

Kapitola 1

Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2012

Michal Kořan

Od roku 2007, kdy na těchto stránkách analyzujeme politický kontext tvorby české zahraniční politiky (ČZP), prochází tato rovina ČZP postupným vývojem. Léta 2007–2009 byla poznamenána enormní polarizací stran zahraniční politiky, která se projevovala jak v exekutivní, tak i v legislativní dimenzi. Po katarzi tohoto stavu, ztělesněného pádem vlády uprostřed českého předsednictví Radě EU, naopak dochází k postupnému vyprazdňování politické diskuse o zahraniční či unijní politice. Ve druhé polovině roku 2009 se tvorba české zahraniční politiky zcela soustředila do rukou exekutivy, na úroveň jednotlivých resortů. Senát i Poslanecká sněmovna se staly platformou pro pouhé technické stvrzování mezinárodních smluv. V politickém prostředí se nediskutovalo o žádných význačných zahraničněpolitických otázkách (s výjimkou sporu o ratifikaci *Lisabonské smlouvy*) a legislativa tak selhávala v úloze artikulovat a agregovat politické zadání, podněty či vykonávat kontrolu exekutivní moci. Dalším nepříznivým důsledkem „politického ticha“ v období přechodné vlády Jana Fischera byla naprostá odevzdanost politických stran. Ke změně nedošlo ani ve druhé polovině roku 2010 po řádných parlamentních volbách. Z nich vzešla středoprávní vláda s původně mimořádně silným mandátem, ovšem v roce 2010 nebyla vedena žádná širší politická rozprava. Kromě exekutivních kompetenčních sporů mezi ministrem zahraničních věcí a předsedou vlády (zejm. rok 2011), české politice zcela dominovala sebestředná domácí agenda, která spolu s postupně rostoucím ochromením vládní koalice znemožňovala potřebnou debatu i o politice zahraniční.

Parlament od roku 2010 nadále ztrácel na svém postavení jako platformy pro politickou diskusi o zahraniční politice. Tento relativní „klid“ na druhou stranu umožnil mnohaúrovňovou a meziresortní přípravu nové zahraničněpolitické koncepce, jež byla vládou přijata v červenci 2011. Přijímání koncepce vyvolalo po mnoha letech zdravý a kritický zájem zainteresované veřejnosti, médií a některých politiků. Koncepce zahraniční politiky ČR je dle soudu autora této kapitoly¹, navzdory jejímu technicist-

nímu a neutrálnímu jazyku, ambiciózním dokumentem, který nastínil důležitý posun v chápání českých národních zájmů. Národní zájmy dle nové koncepce stojí a padají s osudem celého euroatlantického civilizačního prostoru a hlavním zájmem ČR je přispívat k zachování vlivu a principů tohoto civilizačního okruhu. Koncepce tak má své silné politické poselství – česká vláda se přihlásila ke sdílené odpovědnosti za euroatlantický prostor a spojila české národní zájmy s jeho osudem, a vyvázala tak české národní zájmy z úzce geopolitického „realistického“ pojetí. Přesto však – zejména působením prezidenta Václava Klause – byla koncepce neutralizována, neboť velká část médií a zainteresované veřejnosti přijala jím prosazovanou tezi, že koncepce je bezobsažným, byrokratickým materiálem, jenž navíc není schopen nabídnout patřičnou interpretaci českých národních zájmů.

Prizmatem tohoto předchozího vývoje je pak interpretován i politický kontext české zahraniční politiky v roce 2012. Hlavní otázky pro následující text jsou: 1) zda pokračující vládní paralýza, obecný politický nezájem a čas od času se vyskytující politická polarizace dále posilovaly své negativní dopady na českou zahraniční politiku; 2) zda či jakým způsobem česká zahraniční politika reagovala na hlavní mezinárodněpolitické výzvy roku 2012; 3) zda či jakým způsobem se dařilo naplňovat koncepci české zahraniční politiky z července 2011.

POLITICKÝ KONTEXT TVORBY ČESKÉ ZAHRAIČNÍ POLITIKY

Pravděpodobně nejzávažnější diskuse v roce 2012 se v zahraničněpolitickém prostoru odehrála na exekutivní, vnitrokoaliční úrovni. Byla vedena o zapojení České republiky do nově připravovaných unijních (či mezivládních) institucionálních plánů, zaměřených na záchranu eurozóny. Toto téma podrobně mapuje evropská kapitola (kapitola 3), zde jen v krátkosti připomeňme, že šlo o postoj českého premiéra na lednovém summitu EU, že se ČR jako jediná země s Velkou Británií nepřipojí k rozpočtové unii EU. Hlavní výměna názorů byla (vcelku i nevybíravě) vedena mezi Petrem Nečasem a ministrem zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem. Do diskuse krátce vstoupil i prezident V. Klaus, který se postavil za rozhodnutí premiéra. Postoj a nejednotnost české vlády k fiskální smlouvě byly tématem poslanecké interpelace, kdy premiér Nečas uznal, že povaha komunikace mezi ním a ministrem zahraničních věcí poškozuje ČR.² Zjištěné poměry neeskalovaly do větších politických rozměrů, během několika dní se oba hlavní aktéři sešli a vzájemně se dohodli na větší zdrženlivosti a na snaze nalézt kompromisní řešení.³ Z hlediska tématu této kapitoly je však důležité, že žádná rozsáhlejší politická diskuse (v parlamentu či prostřednictvím médií) k českému postoji vůči budoucnosti eurozóny téměř nenásledovala.

