či evropské legislativy probíhalo většinou hladce a bez větších diskusí. Největší pozornost na jednání Senátu vyvolala diskuse o udělení souhlasu s ratifikací evropského stabilizačního mechanismu. Na červencové schůzi Senát dokonce vrátil Rozhodnutí Rady EU zpět k projednání výborům a k rozhodnutí se vrátil až v roce 2012. Ve srovnání se sněmovnou méně bouřlivou, ale přece jen určitou diskusi též vyvolala smlouva s Kosovem o zpětném přebírání osob s neoprávněným pobytem. Opoziční kontrola Senátu se tedy projevila jen v jednom pří-

padě, zato však v patrně nejsilnějším politickém impulzu Senátu v oblasti zahraniční/evropské politiky za rok 2011. Šlo o neschválení vládního návrhu Národního programu reform, který je navázán na *Strategii Evropa 2020*. Národní program reform v Senátu představil předseda vlády P. Nečas a po dlouhé a politické diskusi byl hlasy opozičních poslanců program odmítnut a bylo přijato doprovodné senátní usnesení, které bylo následně komunikováno Evropské komisi. Šlo o další případ „silového hlasování“, což je trend, který sledujeme zhruba od roku 2009. Jde tudíž o další trhlínu ve snaze Senátu pasovat se do role nadpolitického orgánu s odstupem od exekutivní politiky, a to tím spíše, že na protest proti opozičnímu jednání opustili koalici senátoři před hlasováním jednacím sál.<sup>28</sup> Naopak zajímavým a konstruktivním impulzem bylo jednomyslně přijaté usnesení Senátu z března 2011, v němž se vyjadřuje k budoucnosti kontroly evropské zahraniční a bezpečnostní politiky poté, co formálně zaniklo parlamentní shromáždění Západoevropské unie. Český Senát se ve svém usnesení postavil proti návrhu belgického předsednictví EU, dle něhož by se značný podíl kontroly zahraniční a bezpečnostní politiky přesunul pod Evropský parlament, a představil alternativní návrh, který by zachoval silnější postavení národních parlamentů.

### ***Parlament jako platforma pro diskusi a vyjednávání o zahraniční politice***

V roce 2011 se s výjimkou interpelací dostala zahraniční politika jako jednacím bod (bez projednávání konkrétních legislativních aktů) ještě méně prostoru než v roce 2010 či v letech minulých. Jde dle mého soudu o velice negativní trend, kdy se na půdě pléna sněmovny nediskutují zásadní otázky zahraniční a evropské politiky. Jednou z mála výjimek byla informace ministrů zahraničních věcí a obrany o situaci v Libyi (a na Středním východě obecně) ke konci března 2011. Zatímco mezi opozicí a koalicí byla v diskusi patrná principiální shoda, byť v dílčích otázkách se přístupy lišily, komunisté zcela jednoznačně odmítli zásah NATO v Libyi<sup>29</sup> a následně vyzvali „všechny aktéry zapojené ve vojenské operaci v Libyi, aby ji urychleně ukončili“.<sup>30</sup> Dále Miroslav Grebeníček v březnu interpeloval ministra zahraničních věcí kvůli podezření, že česká vláda, ministr Schwarzenberg osobně a vláda jako celek politicky kryje a toleruje pachatele, kteří vykonávají „válečné zločiny, mimosoudní popravy, vraždy a teror vůči civilistům v případě, kdy tyto akty páchají vojáci členských států NATO“.<sup>31</sup> Celkově však ve srovnání s předchozími lety došlo k citelnému a překvapivému poklesu zájmu poslanců o interpelace členů vlády ve věcech zahraniční či evropské politiky. Z vylosovaných či přednesených ústních interpelací se jich za celý rok 2011 týkalo zahraniční či evropské politiky okolo desítky (v roce 2009 proběhlo ústních interpelací k zahraniční politice 25) a z písemných interpelací pouze čtyři (!). Celkem tedy za rok 2011 bylo podáno zhruba 15 ústních či písemných interpelací (v roce 2009 jich bylo 50). Z dalších poslancekých iniciativ snad lze zmínit jen otevřený dopis, který v září předala vládě skupina poslanců různých stran (včetně ČSSD), kde žádali, aby se ČR na půdě OSN postavila žádosti Palestiny o své uznání (zajímavější je tento krok o to více, že místopředseda L. Zaorálek ve stejné době vyzval vládu k větší vstřícnosti k přijetí Palestiny do OSN).<sup>32</sup>

Celkově lze shrnout, že na neformální úrovni Poslanecká sněmovna v roce 2011 vstupovala do tvorby zahraniční politiky v daleko menší míře než v roce předchozím. Také tento rys odpovídá obecnému postřehu za rok 2011, že česká politika byla výhradně zaujata sama sebou, než aby byla ve větší míře ochotna pohlédnout za hranice.

### *Vliv parlamentu na úrovni výborů pro zahraniční politiku*

#### *Zahraněční výbor sněmovny (ZAV)*

Až do roku 2010 platilo, že při nedostatku střízlivé zahraničněpolitické diskuse ve sněmovním plénu zastupuje částečně tuto roli zahraniční výbor této komory. V roce 2010 se však i tento orgán dostal do role formálního potvrzovatele mezinárodních smluv bez ambice učinit prostor pro širší diskuse. V roce 2010 také došlo ke zhoršení komunikace výboru s MZV a diskontinuita se projevila i v osobě předsedy výboru, jímž byl zvolen poslanec ODS David Vodrážka, politik zcela bez zahraničněpolitických zkušeností. V každém případě se ještě v roce 2010 celkově zlepšila situace z roku 2009, kdy byl výbor často neusnášeníschopný z důvodu neúčasti jeho členů.

