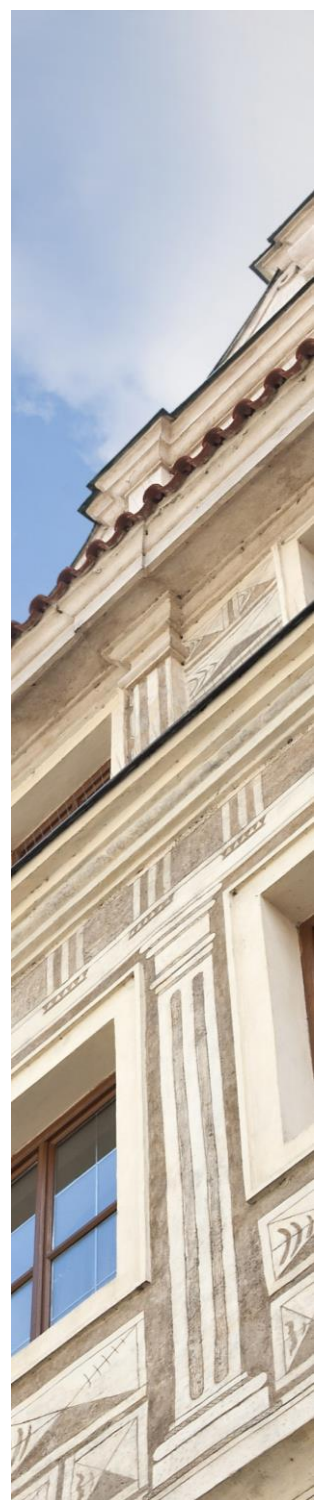


**Petr Kratochvíl, Vít Beneš, Mats Braun,
Tomáš Dopita, Vladimír Handl, Michal Kořan**

Česká republika s SZBP/SBOP: Od pasivní absorpce k aktivní transformaci české zahraniční politiky



Shrnutí

Studie si klade za cíl komplexně zhodnotit zapojení České republiky do SZBP/SBOP v období let 2004–2013. V teoretické rovině studie vychází z analýz evropeizace a z politologického modelu víceúrovňového vládnutí a na jejich základě vytvoří základní rámec pro analýzu této politiky. V empirické rovině se studie zaměří na „download“ politiky, tj. na její vliv na zahraniční politiku ČR, i na její „upload“, tj. na způsoby, jimiž naopak ČR ovlivňuje fungování této politiky. Bude přitom zkoumat 1) percepci politiky v české společnosti, 2) institucionální proměny fungování české zahraniční politiky pod vlivem SZBP/SBOP, 3) související změny regionální spolupráce a konečně její součástí jsou 4) dvě případové studie, které prozkoumají konkrétní proměny české zahraniční politiky ve dvou geografických dimenzích (východní sousedství a západní Balkán).

Úvod

Zatímco v předvstupním období se ČR zaměřovala především na vnitřní fungování Evropské unie a na adaptaci z tohoto zaměření odvozenou, po vstupu do EU se situace dramaticky změnila. Česká republika totiž poprvé získala právo aktivně se účastnit rozhodování o unijních politikách a přispívat tak k posílení spolupráce mezi členskými státy EU. Ačkoliv se české politické elity i nadále zabývaly především institucionálními mechanismy fungování EU, zastoupením ČR v těchto mechanismech a fungováním vnitřního trhu, členství v Unii mělo – a dosud má – podstatný dopad také na zahraniční politiku země. Představitelé ČR nejenže postupně pochopili fungování a principy tvorby vnější politiky EU, ale získali také zkušenosti s reprezentací Evropské unie navenek (např. během českého předsednictví v Radě). Tato zkušenost měla zásadní dopad na utváření české zahraniční politiky; ovšem českými elitami byl tento vývoj přijímán poněkud ambivalentně, protože její předchozí zkušenosti s rovnocennou spoluprací v multilaterálním formátu byly značně omezené.

Teoretická východiska studie a základní rámec výzkumu

Z teoretického hlediska staví tato studie na dvou pilířích. Prvním z nich je studium evropeizace (např. Radaelli, 2000; Featherstone and Radaelli, 2003; Börzel, 2002) a druhým je koncept víceúrovňového vládnutí (např. Hooghe–Marks, 2001). Evropeizace se zabývá přenosem legislativního rámce, institucionálních struktur a psaných i nepsaných norem a pravidel politického jednání na národní úroveň. Jejím důsledkem může být nejen vnějškové přizpůsobení se požadavkům EU, ale i proměna identity evropeizovaného aktéra.

Při pohledu na SZBP evropeizace tedy může na jedné straně znamenat, že Česká republika využívá svých nových znalostí fungování této politiky k efektivnějšímu prosazování svých zájmů a zahraničněpolitických cílů. Ovšem evropeizace neznamená jenom instrumentální využití nového normativního a institucionálního rámce, ale také proměnu zájmů samotných. Nemění se tak jenom prostředky pro dosažení určitých cílů, ale i cíle samotné mohou být pod vlivem evropeizace redefinovány.

Evropeizace ale na druhé straně působí i opačným směrem: nejde pouze o jednostranné ovlivňování národní úrovně úrovní unijní, ale i o přenos národních zkušeností a institucionálních struktur na rovinu evropskou. Taková vzájemná vazba je přitom typická také pro autory, kteří vycházejí z konceptu víceúrovňového vládnutí (pro aplikaci na oblasti SZBP viz např. Börzel, 2002). Vycházejí z předpokladu, že EU můžeme chápat jako rodící se, ale přesto již existující politický systém; politická rozhodnutí v něm jsou přijímána na několika různých úrovních, jež se vzájemně ovlivňují. Mezi tyto úrovně patří v první řadě rovina ústředních institucí EU (Evropská komise, Evropský parlament atd.) a rovina členských

států. Dalšími úrovněmi ovšem mohou být i institucionalizované formy subregionální spolupráce (např. v rámci V4) nebo roviny na úrovni nižší, než je stát (viz třeba angažmá německých spolkových zemí v Bruselu nebo relativně autonomní evropská politika Katalánska či Skotska).