Druhým zahraničněpolitickým svárem, který výrazněji zasáhl českou politickou a veřejnou debatu, bylo prohlášení premiéra P. Nečase na zahájení strojírenského veletrhu v Brně (září 2012). Premiér v Brně zkritizoval „*módní politické projevy*“, jako je „*umělé a falešné adorování*“ ruské skupiny Pussy Riot, či přehnanou podporu tibetského vůdce dalajlamy („*dalajlamismus*“). Tyto projevy dle něho nejsou podporou

svobody a demokracie, naopak mají špatný vliv na český export.⁴ S první velice ostrou reakcí na premiérova slova přišel opět ministr zahraničních věcí, který dokonce vyslovil „*obavy o osud vlády*“. Ministr Schwarzenberg dále vyjádřil víru, že „*žádný český ministr zahraničí nikdy neskloní hlavu před velmocemi, pokud půjde o lidská práva. Proti diktátorům se musí postupovat stejně, ať jsou jakkoli velcí.*“⁵ Proslav na strojírenském veletrhu pak rozpoutal vcelku ojedinělou politickou odezvu. Za ministra zahraničních věcí se postavilo vedení TOP 09, do diskuse vstoupila i opoziční ČSSD, zopakovala svou kritiku vícekolejnosti české zahraniční politiky a „*redukcii zahraniční politiky na nástroj vnitropolitického boje*“. Předseda ČSSD Bohuslav Sobotka se postavil na stranu K. Schwarzenberga. Naopak P. Nečas se zastal ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba (ODS), dle něhož „*některé zahraničně politické postoje vadí a komplikují přístup na zahraniční trhy*“. Obdobné stanovisko zaujal i ministr zahraničních věcí přechodné vlády J. Fischera (a v době incidentu předseda česko-čínské obchodní komory) Jan Kohout s tím, že věří, že podobné výroky by mohly napomoci k započetí „*nezbytné a potřebné veřejné debaty o vztahu zahraniční politiky a proexportní politiky jako protikrizového faktoru*“⁶. Stejný názor podpořil později při recepci u příležitosti založení komunistické Číny prezident V. Klaus.⁷ Sám předseda vlády v reakci na tuto diskusi korigoval své výroky tím, že dle něj „*obhajoba lidských práv musí zůstat jednou z klíčových komponent české zahraniční politiky*“. Česká republika ale podle něj nemá být „*papežšější než papež*“ a má se v této otázce chovat podobně „*jako další členové Evropské unie*“.⁸

Ani tato epizoda nakonec nepřerostla v širší politickou debatu. Někteří komentátoři poukazovali na to, že premiér Nečas pouze chtěl posílit svou pozici před kongresem ODS u konzervativního (či proprezidentského) křídla strany. Na druhou stranu reflektuje jednu z hlubokých dělicích linií v českém zahraničněpolitickém smýšlení, která navíc tváří v tvář postupujícímu ochabování „hodnotového“ založení evropské integrace a hospodářskému nástupu nových, zejména východních ekonomik (Číny) bude v dalším období nabývat na významu. Její mezinárodní přesah ostatně podtrhuje to, že si tohoto necelý týden trvajících příběhu všiml i týdeník *The Economist*. V článku „*No More Mr. Nice Guy*“ extrapoluje Nečasovu pozici s odkazem ke dvaceti letům české zahraniční politiky v duchu Václava Havla⁹. Skutečnost, že předseda vlády uvedl svá slova do snahy začlenit českou pozici do „evropského mainstreamu“, potvrzuje tendenci zplošťovat českou vnější podporu lidským právům z posledních let a patrně bude skutečně možné očekávat hlubší reflexi tohoto tématu v dohledné době. O to je nicméně zajímavější, že v jiné zahraničněpolitické oblasti bylo vybočování z evropského rámce naopak považováno ze strany české vlády za ctnost. Jde o poslední výraznější politické téma roku 2012, aktivní hlasování ČR proti uznání statutu Palestiny jako nečlenského pozorovatelského státu OSN na podzimním zasedání Valného shromáždění. Toto téma je důsledněji rozebráno v mediální kapitole (kapitola 2) a v multilaterální kapitole (kapitola 15). Kromě těchto tří politických debat docházelo pak již spíše jen k dílčím sporům (některé z nich jsou popsány níže) a s nimi se česká zahraničněpolitická diskuse v roce 2012 v podstatě vyčerpala.