V roce 2011 se situace obrátila k lepšímu. V lednu výbor svým usnesením odsoudil zásah bezpečnostních složek proti demonstrantům, kteří protestovali proti nedemokratickým volbám v Bělorusku, a žádal propuštění všech nezákonně držených účastníků demonstrací.<sup>33</sup> Jakkoli je tomu obtížné věřit, bylo to od vzniku výboru v polovině roku 2010 teprve druhé (!) usnesení zahraničního výboru, jež by se vyjadřovalo k nějaké aktuální zahraničněpolitické otázce a nikoli pouze vyjadřovalo souhlas či nesouhlas s ratifikací toho kterého vládního návrhu. Z tohoto hlediska lze konstatovat, že si celkově v roce 2011 zahraniční výbor sněmovny počínal aktivněji než v roce předchozím. Na počátku března proběhla na půdě výboru rozsáhlá diskuse s náměstkem ministra zahraničních věcí J. Schneiderem o zahraničněpolitických prioritách pro rok 2011 (tato diskuse se v roce 2010 neodehrála). Na březnovém zasedání vyzval svým usnesením MZV, aby více kooperovalo s Ministerstvem obchodu a průmyslu ČR při koordinaci české hospodářské diplomacie,<sup>34</sup> na téže schůzi pak odsoudil násilí páchané ze strany Muammara Kaddáfího a vyzval MZV, aby situaci důsledně sledovalo.<sup>35</sup> Na květnové schůzi došlo k další rozsáhlé diskusi k zahraniční politice, a to v souvislosti s uzavíráním závěrečného účtu (kapitola MZV). Celkově došlo v porovnání s rokem 2010 k rozšíření a zlepšení komunikace s exekutivní složkou tvorby zahraniční politiky. Na půdě výboru se v květnu diskutovalo o připravované koncepci české zahraniční politiky, za účasti ministra zahraničních věcí (který od zvolení nového výboru v roce 2010 byl na jeho půdě vůbec poprvé), podrobně byla za účasti náměstka ministra obrany Jiřího Šedivého probírána chystaná bezpečnostní strategie, za účasti několika představitelů MZV se (rovněž v květnu) diskutovalo o otázce koordinace evropských záležitostí a české ujednání politiky jako takové. Na zářijové schůzi opět vystoupil ministr zahraničních věcí s aktuální informací k situaci v Libyi a k pozici ČR vůči předpokládané rezoluci OSN k palestinské státnosti. V říjnu bylo na jednání výboru zařazeno setkání s náměstkem ministra zahraničních věcí Tomášem Dubem k rozvo-



kové spolupráci. Oproti roku 2010 proběhla také v listopadu o poznání hlubší diskuse k rozpočtu MZV pro rok 2011.

Během roku 2011 se průběžně dařilo, aby vládní návrhy mezinárodních smluv na jednání představovali přímo zástupci resortů, a to často na úrovni náměstků (ministra dopravy, průmyslu a obchodu, financí, zahraničních věcí a Národního bezpečnostního úřadu), což napomáhalo většímu zájmu a odbornějšímu uchopení diskuse k té které smlouvě. Opět jde o nový a pozitivní jev na jednání výboru. Sedmi z celkového počtu 11 schůzí se účastnil první náměstek ministra zahraničních věcí J. Schneider. Inovativním rysem také bylo, že i při vysokém množství projednávaných mezinárodních smluv se poslancům dařilo nalézt čas na rozšiřování komunikace i s aktéry, kteří se v minulých letech jednání výboru vůbec nezúčastňovali, jako např. s Úřadem pro zahraniční styky a informace, s vedením společnosti ČEZ, přičemž diskuse byly vždy rozsáhlé. Jednání na výboru byla vždy věcná, bez politizace známé z předchozích let, hlasování konsenzuální a i účast poslanců byla ve srovnání s předchozími roky nadprůměrná.<sup>36</sup> Nevýrazné výkony výboru ve druhé polovině roku 2010 tedy opravdu mohly být dány nadprůměrným množstvím mezinárodních smluv, které bylo nutné schválit, a hledáním nového modu působení sněmovního orgánu, který po volbách prošel radikální personální proměnou. Personální diskontinuita se však neukazuje pouze jako negativní, neboť noví členové výboru (např. poslankyně Lenka Andryšová) jakoby vlili do jeho fungování novou krev.