Evropeizace v systému víceúrovňového vládnutí nepůsobí jenom mezi rovinou státu a supranacionálních institucí, ale je mnohem komplexnější, protože dochází k vzájemnému ovlivňování řady aktérů působících na různých rovinách. Pokud tedy vyjdeme z akademických debat o evropeizaci v systému víceúrovňového vládnutí i z diskusí o fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) (Börzel, 2002), můžeme zapojení České republiky do SZBP sledovat ve dvou vzájemně provázaných, ale přesto relativně autonomních oblastech:

1. vliv SZBP na českou zahraniční politiku shora dolů (odborně označovaný jako „CFSP download“);
2. vliv české zahraniční politiky na fungování SZBP zdola nahoru („CFSP upload“).

První z těchto oblastí se zabývá transformací české zahraniční politiky pod vlivem jejího zapojení do unijních rozhodovacích procesů a konkrétně do SZBP. Tato část vzájemné vazby tak zkoumá proměny české zahraniční politiky a její adaptaci na požadavky multilaterální spolupráce v rámci SZBP. Taková adaptace se přitom dotýká jak institucionálně-byrokratických změn (tzv. institucionální isomorfismus, DiMaggio–Powell, 1983), tak i proměny kognitivního rámce, v němž se pohybují čeští politici a diplomaté.

Nepopiratelný vliv SZBP na českou zahraniční politiku ovšem neznamená, že se ČR ve všech oblastech plně podřídila požadavkům, které z politiky vyplývají; už jen z toho důvodu, že tyto požadavky jsou vzhledem k neusazenému charakteru SZBP značně nejasné a místy i protichůdné. Proces adaptace je téměř vždy doplněn o využití společných cílů SZBP při prosazování specificky českých zahraničněpolitických priorit (viz níže). Proces označovaný jako „download“ je proto ve skutečnosti často doprovázen rétorickou i praktickou modifikací SZBP tak, aby byla posílena legitimita zahraničněpolitických kroků ČR v řadě oblastí (jako je např. západní Balkán nebo východní Evropa).

Jakkoliv je využití cílů SZBP pro účely prosazování priorit Českou republiku poměrně běžné, takový přístup ještě neznamená, že ČR také byla schopna a ochotna přispívat k proměnám SZBP na unijní úrovni („upload“ této politiky). Tento proces může být definován jako strategie, kterou si daná země zvolí, aby úspěšně ovlivňovala fungování SZBP, její priority a její institucionální strukturu (včetně např. ESVA). Jinými slovy, zatímco první z obou výše zmíněných procesů se zabývá dopadem SZBP na ČR, druhý z nich zkoumá český přínos pro vnější politiku EU a pro její status globálního aktéra. Je zřejmé, že malé a středně velké země jsou v této oblasti ve srovnání s velkými členskými zeměmi znevýhodněny, ale pokud se

soustředí na specifickou oblast, mohou i takové země výrazně ovlivnit vybrané aspekty této politiky nebo její priority (viz např. Švédsko a politika ochrany lidských práv atp.).

Přijetí SZBP v České republice a její politické sféře i příspěvek ČR k reformulaci SZBP lze zkoumat na čtyřech úrovních, jež jsou vzájemně úzce propojeny. Tyto čtyři roviny zahrnují:

1. Úroveň domácích politických percepčí
 - a) „download“: vnímání schopnosti České republiky přispět k formulaci SZBP; pohled politických elit na budoucí fungování této politiky,
 - b) „upload“: vnímání relevance SZBP v české veřejnosti, v české státní správě, v diplomacii a v politické sféře; přesvědčení o (ne)kompatibilitě SZBP se základními cíli české zahraniční politiky.
2. Úroveň institucionální adaptace
 - a) „download“: změny institucionálního rámce české zahraniční politiky způsobené společnou unijní politikou a proměny národních byrokratických mechanismů,
 - b) „upload“: pohled ČR na institucionální strukturu SZBP a vztah této politiky k obecným rozhodovacím mechanismům EU; role a význam ESVA.
3. Úroveň multilaterální regionální spolupráce
 - a) „download“: důsledky SZBP pro regionální spolupráci (např. koordinace kroků s Visegrádskou čtyřkou, s Německem atd.),
 - b) „upload“: regionální, subregionální a bilaterální iniciativy ČR, které se zaměřují na proměnu vnějších politik EU, jejich zaměření a preferované nástroje.
4. Úroveň vnějších priorit a zahraničněpolitických kroků
 - a) „download“: proměny zahraničněpolitických priorit ČR, využívání SZBP jako nástroje pro prosazování české zahraniční politiky,
 - b) „upload“: přínos ČR k formulaci priorit dané regionální politiky, případně i český příspěvek k upevnění statusu EU coby globálního aktéra.

V každé z těchto rovin lze potom zkoumat jak vliv SZBP, tak i zpětnou vazbu, která naopak působí opačným směrem a SZBP proměňuje. Abychom mohli analyticky rozlišit, jak úspěšný je přenos této politiky shora dolů i zdola nahoru, rozlišujeme společně s Radaellim (Featherstone–Radaelli, 2003: 37–38) čtyři možné výsledky evropeizačního úsilí:

- netečnost
- absorpce
- transformace
- odmítnutí

Netečnost představuje situaci, kdy se národní úroveň brání vlivům z evropské úrovně. Může se projevat zdržováním transpozice právních norem, pasivitou ve vztahu k žádostem o zapojení do unijních politických aktivit apod. Může ale nabývat i aktivnějších forem odporu, například prostřednictvím organizovaných protestů proti konkrétním opatřením nebo dokonce proti politice jako takové. Ve všech těchto případech je netečnost důsledkem institucionální či politické nekompatibility na úrovni státu a úrovni EU (tzv. „misfit“).