EXEKUTIVNÍ ROZMĚR TVORBY ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY

*Vláda*¹⁰

Vláda vstupuje do procesu tvorby české zahraniční politiky na třech úrovních:

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

Možnost měnit „pravidla hry“, čili *pravidla tvorby zahraniční politiky*, patří bezesporu k nejdůležitějším pravomocem vlády, byť struktura tvorby ČZP je spíše určována legislativními akty (tj. legislativní složkou moci). Nejčastěji vláda proměňuje strukturu tvorby ČZP pomocí změn jednacího řádu, k čemuž ovšem dochází spíše ojediněle. V roce 2011 se odehrál ostrý spor, který rozdělil koalici, a to ohledně změny jednacího řádu vlády, jenž významným způsobem ovlivnil koordinaci a výkon české unijní politiky (zřízení státního tajemníka pro evropské záležitosti při Úřadu vlády ČR). Žádný podobně vyhraněný spor stran zásahu do procesu tvorby ČZP v roce 2012 nenastal, navržené kroky byly schvalovány konsenzuálně. Jedinou významnější agendou, kterou vláda v tomto ohledu sledovala, bylo zapojení České republiky do mezinárodních organizací. Již v roce 2011 byly podniknuty první analýzy, jež měly za cíl zmapovat počet a způsob zapojení České republiky do mezinárodních organizací (ČR je členem několika stovek organizací) a vyhodnotit efektivitu tohoto zapojení. V roce 2012 pak byly tyto analýzy vzaty vládou na vědomí a jednotlivým ministerstvům bylo uloženo nevstupovat do žádných nových finančně významných závazků vůči mezinárodním organizacím bez předchozího souhlasu vlády. Toto opatření proměnilo dosavadní praxi, kdy zejména resortní zapojení do mezinárodních organizací mohlo probíhat bez předchozího souhlasu vlády. Zároveň vláda uložila ministerstvu zahraničních věcí, aby za součinnosti všech resortů a orgánů státní správy (včetně parlamentu) získala (vůbec první) souhrnný přehled o všech závazcích ČR vůči mezinárodním organizacím. V návaznosti na to vláda na počátku května schválila jedno z mála ukončení členství v mezinárodních organizacích za poslední roky (šlo o členství v Americké organizaci daňových správ). V podobném duchu vláda usilovala o strategičtější přístup k optimalizaci sítě zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí. Další dílčí změnou byl vládní návrh novelizace zákona o ozbrojených silách ČR, který posílil pravomoci ministra obrany při rozhodování o poskytnutí letecké přepravy materiálu či osob v případě humanitárních či podobných událostí. Cílem bylo umožnit adekvátní reakci zejména v akutních případech, kdy je nutné z humanitárních důvodů urychleně dopravit ať už osoby, či přepravit materiál v rámci těchto záchranných a humanitárních operací.

Kromě v úvodu zmíněných rozporů ohledně mandátu a pozice ČR vůči Fiskálnímu paktu nedošlo – snad vůbec poprvé za dobu, kdy je tato analýza činěna – na jednání vlády k veřejně doložitelnému rozporu ohledně *výkonu a koordinace české zahraniční politiky*. Všechny zahraničněpolitické kroky, které byly předloženy a schvalo-

vány na jednání vlády, byly schváleny jednomyslně a bez potíží. Nelze přitom říci, že by to bylo dáno menší relevancí schvalovaných témat – vždy jde o politickou interpretaci toho kterého tématu a o jeho následnou politizaci. V roce 2012 však k podobné politizaci nedocházelo.

Mnoho vládních usnesení se týkalo české obranné politiky. Kromě pravidelných informací o přeletech a průjezdech ozbrojených sil jiných států uskutečněných přes území ČR a informací o vojenských cvičeních Armády České republiky se zahraničními partnery doma i v zahraničí vláda na počátku února jednomyslně schválila *Záměr na zajištění vzdušné obrany*. V únoru rovněž projednala informaci k možnostem prodeje nadbytečných letounů L-159 a později též informace o jednání se švédskou stranou o možnostech překlenovacího řešení ochrany vzdušného prostoru České republiky dalším provozováním letounů JAS-39 Gripen. Dále v průběhu roku 2012 vláda schválila návrh na sjednání *Dohody mezi vládou České republiky a vládou Spojených států amerických o vzájemném pořizování materiálu a služeb pro účely obrany* (předmětem dohody je úprava podmínek účasti podniků z jednoho státu při pořizování materiálu a služeb pro účely ve druhém státě a minimalizace znevýhodnění souěžitelů pocházejících z druhého státu). V minulých letech pravidelně provázela politická reakce a diskuse návrh na působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany ČR v zahraničních operacích. V květnu vláda jednomyslně schválila tento návrh pro roky 2013 a 2014 (s výhledem na rok 2015) a přidržela se tak původní slibu, že zahraniční nasazení AČR bude plánováno vždy s víceletým horizontem. Jak uvidíme níže, v roce 2012 tento návrh žádná větší politická debata neprovázela. Na stejném zasedání vláda rovněž schválila návrh na financování projektů rychlého dopadu v Afghánistánu z prostředků resortu Ministerstva obrany ČR, návrh na prodloužení působení Provinčního rekonstrukčního týmu v provincii Lógar v Afghánistánu do poloviny roku 2013 a na podporu financování rekonstrukčních a rozvojových aktivit v provincii Lógar v roce 2013.