#### *Senátní výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (VZOB)*

Funkce a role senátního VZOB se podobá sněmovnímu ZAV. Z veřejně dostupných záznamů je patrné, že se ve srovnání se ZAV senátní výbor více zabývá i evropskou problematikou, jinak i pro tento orgán platí úsilí o efektivní a bezproblémové schvalování mezinárodních smluv a dohod. Také na jednání VZOB byli pravidelně přítomni zástupci exekutivy (byť ministr zahraničních věcí se žádné schůze VZOB v roce 2011 nezúčastnil), vzhledem k zaměření výboru byla patrná silnější komunikace se zástupci ministerstva obrany (včetně účasti ministra obrany na červnové schůzi), Armády ČR a ministerstva vnitra (např. na úrovni náměstka ministra či náčelníka generálního štábu, ředitele NBÚ). Většina projednávaných bodů za celý rok prošla bez kontroverzí, pochopitelný zájem vyvolalo představení připravované koncepce české zahraniční politiky v dubnu, či *Bílé knihy obrany* v červnu 2011. Oproti ZAV se na pořad VZOB pravidelně dostává jako bod jednání informace MZV o české pozici pro nadcházející jednání evropské Rady pro zahraniční záležitosti (FAC) a Rady pro všeobecné záležitosti (GAC). Na půdě výboru došlo k projednávání pouze tří kontroverznějších bodů. Nejvýraznějším z nich byl již několikrát zmíněný evropský stabilizační mechanismus, k němuž výbor na své červencové schůzi nezaujal stanovisko, a byl také jediným případem politického – silového – hlasování. Dále se senátoři ve výboru částečně střetli ohledně celoevropské úpravy nakládání s utajovanými skutečnostmi a rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku. V roce 2011 čelil VZOB v prvních měsících situaci, kdy po úmrtí předsedy VZOB Jiřího Diembiera v lednu 2011 trvalo do poloviny března, než byl novým předsedou zvolen Jozef Regec.

### ***Parlamentní diplomacie***

V letošním vydání publikace se poprvé podrobněji zaměříme na tzv. parlamentní diplomacii i na úrovni pléna sněmovny, dříve jsme se věnovali spíše pouze zahraničním stykům sněmovního zahraničního výboru (bohužel pro tento rok nemáme podobná data pro Senát). Chceme tím do budoucna umožnit sledování trendů v parlamentní diplomacii i na plenárních úrovních parlamentu. V roce 2011 bylo předsedkyní sněmovny Miroslavou Němcovou či jejím místopředsedou L. Zaorálkem přijato celkem 36 zahraničních delegací. Většinou jde o přijetí delegací, které přicestovaly na oficiální či pracovní návštěvu na pozvání české exekutivy (MZV, prezident, premiér). Nejčastěji (v deseti případech přijetí ministrů zahraničních věcí) se přijetí konalo na základě žádosti ze strany MZV, sedm delegací bylo přijato po oficiálním pozvání ze strany předsedkyně sněmovny, pět delegací (na úrovni prezidenta) bylo přijato po žádosti ze strany Kanceláře prezidenta republiky. V šesti případech sněmovna kladně reagovala na žádost ze strany velvyslanectví toho kterého státu v ČR (místopředseda sněmovny L. Zaorálek se takto setkal s delegacemi Ruska, Vietnamu a KLDR). Úřad vlády se se sněmovnou dohodl na setkání se třemi delegacemi na úrovni předsedy vlády a pětkrát se reprezentanti sněmovny setkali s představiteli Senátu druhé země (po žádosti Senátu ČR). Co se týká teritoriálního zaměření, osm delegací bylo mimoevropských, většinou z Asie či Blízkého východu. Problematické však je, že za předsednictvím sněmovny v roce 2011 zavítaly pouze dvě návštěvy z tzv. „starých členských zemí“ EU (Lucembursko, Itálie), v ostatních případech šlo o delegace z východní či jihovýchodní Evropy. Předsedkyně sněmovny navštívila bruselské jednání předsedů národních parlamentů, kromě toho cestovala do Lotyšska, Vatikánu, Slovenska, Polska, Rakouska a Velké Británie. Z toho je dobře patrné, že regionální zaměření v podstatě odpovídá geografickému zaměření české diplomacie. Kromě toho se uskutečnilo téměř osm desítek parlamentních cest na jednání parlamentních shromáždění mezinárodních organizací (v tom zcela jednoznačně dominovala Rada Evropy, následována OBSE a NATO) a na setkání Meziparlamentní unie. Na tyto cesty jsou vynakládány každoročně značné prostředky, ovšem působení českých poslanců v těchto orgánech není v obecném povědomí a rozhodně je namístě otázka, jak mapovat efektivitu tohoto nákladného nástroje české parlamentní diplomacie.

V rovině zahraničního výboru nebyl v přijatých delegacích patrný žádný výrazný geografický rys, kromě toho, že ZAV nepřijal žádnou „západoevropskou“ delegaci, což je problém i z toho důvodu, že tuto roli nezastoupil ani Výbor pro evropské záležitosti. ZAV v roce 2011 přijal celkem devět delegací (Indonésie, Saúdská Arábie, Slovinsko, Irák, Rada Evropy, Moldavsko, USA, Brazílie a Rumunsko). Kromě toho se zástupci ZAV účastnili i některých setkání na úrovni předsednictví sněmovny. Co se týká cest členů ZAV, znatelně se jejich počtu a zaměření dotkla úsporná opatření. Celkem bylo na zahraniční cesty zahraničnímu výboru přiděleno 1,5 mil. Kč, což je nejméně ze všech sněmovních výborů (celkově vyhradila sněmovna na zahraniční cesty 12 mil. Kč). V únoru se předseda výboru D. Vodrážka snažil neúspěšně prosadit na organizačním výboru navýšení rozpočtu na 2,5 mil. Kč.<sup>37</sup> Dle dostupných informací podnikl ZAV v roce 2011 devět zahraničních cest – do Maďarska a Polska (na pravidelná zasedání předsedů parlamentních zahraničních výborů v předsednické zemi /COFACC/),

do Velké Británie, Brazílie, Vietnamu, Bruselu (NATO a EP) a Slovenska. V roce 2011 tedy pokračovala tendence cestovat více v rámci Evropy, patrně právě kvůli úsporným opatřením. Dle našich informací podnikl zahraničně-bezpečnostní výbor Senátu (VZOB) v roce 2011 14 cest, z toho tři mimoevropské (Peru, Izrael, Tchaj-wan).