Zatímco netečnost směřuje k zastavení další integrace a jejím cílem je udržení současného stavu, který je hodnocen jako vyhovující, strategie odmítnutí je radikálnější. To znamená, že danou politiku od počátku aktivně odmítá, a dokonce při té příležitosti vyjadřuje nespokojenost i se současnou podobou dané politiky a usiluje o její změnu, obvykle směřující ke snížení kompetencí EU a jejich návratu na národní úroveň (srov. Exadaktylos–Radaelli, 2012: 107). Stát tak v případě odmítnutí buduje vlastní kapacity či instituce, jež se cíleně liší od kapacit a institucí unijních; stejně tak cíle a metody dosažení těchto politik bývají definovány odlišně na úrovni unijní a národní.

Absorpce a transformace jsou naopak dva stupně přijetí dané politiky (v našem případě SZBP) členskou zemí. Absorpce představuje situaci, kdy je akceptace politiky omezená a nezpůsobuje zásadní proměnu dosavadního pojetí zahraniční politiky daného státu nebo institucí, které se těmito otázkami zabývají. Její dopad je tedy omezený a absorpce často znamená i modifikaci politiky tak, aby byla kompatibilní se základní institucionální i ideovou strukturou zahraniční politiky země.

Naproti tomu transformace vyjadřuje hlubokou a trvalou proměnu identity dané země a její zahraniční politiky. Zatímco absorpce může být stále ještě instrumentální (tj. může být využívána pro prosazení dříve definovaných národních cílů a priorit), transformace znamená nejen proměnu nástrojů a formátu prosazování zahraniční politiky, ale i nové chápání jejích cílů a celkové strategické orientace (Costa-Jørgensen, 2012: 11).

Tato studie se postupně zaměřuje na všechny čtyři výše zmíněné aspekty – percepci, instituce, regionální spolupráci i zahraničněpolitické priority. V každé z těchto oblastí zkoumá jak „upload“, tak i „download“ CFSP a formuluje odpověď na otázku po interakci české politiky se sférou politiky unijní. Tyto odpovědi se pohybují na škále od odmítnutí přes netečnost až po přijetí a transformaci. Celou analýzu shrnuje krátká závěrečná kapitola.

Úroveň politických percepcí

Česká zahraniční politika byla během celé své postkomunistické historie ovlivňována evropskou integrací a fakticky se ve své nové podobě konstituovala ve vztahu k politice Evropské unie. Nelze tedy jednoznačně rozlišit „nezávislou“ českou zahraniční politiku před vstupem do EU a politiku v rámci SZBP, protože tyto dva aspekty mezinárodní politiky se již před vstupem země do EU výrazně prolínaly.

Kategorizace Petra Druláka (2008) dobře znázorňuje, jak proces evropské integrace rozděluje českou politickou elitu v jejích percepcích zahraniční politiky. Drulák rozděluje politické představitele do čtyř různých táborů. Ty se odvíjejí od způsobu, jakým vnímají Evropskou unii. Tyto tábory jsou: atlantisté, kontinentalisté, internacionalisté a autonomisté. Dominující pravicová strana, ODS, reprezentuje stanovisko atlantistů, zejména prosazováním transatlantických vztahů a kritikou členství ČR v EU. Čeští sociální demokraté jsou příkladem kontinentalistů, prosazujících proevropskou politiku a často kritizujících roli Spojených států a NATO. Internacionalisty reprezentují strany v politickém středu, které prosazují jak prohloubení transatlantických vztahů, tak blízké vazby s EU. Naproti tomu tábor autonomistů, reprezentovaný KSČM, je zpravidla kritický k prohlubování transatlantických vztahů i k vazbám s Uníí. Tato kategorizace zůstává relevantní pro českou zahraniční politiku, i když dochází k proměnám relativního postavení těchto skupin – minimálně do vypuknutí ukrajinské krize v posledních letech oslabovala pozice atlantistů a naopak rostl význam kontinentalistů a internacionalistů. Skutečnost, že tato kategorizace byla relevantní již před vstupem ČR do EU, ukazuje, že datum vstupu České republiky do EU neznamenal zásadní proměnu rozvržení české zahraniční politiky, i když byl vstup přirozeně mezníkem vývoje českého státu a jeho zahraniční politiky.

Paradoxem české zahraniční politiky je to, že přes toto rozštěpení české politické elity na úrovni percepcí a politických preferencí se České republice daří prosazovat poměrně konzistentně klíčové zájmy a principy. Tyto hlavní zájmy by se daly definovat následovně: dobré sousedské vztahy, aktivní členství v EU a NATO a podpora jejich dalšího rozšiřování, všestranná spolupráce s USA a dalšími západními státy, ekonomická spolupráce s dalšími státy a prosazování ochrany lidských práv (Drulák, 2010). Tvzení o relativní stabilitě preferencí ČR platí i pro SZBP. I euroskeptická ODS, když byla u moci, usilovala o posílení role Evropské unie ve světě (Beneš, 2009) a představitelé ODS často hovořili o nutnosti „obranu evropských a euroatlantických hodnoty“ (Beneš, 2010).

Z přístupu české politické elity lze také vyčíst, že navzdory výše zmíněným rozdílům sdílí podobné pojetí role Evropy ve světě, a to jako součásti širě chápáného Západu, který se nachází v konfliktním i v kooperativním vztahu vůči jiným částem světa. Z tohoto kontextu vyplývá, že největší hrozbou pro Českou republiku a Evropskou unii by bylo oslabení

globálního euroatlantického prostoru a vzestup asijských mocností, zejména Číny (Beneš, 2010). Podobně i Rusko je často vnímáno jako konkrétní bezpečnostní hrozba pro ČR. Rusko je ovšem zároveň vnímáno jako potenciální ekonomický partner, a tendence k pozitivnímu vnímání nezápadních ekonomických vazeb navíc v poslední době posilovaly jako důsledek ekonomické krize v eurozóně. V zásadě ovšem platí, že pravicové strany Rusko považují spíše za zdroj ohrožení, zatímco pro levicové strany představuje častěji ekonomickou příležitost (Kratochvíl–Kuchyňková, 2010: 196).