Vládní povahu měla také schválená *Strategie pro oblast kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2012 až 2015*. Vláda musela v roce 2012 posvětit změnu výše příspěvku České republiky do civilního a vojenského rozpočtu NATO a do programu bezpečnostních investic Organizace Severoatlantické smlouvy o zhruba 18 mil. Kč, o němž předtím rozhodla Severoatlantická rada. V létě byla provedena změna ve funkci náčelníka Generálního štábu Armády ČR, což je pravomocí vlády stejně jako souhlas s případnou spoluprací českého Úřadu pro zahraniční styky a informace se zpravodajskou službou cizí mocnosti, dle informací z vládního portálu k tomu došlo v roce 2012 dvakrát (toto je projednáváno v utajeném režimu). V unijní problematice byl jedním z důležitých vládních aktů (kromě projednávání mandátů vlády pro bruselská jednání) návrh konvergenční strategie (ta byla odmítnuta v Senátu s převahou opozice, v roce 2011 byla podobně Senátem odmítnuta česká vládní pozice ke strategii 2020) a rámcová pozice k návrhům nařízení pro politiku soudržnosti 2014–2020. Z dalších koncepčních materiálů vláda ještě schválila koncepci zahraniční rozvojové spolupráce v roce 2013 a střednědobý výhled jejího financování do roku 2015.

Předseda vlády P. Nečas při svých *diplomatických aktivitách* navázal na rok 2011. Většina cest či přijatých delegací reflektovala buď tradiční geografické priority ČR (Slovensko, Lotyšsko, Makedonie, Moldavsko, Srbsko, Německo /a Sasko/, Francie, Albánie, Polsko) nebo priority tematické (Afgánistán, Irák, Vatikán). Dále premiér svou diplomacií zvýrazňoval prioritní témata své vlády (Velká Británie, Švédsko či Nizozemsko s ohledem na EU či Izrael s ohledem na Blízký východ). Premiér plnil svou roli reprezentanta na multilaterálních fórech (zejména EU, NATO a Visegrádská skupina). Novým rysem, který byl historicky poprvé vyzkoušen v roce 2011, jsou společná vládní zasedání s delegacemi vlád druhého státu (dosud došlo k takovému setkání s Izraelem, Polskem a Slovenskem). I pro rok 2012 platí postřeh z roku 2011, že premiérskou diplomacií lze hodnotit kladně, P. Nečas se soustředil na jasné priority a dařilo se realizovat setkání s významnými partnery (což nemusí být vždy pravidlem). Za určitý deficit je možné považovat užší geografické zaměření premiérských cest, kterému by napomohlo budování pevnější sítě vazeb zejména v rámci EU, neboť premiérské cesty se v letech 2010–2012 vcelku opakovaly. Na druhou stranu možná šlo o snahu důsledně sledovat existující priority a vazby, zatímco širší geografický rozměr má tradičně diplomacie ministra zahraničních věcí (a v Nečasově vládě také místopředsedy vlády)

Prezident Václav Klaus vstupoval do politické a mediální diskuse v roce 2012 v souladu se svými ideovými východisky, ovšem v porovnání s roky 2009 až 2010 v mnohem menší míře. Z hlediska prezidentských pravomocí si V. Klaus obdobně široce, jako v roce 2009, vyložil svůj ústavní mandát podpisem ratifikovat mezinárodní smlouvy, když odmítal podepsat dodatek *Lisabonské smlouvy*, zavádějící zřízení evropského mechanismu stability do evropského primárního práva. Česká republika tak byla poslední zemí, která tzv. „euroval“ ratifikovala, praktické fungování mechanismu tato situace ovšem ohrozit nemohla. Prezidentovi byla umožněna demonstrace svého protiujiniho postoje, byť bez většího praktického dosahu, kromě toho, že Česká republika tím byla opět postavena mimo konsenzuální evropský proud. Z hlediska prezidentských *diplomatických aktivit* bylo možné v průběhu posledního roku V. Klause v prezidentské funkci konstatovat určitý pozitivní posun, kdy prezident částečně vyrovnal deficit zahraničních návštěv (či jejich přijetí) od významných evropských partnerů. Prezident v roce 2012 mj. cestoval do Rakouska či Itálie (tradičně pak na Slovensko a do Polska). Přesto se nelze ubránit dojmu určité dlouhodobé diplomatické izolace, kterou neprorazil ani v posledním „loučícím“ roce ve funkci, jakkoli veřejné informace z Kanceláře prezidenta republiky takové závěry vždy důsledně odmítaly. Vrcholem diplomatických aktivit českého prezidenta v roce 2012 z hlediska zájmů ČR byla jednoznačně pracovní návštěva německého prezidenta Joachima Gaucka, který mj. spolu s V. Klausem navštívil obec Lidice, jež si připomínala 70 let od jejího vypálení nacistickým Německem. Kromě toho český prezident v roce 2012 cestoval např. do Turecka, do Laosu a na zasedání ASEM, tradičně také na Valné shromáždění do New Yorku, v Praze přijal mj. hlavy států Islandu, Ázerbájdžánu či Kazachstánu.