## TVORBA ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V ROCE 2011: PREZIDENT

Prezident České republiky vstupuje do tvorby české zahraniční politiky ve třech rovinách:

- 1) role prezidenta vyplývající z jeho postavení v ústavním pořádku ČR;
- 2) prezidentská diplomacie;
- 3) prezident jako účastník politických debat o české zahraniční/evropské politice.

### *Prezident jako ústavní aktér české zahraniční politiky;*

Zatímco v roce 2008 a 2009 se silně projevila ústavní role prezidenta, kdy odmítal podepsat *Lisabonskou smlouvu* či byl s vládou ve sporu stran uznání Kosova, v roce 2010 se více profiloval spíše ve vnitropolitických diskusích o zahraniční politice. V roce 2011 zasahoval prezident z hlediska svých ústavních pravomocí do zahraniční politiky veřejně jen v jediném, ovšem závažném případě, kdy odmítl zastoupení ČR v Kosovu na úrovni velvyslance. Prezident otevřeně prohlásil, že „*pokud já budu prezidentem, tak žádného velvyslance [v Kosovu, pozn. autora] mít nebudeme*“.<sup>38</sup> Prezident tak v plné míře využil svých ústavních pravomocí pro prosazení svého dlouhodobého postoje k této problematice. Především však také potvrdil argument, který zde již několikrát zazněl, že navzdory široce přijímanému názoru má prezident značné ústavní pravomoci pro pozitivní či negativní ovlivnění vládní zahraniční politiky. Zároveň se tím také obnažil další potenciální problém, který se skrývá v Ústavě ČR, která nespecifikuje přímo, zda diplomatické styky s druhou zemí navazuje formálně vláda či prezident. Pak může dojít k podobné situaci, tedy že diplomatické styky naváže vláda, ovšem prezident odmítne jmenovat svého zástupce v dané zemi – velvyslance – a výsledkem je rozporuplný postoj ČR. Lze se domnívat, že prezident Klaus aktivně v zákulisí ovlivňoval i výběry dalších kandidátů na posty českých velvyslanců, ovšem tyto informace nejsou veřejně k dispozici. Jinak v roce 2011 prezident vykonával své ústavní povinnosti bez dalších konfliktních momentů.

### *Prezidentská diplomacie*

V roce 2011 uskutečnil prezident Václav Klaus 25 zahraničních návštěv, jejichž charakter a teritoriální zaměření nevybočilo z trendu předchozích let, kdy platí, že Kanceláři prezidenta republiky se nedaří získat pozvání na oficiální, ale ani pracovní návštěvu některé ze zemí významných západoevropských či transatlantických spojenců. Oficiálních cest na státní návštěvu vykonal V. Klaus v roce 2011 sedm. Vedly do Senegal, Ázerbájdžánu, Chile (s proslulým incidentem s „ukradeným“ perem při podpisu smlouvy), Argentiny, Černé Hory a Slovenska. Dále prezident navštívil třikrát Rakousko (Vídeň, Linz a Alpbach – ve všech případech cestoval s cílem proslovit před-

nášku, nikoli na bilaterální jednání, byť ve Vídni se s rakouským prezidentem setkal), přednášel rovněž ve Spojených státech (Chicago) a ve Velké Británii (ani v jednom případě nedošlo na setkání se státními reprezentanty), v Berlíně (na pozvání Hillsdale College) a na základě pozvání dvou australských think tanků podnikl v červenci konferenční cestu do Austrálie (v rámci této cesty nebyl kvůli bezpečnostním opatřením vpuštěn do australského parlamentu). V Evropě pak podnikl prezident několik cest na pozvání regionálních vlád – v červnu byl na pracovní návštěvě v Hamburku, v listopadu navštívil Severní-Porýní Vestfálsko, v prosinci polskou Vratislav na pozvání dolnoslezského vojvodství. V rámci klasické pracovní bilaterální návštěvy navštívil V. Klaus v roce 2011 Belgie, Srbsko, Maďarsko a Itálii a v rámci jednání na multilaterálních fórech pak New York (zářijové Valné shromáždění OSN), Brusel (březnové mimořádné zasedání Evropské rady) a Varšavu (tradiční setkání střeoevropských prezidentů v květnu a summit Východního partnerství v září). Shrňme-li zahraniční diplomatické aktivity českého prezidenta za rok 2011, nutně dospějeme k názoru, že jeho diplomatická izolace ze strany významnějších zemí EU či z USA pokračovala, pokud se ještě neprohloubila. Z celkem 25 zahraničních cest jich deset bylo na pozvání k přednáškám či pozvání regionální samosprávy a čtyři vyplývaly z možnosti prezidenta reprezentovat ČR na multilaterálním fóru. Ve zbývajících případech navštívil V. Klaus ze západoevropských států pouze Belgie a Itálii (v rámci oslav 150. výročí italského sjednocení). Tento nepříznivý účet lze jen doplnit ještě výmluvnějším seznamem zemí, jejichž prezidenti se v roce 2011 rozhodli prezidenta Klause navštívit v ČR: Makedonie, Polsko, Chorvatsko, Itálie, Maďarsko, Srbsko a Rusko. Je pravdou, že toto geografické zaměření v mnoha ohledech odpovídá i teritoriálním prioritám ČR, nicméně pro silné postavení je nutné budovat i silné vazby se státy na západ od České republiky, a v tomto směru prezident dlouhodobě naprosto selhává. Z toho důvodu bohužel musíme nadále zůstat u tvrzení, že prezident není vítaným či přijatelným partnerem pro řadu evropských států a pro nejvýznamnějšího transatlantického spojence – USA. Není v analytických možnostech tohoto textu jednoznačně definovat důvody této pokračující diplomatické izolace V. Klause – např. Vít Beneš ve své statistické studii zjišťuje, že podobné rysy v cestách platí i pro další prezidenty menších střeoevropských zemí (Slovensko, Maďarsko).<sup>39</sup> Je tedy nutné mít na paměti, že diplomatické možnosti představitele menšího střeoevropského státu jsou omezené. Nicméně ve srovnání s diplomacií předsedy vlády (viz výše) se přece jen jasně ukazuje větší diplomatická atraktivita českého premiéra než českého prezidenta, což lze dát do souvislosti mj. i s negativním obrázkem národovecky smýšlejícího V. Klause v západní Evropě. Dále lze z prezidentských cest dovodit ještě dva další postřehy: prezident stále klade silný důraz na střeoevropský a balkánský prostor a ve své diplomacii výrazně preferuje hospodářské otázky a možnosti otvírání zahraničních trhů pro české podnikatele. V obou těchto směrech prezidentova diplomacie odpovídala vládní zahraniční politice.