Co se týče postoje České republiky vůči Spojeným státům, je konsenzuálním českým postojem, že ČR má udržovat dobré transatlantické vztahy, přestože existují určité rozdíly, jak již bylo zmíněno v úvodu, v jednotlivých politických stranách, kdy pro některé z nich jsou dobré vazby prioritou, pro jiné jsou v kontextu EU až na druhém místě. Pro novou Sobotkovu vládu, která reprezentuje spíše kontinentalistickou pozici, je hlavním cílem především prohloubení vztahů s EU, čímž transatlantické vztahy ustupují do pozadí. To také odpovídá obecnému principu, že pro pravicové vlády je udržování dobrých transatlantických vztahů důležitější než pro strany levicové.

Vazby mezi ČR a USA jsou ovšem v posledních letech značně volatilní. Výkyvem jednoho směru byla příprava protiraketové obrany v Evropě a plánované umístění radarové základny v ČR, opačnou tendencí se potom vyznačovalo období po nástupu prezidenta Obamy a zejména po jeho „resetu“ vztahů s Ruskem. Čeští političtí představitelé si uvědomují, že zájem USA o země střední Evropy už není takový, jaký byl dříve, což by mohlo z dlouhodobého hlediska znamenat větší podporu ČR pro posílení SZBP. Výsledek současné krize na Ukrajině může být v tomto smyslu rozhodujícím ukazatelem budoucího vývoje.

Zahraniční politika je málokdy v centru mediální politické diskuse v České republice a téma SZBP EU se ještě hůř medializuje. K tomu přispívá i tendence českých médií „oslovovat stále stejné, značně omezené spektrum osobností, zejména vrcholné představitele tuzemských politických stran. Přístup do zpravodajství pro jiné, nepolitické či zahraniční osobnosti je značně omezený“ (Vochocová–Nečas, 2013: 42). Například v roce 2010 byl Herman Van Rompuy tím představitelem Evropské unie, o kterém se nejčastěji referovalo v rámci zahraničního televizního zpravodajství. V českém kontextu se ovšem Van Rompuy umístil až na dvacátém místě žebříčku nejfrekventovanějších osob zahraničního zpravodajství (Nečas–Vochocová, 2011: 37).

Podíváme-li se na zahraniční politiku v širším smyslu a jak se projevuje v českých médiích, lze říci, že ve vztahu k Evropské unii dominovalo tematicky vztahu ČR k EU zejména jednání o Lisabonské smlouvě, předsednictví České republiky v Radě a hospodářská krize eurozóny. Naproti tomu otázka role Evropské unie ve světě je spíše okrajová. Obecně je sice zájem o fungování či politiky EU malý, ale paradoxem je, že ve vztahu k evropské integraci mívají voliči euroskeptické ODS častěji pozitivní názor než voliči proevropské ČSSD (viz Braun, 2009).

Vývoj evropské politické spolupráce, jež se následně institucionalizovala do SZBP, se od samotného počátku zakládal na společných základních hodnotách (např. Kodaňská deklarace z roku 1973). Nicméně trvalo až do konce studené války, než se podařilo tyto základní hodnoty a principy přeložit do konkrétních politik (srov. Smith, 2008). Ostatně SZBP byla od samotného počátku pokusem ustavit společnou politiku založenou na společné identitě, aniž by překročila pomyslnou hranici vládnutí a rozhodování založeného na komunitní metodě.

Ačkoliv se za poslední dvě desetiletí od schválení Maastrichtské smlouvy SZBP značně vyvinula, způsob vládnutí EU v této oblasti zůstává do velké míry mezivládní. Z tohoto důvodu samotný proces evropeizace není tak přímý jako v oblastech řízených regulačním způsobem vládnutí EU. Proto můžeme spíše mluvit o evropeizaci základních principů a hodnot zahraniční politiky než o evropeizaci konkrétních politik, a zejména jsou důsledky současné evropeizace méně viditelné než v některých jiných oblastech (např. společné obchodní politice aj.). To platí, i když většina akademiků zabývajících se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou by namítala, že systém společné zahraniční a bezpečnostní politiky přesahuje klasické mezivládní způsoby vládnutí a naopak se blíží supranacionálnímu vládnutí (Diedrichs, 2011: 150).

Koncepce české zahraniční politiky od roku 1999 zdůrazňovala zejména dědictví a hodnoty evropské civilizace (Vláda České republiky, 1999). V praktické rovině byla ale stejně důležitým principem také tradice přítomnosti nejvlivnějších bývalých disidentů na MZV a v Kanceláři prezidenta republiky. Oba tyto faktory pak přispívaly k tomu, že česká zahraniční politika byla již v devadesátých letech založena na principu mezinárodního práva, právního státu a základních lidských práv. Výsledek se ovšem do určité míry lišil od pojetí ve starších členských zemích EU, a proto byla odlišně interpretována i role SZBP.

Jinak řečeno, české politické elity měly představu, že česká zahraniční politiky měla sloužit primárně cílům demokratizace, zatímco jiné země EU spíše odlišovaly demokratizaci a ochranu lidských práv. Vít Beneš (2011) argumentuje, že „Česká republika má tendenci zaujímat skrze své elity roli pragmatického a racionálního reformátora..., který opírající se o svoji specifickou zkušenost nabízí Evropě řešení jejích problémů“.