LEGISLATIVNÍ ROZMĚR TVORBY ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY¹¹

Poslanecká sněmovna

Dle očekávání se na půdě Parlamentu ČR strhla největší diskusní vřava při udělování souhlasu s „*Rozhodnutím Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro*“. Dokument byl do sněmovny doručen již v květnu 2011 a do září téhož roku oba výbory, kterým byl přikázán k projednání (evropský a zahraniční), vydaly svá doporučující usnesení. Druhé čtení proběhlo 9. 5. 2012, kdy bylo přerušeno a sněmovna dokument schválila až na začátku června 2012. Je zajímavé, že v debatě vystupovali proti souhlasu zejména poslanci Věci veřejných, kteří pak také všichni hlasovali proti souhlasu (poslanci KSČM se zdrželi). V unijní oblasti proběhla ještě určitá diskuse k návrhu směrnice Evropského parlamentu, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků. Směrnice byla považována za nezbytný krok na cestě k bankovní unii, jíž česká vláda odmítala. Šlo o tzv. „silové hlasování“, kdy vládní strany hlasovali proti opozičním stranám (ČSSD hlasovala aktivně proti, KSČM se jednotně zdržela) a ve sněmovním usnesení koalice vyjádřila nesouhlas s navrhovanou směrnicí, neboť dle jejího názoru návrh směrnice překračuje přípustné meze principů subsidiarity a proporcionality.¹²

Jediné dvě další rozsáhlejší diskuse při projednávání legislativních aktů na půdě sněmovny pak proběhly již jen v souvislosti s působením českých ozbrojených sil v zahraničí, ani jedna však nepřipomínala průběhem, důsledky či temperamentem situaci z let 2007–2009. První z nich – a „silové hlasování“, kdy opozice hlasovala pro koalici – navázalo na rozhodnutí vlády z prosince 2011 poslat vojenské lékaře na Slovensko, aby napomohli řešit tamní kritickou situaci při stávce slovenských lékařů. Protože byli vojenští lékaři vysláni formálně „na cvičení“, bylo tím možné obejít parlamentní souhlas, s čím ostře nesouhlasila opoziční ČSSD i KSČM. Na počátku roku se celá diskuse znovu vrátila na půdu sněmovny a byly víceméně opakovány argumenty z konce předchozího roku. Druhá debata proběhla v červnu, kdy sněmovna projednávala dvouletý mandát pro působení sil a prostředků Ministerstva obrany ČR v zahraničí. Sněmovní diskuse byla v porovnání s minulým obdobím relativně věcná, k čemuž pravděpodobně napomohla i důslednější mezistranická komunikace před vlastním návrhem a návrh byl podpořen nejen celou koalicí, ale i drtivou většinou poslanců ČSSD. Poslanci rovněž schválili neobvyklé usnesení, v němž vyjadřují své poděkování v zahraničí působícím vojákům. Všichni poslanci KSČM hlasovali proti přijetí návrhu na působení českých sil v zahraničí. Jde o trvalý rys působení komunistických poslanců z posledních let, kdy vždy jednotně hlasují proti jakýmkoli vládním usnesením, jež se tak či onak týkají české obranné či bezpečnostní politiky, včetně takových aktů, jako přijetí informací o přeletu či přejezdu ozbrojených sil cizích států přes území ČR. KSČM nadále systematizuje a zpevňuje svou opozici vůči českému členství v NATO, což je tendence, jíž je nutné mít na paměti pro případ, že se komunistická strana v budoucnu dostane blíže k podílu na reálném, exekutivním vládnutí.

Kromě těchto několika málo případů diskuse o zahraniční politice nad legislativními akty již sněmovna pouze téměř automaticky schvalovala jednotlivé mezinárodní smlouvy, předložené vládou. Tím nemá být řečeno, že sněmovna by měla sáhodlouze rokovat o všech předložených smlouvách, tím spíše, že ty jsou projednávány v patřičných výborech. Problém ale spočívá v tom, že sněmovna od roku 2007, kdy je tato agenda touto publikací sledována, stále snižuje svou relevanci jako platforma pro jednání o zahraniční politice. V roce 2012 byl zařazen pouze jeden bod, jenž neměl povahu schvalování legislativního aktu, který se alespoň okrajově týkal české zahraniční politiky. V důsledku však právě tento krok spíše reflektoval míru neuspokojivého stavu české vnitřní politiky, neboť tato diskuse se týkala personálního obsazení na resortu obrany, nikoli obsahu české zahraniční politiky. Poslanec ČSSD Jan Hamáček v reakci na rozhodnutí ministryně obrany Kateřiny Peak odvolat z pozice prvního náměstka bývalého náčelníka generálního štábu Vlastimila Picka navrhl do plenární diskuse bod „o změnách na ministerstvu obrany“. Bouřlivá debata se opět odvíjela od vnitropolitických témat a vyústila v další silové hlasování o usnesení, v němž poslanecká sněmovna chtěla vyzvat K. Peak k rezignaci na funkci ministryně obrany. Vládní koalice hlasovala proti přijetí, opoziční strany pro (v případě přijetí usnesení by ovšem nešlo o formálně závazný krok vůči exekutivě). Kromě toho však již sněmovna jako zvláštní bod na jednání žádá specificky zahraničněpolitická témata neprojednává, což svědčí o míře nezájmu o tuto sféru politického života a o jeho pokračujícím soustředění do exekutivní oblasti.