### ***Prezident jako účastník politických debat***

Mnoho k tomuto tématu bylo řečeno již v předchozím textu. Prezident Václav Klaus vstupoval do veřejné a politické diskuse pravidelně a prosazoval v ní své pojetí za-

hraniční politiky a Evropské unie. V zahraniční politice důsledně trval na suvereni-  
stickém a autonomistickém pojetí národních zájmů (to se např. projevilo v odmítání  
intervence a českého zapojení v Libyi), v evropské politice prosazoval ekonomické  
(v protikladu proti politickému) pojetí evropské integrace. V konkrétních zahranič-  
něpolitických úvahách pak český prezident i v roce 2011 obhajoval silnou vazbu na  
Rusko. Zatímco autonomismus a národovecký akcent na suverenitu je ideová orien-  
tace, jež v současném globálním řádu jen obtížně poskytne relevantní vodítko pro  
zahraničněpolitické rozhodování, v řadě svých vystoupení a projevů k evropské in-  
tegraci vyslovil prezident Klaus myšlenky, které by měly být brány v potaz při disku-  
sích o evropské budoucnosti. Problémem však je, že V. Klaus dosud nevytvořil kohe-  
rentní a komplexní alternativní vizi současnému integračnímu vývoji, o níž by bylo  
možné smysluplně diskutovat, a že pro velkou část evropského politického myšlení  
se názory českého prezidenta staly jakousi karikaturou a koloritem, jimž není nutné  
– ani možné – věnovat reálnou pozornost.

## ZÁVĚR

Pokud politický kontext v roce přinesl nějaké pozitivní jevy, pak je lze hledat v příz-  
nivém působení sněmovního zahraničního výboru na parlamentní dimenzi české za-  
hraniční politiky, což dává jistou naději do budoucna. V oblasti tvorby zahraniční  
politiky lze vyzdvihnout rostoucí kvalitu státní správy (nejen MZV) a zlepšování ko-  
munikace mezi jednotlivými exekutivními složkami, počátek systematictější práce  
s občany ČR působícími v mezinárodních organizacích, kteří mohou být nezastupi-  
telnou pomocí při implementaci českých priorit, a kvalitní diplomacii na úrovni před-  
sedy vlády a ministrů. Jinak jsme však v roce 2011 byli svědky rostoucí politické po-  
larizace, jež se týkala českého unijního působení a zároveň rostoucího sebezahledění  
domácí politiky, která nevěnovala dostatečně odpovědnou pozornost politice evrop-  
ské a zahraniční. Narostl počet střetů mezi aktéry a jediný reálný pokus o iniciaci de-  
baty o roli ČR v evropském a světovém měřítku byl záhy po jeho přijetí neutralizo-  
ván (koncepce české zahraniční politiky).

Závažné je, že o těchto faktorech hovoříme na stránkách této publikace již od je-  
jího vzniku, a proto se v letošním závěru pokusím o hlubší reflexi těchto negativních  
jevů. V úvodu loňského vydání této kapitoly byl analyzován fundamentální filozof-  
ický a politický rozpor mezi hlavními českými politickými proudy. Celkem proti  
sobě pod povrchem internacionalistického konsenzu dlouhodobě stojí tři zcela proti-  
kladné osy uvažování:

1) *Spor stran zdrojů legitimacy společenství či politiky.* Klíčovou otázkou této kon-  
fliktní linie je, zda se zdroje legitimacy politického společenství (a s tím i zdroje so-  
ciální, ekonomické a bezpečnostní garance jeho členů) nacházejí na národní úrovni,  
či se mohou nacházet na jiné (vyšší či nižší) úrovni, tj., zda je jediným garantem bez-  
pečnosti, občanských svobod a sociálního statutu občanů národní stát či jiné úrovně.  
Toto dilema se bezprostředně dotýká diskusí o povaze a budoucnosti EU, ale i o ná-  
rodní suverenitě, vnitřním uspořádání států či o právech a postavení menšin.