Navázanost české politiky ochrany lidských práv na demokratizaci se v praktické rovině odrazila například i ve struktuře MZV ČR, kde se sloučily odbory zabývající se lidskými právy a transformační politikou v jeden společný odbor – Odbor lidských práv a transformační politiky (LPTP). Znovu se tak ukazuje, že v principiální i praktické rovině jsou lidská práva v konceptu české zahraniční politiky považována za nedílnou součást demokracie (Bílková–Matějková, 2010). Přestože EU začala prosazovat tento koncept ve stejnou dobu, nedefinovala vztah mezi lidskými právy a demokracií tak jasně. Navíc kladla větší důraz na ochranu lidských práv než na prosazování demokracie. Z toho důvodu ČR postupně začala vnímat prosazování demokracie v rámci EU jako své poslání, což také přirozeně navazuje na

disidentskou tradici, zejména na MZV. Jako ilustrace českých snah o prosazování demokracie v rámci EU může posloužit příklad z roku 2008, kdy Česká republika společně s Nizozemskem založily projekt European Partnership for Democracy (EPD), organizace stojící formálně mimo struktury EU s cílem finančně podporovat snahy o demokratizaci (Neumann, 2013).

Pro pochopení českých preferencí je mimořádně důležité české předsednictví v Radě v roce 2009, a to z toho důvodu, že půl roku českého předsednictví v Radě EU představuje zcela zásadní zlom – české představy o SZBP dostaly konkrétnější rysy a tyto specifické rysy byly následně podrobeny velmi otevřené diskusi v ostatních členských zemích. Jednou z oficiálních prioritních oblastí českého předsednictví v Radě EU byla role „EU ve světě“. Detailnější rozbor českého předsednictví ukazuje, že české snahy o vnější vztahy EU se soustředily zejména na rozšíření, Východní partnerství a energetickou bezpečnost.

První z témat, rozšíření EU, má významnou podporu české politické reprezentace i obyvatelstva jako takového. Toto téma se týkalo zejména rozšíření na Balkán, které bylo v roce 2009 na agendě EU (Beneš–Braun, 2010). Rozšiřování EU je přirozenou součástí integračního projektu od jeho počátku a současně je logickým důsledkem ideologie o panevropské komunitě liberálně demokratických evropských států, která je důležitá pro legitimizaci Unie (Schimmelfennig, 2011: 48).

České preference v tomto ohledu tedy nebyly žádným způsobem kontroverzní v EU ani v českém kontextu. V praxi však během českého předsednictví snaha země o rozšíření narazila v některých aspektech na tvrdý odpor ze strany jiných členských zemí (např. Nizozemsko a Belgie), jež kritizovaly příliš rychlé rozšiřování na Balkán a nízkou připravenost kandidátských zemí (Braun–Matějková, 2010). Česká republika, stejně jako mnoho dalších členských států, které se připojily k EU v roce 2004, se naopak stala součástí tzv. Tallinské skupiny, což je označení pro neoficiální seskupení jedenácti podobně smýšlejících států s cílem dalšího rozšiřování EU. Podporu rozšíření sice nelze považovat za specificky český přínos Evropské unii, nicméně je nepochybné, že české iniciativy v této oblasti (nejen v době předsednictví) lze považovat za relativně úspěšný proces kontinuálního „uploadu“ vlastních priorit v evropské rovině.

Druhou takovou oblastí, kde probíhá podobný proces, je potom oblast východního sousedství (viz níže). Důležité přitom je, že původně relativně jasná hranice mezi partnerskými zeměmi (v rámci Evropské politicky sousedství) a kandidátskými zeměmi na členství se začíná rozmlžovat. Spojení politiky rozšiřování a sousedství do portfolio jediného komisaře v EK (a nadto ještě komisaře z ČR) je dokladem této tendence. Východní partnerství tudíž nemusíme nutně chápat pouze jako „upload“ českých preferencí na úroveň EU (viz kapitola věnovaná východnímu sousedství), ale také jako „download“ evropského uvažování o sousedství. Politika evropského sousedství, která vznikla ještě před vstupem ČR do EU, tak ovlivnila české úvahy o prioritních geografických oblastech, a to pravděpodobně i

na úkor některých vzdálenějších cílů prosazování demokracie a podpory lidských práv (např. Kuba či Barma) (srov. Neumann, 2013).

Zmiňované české předsednictví v roce 2009 ukázalo, že postoj České republiky k většině otázek se neliší podstatně od postojů ostatních členských států. Přesto se objevují výjimky, kde se ČR trvale a vědomě odchyluje od hlavního proudu EU. Vedle již zmíněné podpory rychlého rozšíření EU na západní Balkán také jde o specifickou českou politiku vůči Izraeli. Tato druhá dimenze se projevila například se snaze české diplomacie uspořádat s Izraelem summit na nejvyšší úrovni (Bureš, 2008). V této souvislosti byla Česká republika ostatními členskými státy považována za krajně proizraelskou (Braun–Matějková, 2010). Vyhraněná pozice české vlády v otázce konfliktu na Blízkém východu se mediálně znovu dostala do centra pozornosti v roce 2012 po hlasování o statusu Palestiny v OSN. Česká republika jako jediný členský stát EU hlasovala proti rezoluci OSN, která změnila status Palestiny na nečlenský pozorovatelský stát. Zajímavé pro naši diskusi je to, že česká pozice byla odsouzena v českých médiích z toho důvodu, že jde o cestu „do mezinárodní izolace“, nebo dokonce s tvrzením, že ČR se z pozice člena EU přesouvá do pozice jednoho z „tichomořských ostrovů“ (Vochocová–Nečas, 2013: 30).

Tento příklad ukazuje, že se v českém prostředí ve vzrůstající míře uplatňuje argument „mezinárodní izolace“ nebo také „posunu na periferii EU“, který ve veřejném mínění výrazně rezonuje. Vláda, jež se příliš odchyluje od hlavního proudu Evropské unie jak v domácí, tak i zahraniční politice, musí být připravena tyto své preference před voliči obhájit. Výsledkem je, že politický nesoulad („misfit“) mezi politikou EU a politikou českou je sice i nadále možný, ale není ho možné chápat pouze jako technický detail, ale naopak jako vysoce politicky citlivou otázku. Zatímco v domácí politice takový nesoulad obvykle vláda dokáže určitým způsobem zdůvodnit (např. odmítnutí Nečasovy vlády přistoupit k Fiskálnímu paktu), v oblasti SZBP, která pro české vlády obvykle hraje sekundární roli, má takový nesoulad obvykle příliš vysokou cenu. Z hlediska SZBP to potom znamená, že se česká politika postupně výrazně přibližuje politice Unie jako celku.