Určitý prostor pro vyrovnání tohoto deficitu jsou již jen písemné či ústní interpelace poslanců na členy vlády. Interpelace v roce 2012 přinesly o něco více zahraničněpolitických témat, než tomu bylo v roce 2011, a byl jim věnován i větší prostor ze strany členů vlády či premiéra. K nejzajímavějším patřila interpelace stran mandátu vlády pro evropský summit k Fiskálnímu paktu (únor 2012) či obecně ke koordinaci české zahraniční politiky (v reakci na zrušení účasti prezidenta Klause na středoevropském setkání prezidentů na Ukrajině kvůli věznění ex-premiérky Julije Tymošenkové). Několik interpelací se týkalo problematiky čerpání ze strukturálních fondů. Díky interpelacím se dostala na půdu sněmovny témata jako spolupráce s Čínou či projednávání vládního mandátu pro evropské summity, ale i působení AČR v Afghánistánu. Skutečností ovšem i tak zůstává, že interpelace ani zdaleka nedosahují významu případného zařazení zahraničněpolitické agendy jako samostatného bodu na jednání sněmovny. Oproti roku 2010 nedošlo k žádnému pokusu opozice ovlivnit zahraniční politiku pomocí legislativního aktu.

Kladně lze hodnotit zmírněnou polarizaci ve sněmovním jednání o zahraniční politice, která ovšem může být dána nezájmem o zahraniční politiku a také skutečností, že se na pořad jednání sněmovny příliš zahraničněpolitických témat nedostávalo. Došlo také k vítanému prohloubení sněmovní debaty o některých unijních tématech, ovšem i zde platí, že debata byla omezená a nevedla ke kýženému politickému a přitom věcnému zájmu o unijní či zahraniční problematiku. Tento stav je zapříčiněn několika faktory. Tím prvním je dlouhodobá a rostoucí sebezahleděnost české politické diskuse, které chybí kýžený přesah. Velký díl zodpovědnosti za nedostatek diskuse na plenárních jednáních sněmovny leží na straně vládní koalice, jež tradičně neumožňuje

zařazení zahraničněpolitických bodů na jednání sněmovny. Zároveň ovšem platí, že v minulosti došlo k řadě případů, kdy se opozice při zahraničněpolitických diskusích nechovala příliš konstruktivně a zahraniční politiku pojímala jako rukojmí domácí politiky. Při srovnání s působením Senátu se nabízí myšlenka, že by bylo vhodné změnit jednací řád Poslanecké sněmovny tak, aby i zde docházelo k pravidelnému informování např. o výsledcích jednání evropských rad ze strany vlády.

Zahraniční výbor sněmovny (ZAV)

V roce 2011 jsme s určitou nadějí ocenili aktivnější přístup k zahraniční politice na půdě sněmovního zahraničního výboru. Bohužel, rok 2012 na tento trend nenavázal a roli ZAV je tak nutné hodnotit jako nedostatečnou. Zatímco v roce 2011 byla posílána komunikace s MZV a s exekutivou obecně (sedmi z celkového počtu 11 schůzí se účastnil první náměstek ministra zahraničních věcí Jiří 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). Oproti tomu v roce 2012 nebyl na jednání výboru ani jednou přítomen ministr zahraničních věcí, první náměstek ministra se zúčastnil jednání jednou a celkově se ZAV opět daleko více soustředil pouze na formální potvrzování mezinárodních smluv než na zahraničněpolitickou diskusi. Kromě toho v měsících červnu, červenci a srpnu jednání výboru vůbec neproběhlo. Působení zahraničního výboru v této publikaci sledujeme od roku 2007. Za oněch šest let existují dvě témata, kterým se členové výboru, ať už v jakémkoli složení, věnují kontinuálně, ovšem téměř bez jakéhokoli výsledku. Jde o téma koordinace zahraničních cest s ministerstvem zahraničních věcí a užší komunikace s resortem o rušení či zřizování zastupitelských úřadů. Obě témata působí jako „nekonečný příběh“, kdy se každý rok opakuje stále stejná situace – dojde na diskusi o lepší koordinaci zahraničních cest, vzájemné přísliby, téměř vše ovšem zůstane při starém, aby za několik měsíců či let byla tato otázka znovu vznesena, jako by šlo o převratné a nové téma. Zcela stejný rys pak mají i opakovaná usnesení a žádosti poslanců o to, aby byli lépe informováni či i konzultováni o změnách v síti českých zastupitelských úřadů v zahraničí. I tyto iniciativy jako by byly doslova kopírovány z roku na rok či z období na období, aniž by vedly k reálnému posunu. Za tento stav může patrně diskontinuita v obsazení zahraničního výboru, nezáměr většiny členů ZAV či nevelká ochota MZV k větší koordinaci. Tyto opakující se „návraty“ by působily až úsměvně, pokud by nešlo o zahraniční politiku ČR.