2) *Spor o povahu distribuce statků uvnitř společenství a na globální úrovni*, kdy na jedné straně stojí koncepce liberálně tržního společenství a na straně druhé sociálně tržního společenství. Opět, tato otázka stojí velice blízko rozhodování o povaze a budoucnosti EU.

3) *Filosofický, normativní a politický spor mezi univerzalizmem a partikularismem*, tj., zda jsou euroatlantické hodnoty partikulární či univerzální povahy, a hlavně, zda je legitimní tyto hodnoty také prosazovat nástroji zahraniční a dalších politik ve světovém měřítku.

Tyto tři linie doprovázejí české (zahraničně)politické myšlení od počátku devadesátých let a již z jejich povahy vyplývá, že neexistuje prostor, na němž by bylo možné hledat shodu.<sup>40</sup>

Přes existenci těchto principiálních sporů česká zahraniční politika vykazovala za poslední dvě dekády překvapivou kontinuitu ve svém úsilí být řádnými členy „euroatlantické civilizace“, což, formálně vyjádřeno, znamená být přijatelnými členy Evropské unie a NATO. Po dlouhá léta se tedy ukazoval paradox – zatímco ve vnitřní politice byly lišící se postoje v rovině *politics* preference převáděny do výsledné politické praxe, a docházelo tudíž i k změnám v rovině *policy*, zahraniční politika je v dlouhodobém horizontu vůči názorovému rozdělení více méně imunní a zachovává si svou kontinuitu.<sup>41</sup> V roce 2009 (v souvislosti s ratifikací *Lisabonské smlouvy*) a v roce 2011 (v souvislosti s postojem vlády k řešení krizového vývoje v eurozóně) se ovšem ukázalo, že tento dlouhodobý rys české zahraniční politiky přestává fungovat stoprocentně. Začíná se projevovat skutečnost, že identita, normy a hodnoty, které jsou pro český hegemonní internacionalismus konstitutivní, mohou působit dominantním způsobem pouze, pokud jsou definovány vágně a mělce. Jakýkoli bližší pokus o propracovanější a hlubší definici hodnot a norem, z nichž je český internacionalismus poskládán, by nutně vedl k příklonění se k některé ze stran výše zmíněných dichotomií (a možná řady dalších).<sup>42</sup> Relevanci tohoto argumentu nade vše jasně demonstroval i na začátku kapitoly popsany proces přijetí – a odmítnutí – nové koncepce české zahraniční politiky.

Protože formální i identitární sounáležitost k euroatlantické civilizaci je ztělesněna v přijatelnosti členství a působení České republiky v rámci EU a NATO, pak musí být výsledná internacionalistická politika v souladu s hlavním konsenzuálním proudem v rámci těchto dvou organizací. Protože politika obou organizací ztělesňuje často obtížně se rodící kompromis mezi desítkami států, již ze samé podstaty vyplývá, že český internacionalismus vždy bude nutně mělký a neprinciální.<sup>42</sup> Česká zahraniční politika tak na nejobecnější úrovni zůstává ve formě jakéhosi pragmatického přizpůsobování se očekáváním ze strany EU (přibarvování českých preferencí Evropou) a jen v minimální míře zaujímá ryzí postoj, který neváhá prosazovat na unijní úrovni (zejména Východní partnerství). Z tohoto pragmatického přístupu však vyplývá jedna závažná skutečnost, která se začíná v posledních letech projevovat – pokud přestává být „evropský příběh“ vyprávěn v pojmech hodnot, předchází normativní přitažlivá síla EU nezbytně šedne. Stejně tak se vytrácí dostředivá síla EU, pokud se v ní objevují hlubší rozpory stran její budoucnosti, než tomu bylo v předchozích letech. Alarmující nedostatek hodnotové diskuse v současné Evropě nachází svůj protiklad v ne-

končící sérii obchodů *něco za něco* v zájmu zachránit samu existenci EU. Evropská unie ztrácí svou dostředivou sílu, což má za následek i vytrácení internacionalistického konsenzu v české zahraniční politice. Jak je možné, že Česká republika není schopna přispět k normativní diskusi o budoucnosti integrace? Významné české politické proudy se namísto diskusí o budoucnosti vrací ke specificky „českým zájmům a řešením“ a veřejnost je v rostoucí míře ochotna těmto řešením naslouchat. Proto bylo tak významné, že vládou schválená koncepce jasně prohlásila odhodlání prokázat svou spoluzodpovědnost za pokračování evropského projektu. Bohužel, osud koncepce ukázal, že významná část českých politických elit se sice na rétorické úrovni přizpůsobila „pro-evropským“ heslům, aniž by se obtěžovala porozumět jejich důvodu a původu. Pohřbení vládní koncepce zahraniční politiky je smutným důkazem toho, že české členství v EU zůstalo přesně tím, čím bylo v letech devadesátých – formálním potvrzením náležitosti do klubu bohatých Evropanů, bez snahy uvědomit si spoluzodpovědnost za sázky, jež se v integračním procesu nacházejí. České politické prostředí si v posledních dvaceti letech užívalo pohodlí přejímat v podstatě cokoli, co přišlo z „Evropy“, aniž by se našel čas a důvod ke kontemplaci nad významem evropského projektu jako takového. Velká část české politické reprezentace se vůči Evropské unii chová jako černý pasažér, který ve svém blahobytném pohodlí nepomýšlí nad směrem, jímž se ubírá vlak, v němž jede, nezaobírá se alternativním plánem pro případ, že vlak potká nepříjemná nehoda, a už vůbec se nesnaží této nehodě předcházet, neboť to není jeho starost. Snad nyní, v samém závěru, vyjde najevo důvod zařazení motto kapitoly od prvního československého prezidenta, který si tento nešvar nadevše jasně uvědomoval již v prostředí první republiky.