Úroveň institucionální adaptace

Úvod

Tato část studie¹ se bude mimo jiné věnovat dopadům SZBP na instituce a rozhodovací proces v České republice. Právní a institucionální rámec, ve kterém se SZBP na unijní úrovni realizovala, prošel za posledních deset let výraznými změnami. Nejdůležitější změnu přinesla Lisabonská smlouva, která posílila a upravila roli Vysokého představitele pro SZBP a zřídila Evropskou službu pro vnější činnost. České instituce a rozhodovací procesy navázané na SZBP tak procházejí neustálým procesem adaptace: rozvoj SZBP si vyžádal změny jak ve struktuře jednotlivých institucí (zejména MZV), tak i v komunikačních a rozhodovacích mechanismech či ve způsobu reprezentace ČR v EU. Zejména ustavení Evropské služby pro vnější činnost přineslo výrazný posun v obecném politickém a institucionálním nastavení SZBP, ale i celou řadu praktických otázek, problémů a příležitostí souvisejících s fungováním sítě zastoupení EU.

Pokusíme se odpovědět na otázku, do jaké míry ČR v souvislosti s formalizací SZBP a s ustavením ESVČ jako jejího klíčového nástroje přejímá unijní organizační struktury a rozhodovací procesy. Vzhledem k institucionálnímu a personálnímu propojení přitom ustavení ESVČ ovlivnilo nejenom instituce a rozhodovací procesy v národních institucích, ale i způsob práce a kariérní možnosti jednotlivých diplomatů. Konečně podstatný je i fakt, že personál ESVČ se z části rekrutuje z diplomatů a úředníků národních institucí. To skýtá příležitost pro ovlivňování SZBP ze strany národních diplomacií, zároveň to však může vést k socializaci zahraničněpolitických elit.

Zároveň se zaměříme i na opačný proces (institucionální „upload“). Institucionální uspořádání SZBP je politicky citlivé téma a zahraniční politika státu je často považována za nedotknutelné jádro státnosti a národní suverenity. Dobře to ilustruje česká debata o Smlouvě pro ústavu pro EU, respektive o Lisabonské smlouvě, která se z nemalé části soustředila právě na instituce a obecné principy fungování SZBP. Tato část studie zodpoví následující otázky:

- Jak vypadá ideové pozadí české debaty o SZBP a jak se toto pozadí proměňuje?
- Jaké změny si vyžádal vznik a rozvoj SZBP ve struktuře českých institucí (zejména MZV), v komunikačních a rozhodovacích mechanismech či ve způsobu reprezentace ČR v EU („download“)?
- Jaké jsou preference a představy ČR o efektivní SZBP a jaké jsou v této souvislosti očekávání od ESVČ („upload“)?

¹ Tento text částečně využívá starší texty (Beneš, 2010b, 2013).

Ideové pozadí debaty o Společné zahraniční a bezpečnostní politice

Podívejme se nejdříve na historii české debaty o společné zahraniční a bezpečnostní politice. V politických diskusích o přípravě a ratifikaci Lisabonské smlouvy byla otázka společné zahraniční politiky a vnějšího aktérství Evropské unie kontroverzním tématem (Střítecký, 2008). Na jedné straně pomyslné barikády stáli vesměs levicoví a středoví politici, kteří obhajovali prohlubování spolupráce a další institucionalizaci SZBP z toho důvodu, že formalizovaná SZBP podepřená Evropskou službou vnější činnosti posílí prestiž a důvěryhodnost EU ve světě a přispěje k šíření míru, bezpečnosti a demokratických hodnot. Efektivní ESVČ by umožnila Evropě hrát roli svébytného politického hráče na globální scéně.

Naopak na druhé straně, pro české euroskeptiky byla představa, že by EU disponovala efektivními a kompetentními institucemi pro tvorbu a implementaci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a že by hrála roli globálního politického hráče, nepřijatelná. Velmi skepticky se k SZBP a ESVČ postavil i manifest českého eurorealismu, který zůstal po dlouhou dobu důležitým ideovým východiskem pravicového euroskepticismu v ČR. Přestože česká euroskeptická/eurorealistická praxe oceňuje evropskou ambici převzít větší spoluzodpovědnost za vlastní bezpečnost, k samotné SZBP je velmi skeptická, považující ji za „implicitně“ antiamerický, a pravděpodobně i proruský projekt, kterým se evropské velmoci snaží dobýt ztracené pozice ve světě. Čeští atlantisté z ODS, z nichž si mnoho zachovávalo skeptický postoj k EU, vnímali SZBP a EBOP jako neúspěšné pokusy o vyvažování USA a oslabení transatlantické aliance (Zahradil et al., 2001: 69–70).

V průběhu devadesátých let bylo hlavní prioritou České republiky členství v „západních“ mezinárodních institucích, především členství v NATO a v EU. Vstup do EU v roce 2004 představoval symbolické završení „návratu do Evropy“ po dlouhém období násilného „únosu“ Československa z Evropy a ze Západu (Kundera, 1984). Členství v Evropské unii bylo v té době vnímáno jako symbol návratu do rodiny evropských demokracií, jako záruka demokracie a právního státu a jako nástroj k dosažení ekonomické prosperity. V době vstupu do EU Česká republika neočekávala, že by členství v EU bylo zárukou „tvrdé“ bezpečnosti nebo že by bylo nástrojem k dosažení strategických geopolitických zájmů státu. K zajištění bezpečnosti a naplnění strategických geopolitických zájmů státu mělo sloužit členství ČR v NATO, potažmo bilaterální spojení se Spojenými státy.