Senát

Od konce roku 2010, kdy většinu v Senátu získala opoziční ČSSD, dochází k významné proměně role horní komory v české zahraniční politice. Senát si stále více osvojuje roli reálné opozice vůči vládě (nejen) v zahraniční politice. Z procedurálních důvodů dochází na půdě Senátu k pravidelnějším diskusím o české ujiční politice, kde se právě rozdílily mezi vládní koalicí a opozicí projevují nejvýrazněji. Na plenárním jednání Senátu vláda (její předseda či určený zástupce) informuje o postoji ČR před

evropskými summity a informuje o výsledcích jednání v Bruselu. Opozicí kontrolovaný Senát několikrát využil této možnosti, aby schválil usnesení, jímž vyzývá vládu k zaujetí pozice (např. k fiskální smlouvě či k jednání o unijním rozpočtu), jež odpovídalo opozičnímu pohledu na unijní politiku. Formálně nejde o závazující akty, nicméně poskytují Senátu prostor pro asertivnější přístup k zahraniční či unijní politice vlády. S tím souvisí i fakt, že v roce 2012 se významně zvýšil podíl „silových hlasování“, kdy opoziční senátoři hlasují víceméně jednotně proti koalici (dokonce došlo k více silovým hlasováním, než tomu bylo v případě Poslanecké sněmovny). Díky tomu nebyl schválen vládní konvergenční program. V únoru v takto strukturovaném hlasování odsouhlasil Senát usnesení vyzývající prezidenta republiky k ratifikaci *Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě zakládajícího systém kolektivních stížností*, ještě významnějším aktem ovšem bylo odmítnutí vládního konvergenčního programu, kdy Senát hlasy opozice doprovodil zamítavé usnesení přesvědčením, že záměry reforem povedou k další hospodářské stagnaci a polarizaci české společnosti. Senát si tak namísto role nezávislého arbitra české zahraniční politiky, do níž se částečně pasoval v předchozích letech, osvojoval roli autonomního a opozičního aktéra české zahraniční politiky. Rok 2012 potvrdil, že dochází k zajímavé proměně na mapě tvorby české zahraniční politiky.

Pozitivním faktorem činnosti Senátu je dlouhodobě skutečnost, že díky odlišnému jednacímú řádu dochází v Senátu k pravidelnějším debatám o unijní politice a téměř lze říci, že Senát díky tomu spíše plnil roli parlamentní platformy pro potřebnou diskusi o českém působení v evropské (či mezinárodní) politice. Situace v Poslanecké sněmovně v roce 2012 tomuto trendu nahrávala více než kdy předtím.

ZÁVĚR

Na začátku kapitoly byly stanoveny tři otázky: 1) zda pokračující vládní paralýza, obecný politický nezájem a čas od času se vyskytnuvší politická polarizace působily nepříznivě na českou zahraniční politiku; 2) zda či jakým způsobem česká zahraniční politika reagovala na hlavní mezinárodněpolitické výzvy roku 2012; 3) zda či jakým způsobem se dařilo naplňovat koncepci české zahraniční politiky z července 2011.

Nejdříve je nutné částečně diferencovat mezi jednotlivými rovinami analýzy. V rovině výkonné se polarizace omezila na několik málo veřejně diskutovaných otázek, konkrétně šlo o spory mezi předsedou vlády a ministrem zahraničních věcí. Oproti období 2009–2010 nedocházelo k napětí mezi vládou jako celkem a prezidentem, toto napětí bylo omezeno na ministra zahraničních věcí a prezidenta. Z hlediska výkonu zahraniční politiky tato polarizace neměla bezprostřední negativní důsledky, byť tenze mezi MZV a Úřadem vlády ČR po dlouhou dobu např. znemožňovaly přijetí kýžené strategie ČR v EU. Problémem pochopitelně bylo, že ČR navenek působila jako nevypočitatelný a nejednotný aktér, ovšem toto není nikterak nový rys a chtělo by se snad dokonce napsat, že zahraničněpolitická partneri jsou na tento stav i přivyklí. Polarizace nebyla příliš patrná ani v legislativní rovině či mezi opozicí a koalicí. Kontinuální spor se vedl ohledně vládní unijní politiky, ovšem nikterak výrazný, přičemž

v tomto sporu si aktivněji počínala horní komora českého parlamentu. Výraznějším rysem roku 2012 tak spíš byla *absence* veřejné politické diskuse o zahraniční politice. Nelze si přát návrat situace z let 2007–2009, kdy zahraniční politika byla obětí vyhocených politických sporů, ovšem neexistence veřejné politické rozpravy je druhým extrémem, o nic méně nebezpečným. Jde totiž o to, že „vymizením“ otevřené politické debaty nedošlo v žádném případě k „vymizení“ politických svárů a odlišných preferencí politických či ekonomických vlivových skupin. Tyto skupiny nadále uplatňují svůj vliv na nejružnější zahraničněpolitická rozhodnutí, ovšem nedochází k veřejné politické debatě. Tento rys české zahraniční politiky byl jednoznačně posílen po „exekutivizaci“ politiky v přechodném kabinetu J. Fischera. Problém pak spočívá v tom, že veřejnost, ani politická veřejnost, nemá přístup k debatám o tom, proč jsou jaká rozhodnutí činěna, ať už jde o obsazování velvyslaneckých postů, o velké infrastrukturní či investiční mezinárodní projekty, o pozicích vůči významným evropským aktům apod.