## Poznámky

- <sup>1</sup> *Koncepce české zahraniční politiky České zahraniční politiky*. On-line: [www.mzv.cz/file/675937/koncepce\\_zahranicni\\_politiky\\_2011\\_cz.pdf](http://www.mzv.cz/file/675937/koncepce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf).
- <sup>2</sup> *Budoucnost české zahraniční politiky: Koncept bez vize?*, 2. 8. 2011. On-line: [www.amo.cz/publikace/budoucnost-ceske-zahranicni-politiky-koncepce-bez-vize.html](http://www.amo.cz/publikace/budoucnost-ceske-zahranicni-politiky-koncepce-bez-vize.html).
- <sup>3</sup> Vystoupení prezidenta republiky na setkání s českými velvyslanci, 30. 8. 2011. On-line: [www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/245.shtml](http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/245.shtml).
- <sup>4</sup> *Koncepce české zahraniční politiky České zahraniční politiky*, op. cit., s. 16.
- <sup>5</sup> *Koncepce české zahraniční politiky České zahraniční politiky*, op. cit., s. 9.
- <sup>6</sup> *Koncepce zahraniční politiky České republiky* (2011), první návrh předložený do vlády, s. 9.
- <sup>7</sup> *Koncepce české zahraniční politiky České zahraniční politiky*, op. cit., s. 3–4.
- <sup>8</sup> Dopis prezidenta republiky ministru zahraničních věcí Karlu Schwarzenbergovi z 9. 5. 2011. On-line: [www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Klaus-Koncepce-zahranicni-politiky-by-nemela-byt-pouhym-urednickym-alibistickych-textem-207393](http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Klaus-Koncepce-zahranicni-politiky-by-nemela-byt-pouhym-urednickym-alibistickych-textem-207393).
- <sup>9</sup> Vystoupení prezidenta republiky na setkání s českými velvyslanci, op. cit.
- <sup>10</sup> Tamtéž.
- <sup>11</sup> Tamtéž.
- <sup>12</sup> *Usnesení vlády České republiky č. 589 ke Koncepci zahraniční politiky České republiky* (20. 7. 2011). On-line: [kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/\\$FILE/589%20uv110720.0589.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/$FILE/589%20uv110720.0589.pdf).