Deset let od vstupu ČR do EU se tato dělba práce mezi EU a NATO stírá. Na jednu stranu význam NATO a Spojených států amerických v očích českých politiků a diplomatů poklesl. Svoji roli sehrálo i jisté zklamání z politiky USA. Ukončení projektu protiraketové obrany ve střední Evropě ze strany Obamovy administrativy a americká snaha „resetovat“ vztahy mezi

USA a Ruskem oslabila důvěryhodnost USA v očích českých atlantistů, natožpak zbytku politické scény. Na druhou stranu přestože funkční a plnohodnotná SZBP/SBOP je stále otázkou budoucnosti a EU nemůže nahradit NATO, co se týče bezpečnostních záruk pro ČR, Česká republika při naplňování svých dlouhodobých strategických, geopolitických a potažmo i bezpečnostních zájmů stále častěji implicitně spoléhá na vnější politiky a iniciativy EU, jako jsou Evropská sousedská politika nebo Východní partnerství (Kratochvíl–Horký, 2010; Kořan, 2013). Dobře to ilustruje český postoj k iniciativě Východní partnerství, které patří mezi priority české zahraniční politiky a které bylo spuštěno během českého předsednictví v Radě EU v první polovině roku 2009 (Beneš–Karlas, 2010). Východní partnerství má pro ČR význam nejenom jako nástroj ekonomické spolupráce a šíření unijních norem, ale i z hlediska širších strategických a geopolitických zájmů – Východní partnerství má (mělo) představovat alternativu ruskému vlivu v postsovětském prostoru východní Evropy a Kavkazu. Angažmá EU na Balkáně, ve východní Evropě a na Kavkazu (skrže politiku rozšiřování, ENP a Východní partnerství i SZBP obecně) je vnímáno jako velmi důležité, zejména v kontextu klesajícího zájmu USA o oblast střední a východní Evropy. Unijní politiky jsou vnímány strategickou a geopolitickou optikou jako nástroj přispívající k „evropskému a euroatlantickému směřování zemí těchto oblastí“ (Vláda ČR, 2011: 10).

Na české politické scéně se tak postupně vytváří konsenzus v tom, že je potřeba posilovat roli EU jakožto politického hráče na globální mezinárodní scéně. V posledních letech jsme v české politické debatě i v oficiálních dokumentech mohli stále častěji zaznamenat názor, že Evropská unie by měla zaujmout jednotnou strategii tváří v tvář výzvám, jako jsou terorismus, ekonomická i geopolitická konkurence ze strany rostoucích asijských ekonomik Číny a Indie.

Z vývoje SZBP je zřejmé, že mnohé z nejčernějších scénářů euroskeptiků se nenaplnily. Ze SZBP se nestal nástroj antiamerikanismu. Jednou z nejčastějších výtek vůči SZBP/EBOP v době kolem vstupu ČR do EU a potom v době vyjednávání ústavní smlouvy byla právě obava, že SZBP je ve skutečnosti produktem evropského „antiamerikanismu“ a nástrojem na vybudování EU, která by byla nejenom nezávislá, ale která by zároveň konkurovala Spojeným státům americkým. Nicméně budování SZBP/EBOP nenarušilo význam transatlantické spolupráce. Stejně tak nemůžeme mluvit ani o proruské orientaci SZBP. Naopak, novým členským státům se podařilo do určité míry „uploadovat“ do celkového vyznění SZBP (resp. do vnějších politik EU) své preference a potažmo i svoji představu o silné transatlantické vazbě.

Můžeme tvrdit, že od doby vstupu ČR do EU získává myšlenka EU jako jednotného aktéra na mezinárodněpolitické scéně stále širší implicitní či explicitní podporu na české politické scéně. Například středo-pravá vláda vedená „eurorealistickou“ ODS vybrala za jedno ze tří klíčových témat českého předsednictví v Radě EU téma „Evropská unie ve světě“. V samotném programu k předsednictví (první polovina roku 2009) pak vláda prohlásila, že

„EU je významným globálním hráčem“ (Vláda ČR, 2009: vii). Dokonce i ODS, hlavní koaliční partner v letech 2006–2013, nezřídka zdůrazňovala potřebu jednotné evropské politiky a postoje tváří v tvář výzám či dokonce hrozbám v celé řadě oblastí, počínaje terorismem, geo-ekonomickou konkurencí ze strany rostoucích asijských ekonomik Číny a Indie, závislostí na importu energetických zdrojů a „neoimperiálním Ruskem“ konče (Beneš, 2010a). Přestože skeptičtější část české politické scény zůstává instinktivně nedůvěřivá vůči „grandiózním“ myšlenkám EU jako globální velmoci, postupně se vytváří konsenzus, že společná politika/společný postoj EU vůči třetím zemím je žádoucí.

„Download“: Institucionální adaptace na SZBP

Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU je integrální součástí členství v EU a Česká republika se na ni připravovala ještě před vstupem, aby se mohla plnohodnotně podílet na tvorbě a provádění SZBP na všech úrovních (MZV, 2004). Na nejvyšší strategické úrovni se na utváření Společné zahraniční a bezpečnostní politiky podílí Evropská rada, sdružující hlavy států a vlád. V ní je ČR reprezentována předsedou vlády ČR. Nicméně těžiště rozhodovacího mechanismu v oblasti SZBP leží v Radě EU. Rada EU zasedá na úrovni ministrů vlád členských zemí EU, podle tematické agendy rozlišujeme několik formací rady, na kterých jsou členské státy reprezentovány příslušnými resortními ministry.