Nyní přejdeme ke druhé a třetí otázce. Při odpovědi na ně bychom neměli přehlížet, že léta 2011 a 2012 přinesla příslib hlubší a pozitivní změny v české zahraniční politice. Touto změnou je komplexnější a adekvátnější reakce na globální a regionální výzvy a trendy. V letech 2007–2010 (období před tím nehodnotíme, neboť vycházíme pouze z dat, kdy vychází tato publikace) byla česká zahraniční a unijní politika do velké míry určována specificky českým pohledem na aktuální či aktuálně vnímané výzvy. Díky tomu byly české zahraničněpolitické kroky někdy více, někdy méně neadekvátní vzhledem k okolnímu vývoji. Pokud se však podíváme na nejvýznamnější globální a regionální výzvy pro léta 2011–2013¹³, za něž lze považovat postupně „odzápadnění“ globalizace, oslabování globálního vedení ze strany USA, strategické oslabování předlužené Evropy, proměny v chápání NATO a nejnovější *exekutivní* reakce na tyto trendy ze strany české politiky, lze jednoznačně konstatovat korekci správným směrem. Prvním takovým krokem byla již zmíněná koncepce české zahraniční politiky z roku 2011, která si více než kdy před tím tyto globální a regionální trendy uvědomuje a za jeden z hlavních cílů deklaruje odhodlání jim čelit. Jednotlivé multilaterální, bilaterální či tematické kapitoly této publikace pak přinášejí zajímavé svědectví o tom, že nejen v rovině konceptuální, ale i v rovině výkonné je tento závazek – ať už vědomě, či nevědomě a vlastně s velkým zpožděním – postupně naplňován. Bohužel zde však musíme opět zopakovat, že pro celkové *politické* zázemí české zahraniční politiky tento argument neplatí. Vzpomeneme-li na nejhlavnější debaty uplynulých dvou let, šlo o spory kompetenční, o specificky český spor stran politiky vůči Izraeli či o nekonstruktivní postoj prezidenta republiky ke svým ústavním pravomocem. Tato témata byla sice důležitá z hlediska vnitřní politiky, ale okolní vývoj se v nich zračí jen minimálně či vůbec. Kladně lze hodnotit vývoj politické a parlamentní debaty k unijní problematice v roce 2012. Přesto však nadále platí argument z minulých let, že zatímco si exekutivní složka české zahraniční politiky postupně osvojuje stále více zkušeností a je schopna tyto zkušenosti promítat i do vlastního výkonu zahraniční či unijní politiky, politický kontext se i v roce 2012 zhoršil. Toto zhoršení se krátkodobě a bezprostředně nepromítlo do zahraniční politiky v roce 2012, ovšem poškozují mezinárodní pozici České republiky dlouhodobě,

a to jak kvůli *nezájmu* o zahraniční politiku a sebestřednosti české politiky, tak i kvůli tendencím obětovat dlouhodobé perspektivy za krátkodobé zájmy.

Poznámky

- ¹ Více viz Kořan, Michal (2012): Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2011. In: Kořan, Michal–Ditrych, Ondřej a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2011. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- ² *Nečas: Komunikace mezi Schwarzenbergem a mnou poškozuje Česko*. ČTK, 2. 2. 2012.
- ³ *Vládní koalice bude hledat kompromis delší dobu*. ČTK, 7. 2. 2012.
- ⁴ *Českému exportu podle Nečase škodí podpora Pussy Riot i dalajlámy*. ČTK, 12. 9. 2012.
- ⁵ *Schwarzenberg: Nečasův projev je úlet, přebírá čínskou propagandu*. Lidovky.cz, 11. 9. 2012. On-line: www.lidovky.cz/schwarzenberg-necasuv-projev-je-ulet-prebira-cinskou-propagandu-ph8/zpravy-domov.aspx?c=A120911_090635_ln_domov_Pta.
- ⁶ *Nečasův „dalajlamismus“ pohněval opozici i Schwarzenberga*. Ceskatelevize.cz, 11. 9. 2012. On-line: www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/195508-necasuv-dalajlamismus-pohneval-opozici-i-schwarzenberga/.
- ⁷ *Česko by podle Klause nemělo klást překážky vztahům s Čínou*. Ceskatelevize.cz, 27. 9. 2012. On-line: www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/197611-cesko-by-podle-klause-nemelo-klast-prekazky-vztahum-s-cinou/.
- ⁸ *Nečas: Obhajoba lidských práv ano, ČR at' ale jedná jako zbytek EU*. ČTK, 12. 9. 2012.
- ⁹ *No More Mr. „Nice Guy“*. Economist, 13. 9. 2012. On-line: www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/09/czech-realpolitik.
- ¹⁰ Analýza je založena především na dostupných datech, záznamech jednání a usnesení z webového portálu vlády ČR: www.vlada.cz.
- ¹¹ Analýza je založena především na dostupných datech, záznamech jednání a usnesení z webového portálu obou komor Parlamentu ČR: www.psp.cz; www.senat.cz.
- ¹² Usnesení Poslanecké sněmovny PČR ze dne 25. 10. 2012 č. 1337. On-line: www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6 & v=US & ct=1337.
- ¹³ Viz např. publikace *Global Trends 2012* a *Global Trends 2013*. Zurich: ETH-CSS (vydáno 2012, resp. 2013).