- <sup>13</sup> Příloha k usnesení vlády ze dne 31. srpna 2011, č. 655. On-line: [kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/\\$FILE/655%20p%C5%99%C3%ADloha%20w110831a.0655.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/$FILE/655%20p%C5%99%C3%ADloha%20w110831a.0655.pdf).
- <sup>14</sup> *Vláda schválila úpravy jednacího řádu* (31. 8. 2011). On-line: [www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-zmeny-v-jednacim-radu-86973/](http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-zmeny-v-jednacim-radu-86973/).
- <sup>15</sup> *Vláda nepodpořila změny v postupu při uznávání nových států*. ČTK, 22. 5. 2011.
- <sup>16</sup> *Vláda stále nemá koncepci českého působení v EU*. ČTK, 13. 12. 2011.
- <sup>17</sup> *Usnesení Vlády České republiky k návrhu na sjednání Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice* (31. 8. 2011). On-line: [kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/\\$FILE/654%20uv110831.0654.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/$FILE/654%20uv110831.0654.pdf).
- <sup>18</sup> *Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro*, MZV ČR (13. 4. 2011). On-line: [www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/evropska\\_unie/pravo\\_evropske\\_unie/aktualni\\_novely\\_primarniho\\_prava\\_eu/rozhodnuti\\_evropske\\_rady\\_kterym\\_se\\_meni.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/evropska_unie/pravo_evropske_unie/aktualni_novely_primarniho_prava_eu/rozhodnuti_evropske_rady_kterym_se_meni.html).
- <sup>19</sup> *Usnesení Vlády ČR č. 346 k záměru na řešení problematiky nemovitostí pro diplomatické mise České republiky a Spolkové republiky Německo* (11. 5. 2011). On-line: [racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/F2E110476B89BE62C125788C003B0E80/\\$FILE/346%20uv110511.0346.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/F2E110476B89BE62C125788C003B0E80/$FILE/346%20uv110511.0346.pdf); *Zaorálek odmítl záměr prodat Německu Lobkovický palác*. ČTK, 13. 5. 2011; *Vláda souhlasila s plánem prodat Německu Lobkovický palác v Praze*. ČTK, 11. 5. 2011.
- <sup>20</sup> *Usnesení vlády ČR k Informaci o průběhu a výsledcích renegociace Dohody mezi Spojenými státy americkými a Českou a Slovenskou Federativní Republikou o vzájemné podpoře a ochraně investic* (8. 9. 2011). On-line: [kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/80C687D66E5D4EC5C125790400491A0D/\\$FILE/667%20uv110908.0667.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/80C687D66E5D4EC5C125790400491A0D/$FILE/667%20uv110908.0667.pdf).
- <sup>21</sup> *Nečas nabízí Merkelové veřejnou diskusi o dostavbě Temelína*. ČTK, 23. 11. 2011; *Nečas a Seehofer: Energetické koncepce máme odlišné, ale bezpečné*. ČTK, 23. 11. 2011.
- <sup>22</sup> *Nečas: Země bráníci vstupu Bulharska do Schengenu se chovají nefér*. ČTK, 4. 10. 2011; *Nečas a Borisov mezi čtyřma očima řešili situaci ČEZ v Bulharsku*. ČTK, 4. 10. 2011.
- <sup>23</sup> *Nečas: Spor o eurotajmníka skončil. Dohodli jsme se*. Aktualne.cz, 21. 10. 2011. On-line: [aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=718580](http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=718580).
- <sup>24</sup> Úsporná opatření MZV ČR, 2. 2. 2011. On-line: [www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti\\_a\\_media/udalosti\\_a\\_tematata/x2011\\_02\\_02\\_usporna\\_opatreni\\_na\\_mzv.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/udalosti_a_tematata/x2011_02_02_usporna_opatreni_na_mzv.html).
- <sup>25</sup> *Ministerstvo zahraničí zvaží, jaké ambasády v Evropě může zrušit*. ČTK, 24. 5. 2011.
- <sup>26</sup> *Na českých ambasádách končí obchodní radové, místo ztratí i úředníci*. Lidovky.cz, 9. 2. 2011. On-line: [www.lidovky.cz/na-ceskych-ambasadach-konci-obchodni-radove-misto-ztrati-i-urednici-1fr/\\_ln\\_domov.asp?c=A110209\\_172627\\_ln\\_domov\\_ter](http://www.lidovky.cz/na-ceskych-ambasadach-konci-obchodni-radove-misto-ztrati-i-urednici-1fr/_ln_domov.asp?c=A110209_172627_ln_domov_ter).
- <sup>27</sup> *Politologové kritizují Klause za výrok o ruských volbách*. ČTK, 8. 12. 2011.
- <sup>28</sup> *Usnesení Senátu z 8. schůze, konané dne 4. května 2011*. On-line: [www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=59883](http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=59883); *Senát odmítl Národní program reform, sdělí to Evropské komisi*. ČTK, 4. 5. 2011; *Nesouhlasné stanovisko Senátu k Národnímu programu reform*. ČTK, 4. 5. 2011; *Senát hlasy opozice odmítl Národní program reform, sdělí to EK*. ČTK, 4. 5. 2011.
- <sup>29</sup> *Stenografický záznam ze 14. schůze sněmovny 25. 3. 2011*. On-line: [www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014093.htm](http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014093.htm).
- <sup>30</sup> *Komunisté vyzvali k ukončení vojenské operace v Libyi*. ČTK, 22. 3. 2011.
- <sup>31</sup> *Písemná interpelace M. Grebeníčka na K. Schwarzenberga ve věci podezření, že vláda politicky kryje hrubé porušování lidských práv*. Sněmovní tisk 254/0 (24. 3. 2011). On-line: [www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=254&ct1=0](http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=254&ct1=0).
- <sup>32</sup> *Podle ČSSD by měla být Praha vstřícná k přijetí Palestiny do OSN*. ČTK, 14. 9. 2011; *Poslanci, včetně části ČSSD, podpořili pohled vlády na Palestinu*. ČTK, 22. 9. 2011.
- <sup>33</sup> *Usnesení Zahraničního výboru Poslanecké sněmovny PČR č. 68* (19. 1. 2011). On-line: [www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=67864](http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=67864).
- <sup>34</sup> *Usnesení Zahraničního výboru Poslanecké sněmovny PČR č. 73* (2. 3. 2011). On-line: [www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=68822](http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=68822).



- <sup>35</sup> Usnesení Zahraničního výboru Poslanecké sněmovny PČR č. 74 (2. 3. 2011). On-line: [www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=68823](http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=68823).
- <sup>36</sup> Viz jednotlivé zápisy z jednání a usnesení, k dispozici on-line: [www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3300](http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3300).
- <sup>37</sup> *Vodrážka chtěl víc peněz na zahraniční cesty, sněmovna mu nepřidá*. ČTK, 13. 2. 2011.
- <sup>38</sup> *Diplomacie a Klaus se liší v názoru na velvyslance v Kosovu*. ČTK, 21. 1. 2011.
- <sup>39</sup> Beneš, Vít (2012): *Mají střeoevropské státy společné geopolitické priority? Srovnání zahraničních cest prezidentů v letech 2004 až 2010*. Politologický časopis, 1/2012, s. 3–31.
- <sup>40</sup> Kořan, Michal (2011): *Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2010*. In: Michal Kořan a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2010. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 17; Kořan, Michal (2012): *Dvě dekády české zahraniční politiky a bezvýhodnost internacionalistické hegemonie*. Politologický časopis 3/12, s. 211–212.
- <sup>41</sup> Tamtéž, s. 200.
- <sup>42</sup> Tamtéž, s. 213.
- <sup>43</sup> Tamtéž, s. 211.