V době vstupu ČR do EU, v roce 2004, spadala agenda SZBP pod Radu pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (General Affairs & External Relations Council – GAERC). Již v té době byla agenda GAERC rozdělena na dvě části: všeobecné záležitosti a vnější vztahy. Jednání GAERC probíhala jednou měsíčně po dva dny, a to první den pro agendu všeobecných záležitostí, druhý den pak pro agendu vnějších vztahů (Kancelář Senátu, 2004). Při zastupování členských států na GAERC hráli klíčovou roli ministři zahraničních věcí. Při projednávání všeobecné agendy je mohli doplňovat ministři pro evropské záležitosti (u zemí, které takové ministry měly), při projednávání všeobecné agendy mohli být ministři zahraničních věcí doplněni o ministry obrany v okamžiku, kdy se projednávaly otázky Evropské bezpečnostní a obranné politiky.

Z hlediska reprezentace České republiky byla v té době situace poměrně jednoduchá – v ČR v té době neexistoval ministr pro evropské záležitosti (ani vicepremiér pro evropské záležitosti, ani tajemník pro evropské záležitosti) a ČR tak na GAERC reprezentoval ministr zahraničních věcí ČR. Mezi ostatními formacemi Rady měla Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy pozici „prvního mezi rovnými“. V rámci všeobecné agendy měl GAERC na starosti celkovou koordinaci práce Rady a hlavně přípravu agendu summitů Evropské rady. Ministr zahraničních věcí doprovázel předsedu vlády na zasedání Evropské rady. Zatímco na nejvyšší strategické úrovni má i v oblasti SZBP formálně konečné slovo Evropská rada (tj. předsedové vlád), v praxi hrála a i nadále hraje roli Rada EU a potažmo ministr zahraničních

věcí. Podobně jako v ostatních formacích Rady EU Radě pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy předsedal ministr zahraničních věcí státu, který v daném půlroce drží předsednictví Rady EU. Formát předsednictví se v průběhu času měnil (viz níže). Kromě zasedání v rámci Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy se ministr zahraničních věcí ČR po vstupu země do EU zapojil i do tzv. Gymnichů – neformálních setkání ministrů zahraničních věcí, která probíhají dvakrát ročně.

Česká republika jako nový člen EU se zapojila i do práce institucí, které předjednáávají rozhodnutí Rady EU. V oblasti SZBP jsou jednotlivá témata a otázky předjednávány v těchto institucích a orgánech: Politický a bezpečnostní výbor (Political and Security Committee – PSC či Comité politique et de sécurité – COPS), Výbor stálých zástupců (COREPER) a pracovní skupiny Rady. Všechny výše zmíněné mezivládní orgány a instituce pak tvoří formálně hierarchickou strukturu rozhodování v oblasti SZBP: Evropská rada – Rada EU (GAERC, později FAC) – COREPER (přesněji řečeno COREPER II) – Politický a bezpečnostní výbor – pracovní skupiny (MZV, 2011). Tato hierarchie ale není zcela jednoznačná – Politický a bezpečnostní výbor je sice formálně podřazen pod COREPER, v některých oblastech ale má obdobné postavení jako COREPER a mezi PSC a COREPER v tomto ohledu existuje latentní pnutí (blíže viz Duke–Vanhoonacker, 2006).

Jak napovídá samotný název, reprezentace České republiky ve Výboru stálých zástupců (COREPER) a v Politickém a bezpečnostním výboru zabezpečuje Stálé zastoupení v ČR při EU. Stálé zastoupení hraje klíčovou roli při zajištění účasti ČR na legislativním procesu EU v rámci Rady EU (především v jejích přípravných orgánech) a vznik Stálého zastoupení ČR byl patrně nejdůležitější institucionální změnou, kterou česká diplomacie prošla v souvislosti se vstupem ČR do EU. Zahraničněpolitickými otázkami se zabývá především COREPER II, na kterém je ČR reprezentována velvyslancem – vedoucím Stálého zastoupení ČR při EU.

Jak jsme zmínili výše, v oblasti SZBP je neméně důležitý i Politický a bezpečnostní výbor (PSC), který je v některých ohledech postaven na roveň COREPER – PSC se při výkonu svých činností může v řadě případů obracet přímo na Radu (MZV, 2011). Významu PSC odpovídá i skutečnost, že reprezentanti členských států v PSC mají hodnost velvyslance. V rámci struktury Stálého zastoupení ČR disponuje český velvyslanec – „Stálý představitel v COPS“ – svojí vlastní Sekcí. Zbývajících sekcemi na českém Stálém zastoupení jsou Sekce COREPER II (velvyslanec – vedoucí SZ) a Sekce COREPER I (velvyslanec – zástupce vedoucího SZ), plus Sekce vnitřního chodu (MZV, 2014a). PSC/COPS se tak, alespoň při pohledu na institucionální strukturu Stálého zastoupení ČR v EU, dostává na roveň COREPER I a COREPER II. Stálý představitel v COPS má k dispozici odpovídající administrativní aparát.

Za zmínku stojí specifická pozice v rámci SZ s názvem „Nicolaidis“. Jde o českého zástupce v tzv. pracovní skupině Nicolaidis, která má na starosti organizaci zasedání PSC a zároveň může předběžně sestavovat agendu jednání samotného PSC, zařazovat body na pořad jednání PSC. Zástupci národních států v pracovní skupině Nicolaidis zároveň mohou

v předstihu signalizovat, které body agendy PCS považují za důležité (a které méně), což zvyšuje efektivitu rozhodování samotného Politického a bezpečnostního výboru (Duke–Vanhoonacker, 2006: 174). Pracovní skupina Nicolaidis je jistou obdobou pracovních skupin „Antici“ a „Mertens“, které fungují v rámci COREPER II a COREPER I.

V souvislosti se vstupem ČR do EU a zapojením země do Společné zahraniční a bezpečnostní politiky došlo k institucionálním změnám i na samotném Ministerstvu zahraničních věcí ČR. Institucionální struktura MZV se musela adaptovat na nové úkoly související s participací na Společné zahraniční politice. Agendu SZBP má od doby vstupu ČR do EU na starosti Odbor společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, který spadá pod Sekci bezpečnostně-multilaterální (MZV, 2014b). Úkolem Odboru SZBP je zabezpečení účasti ČR na neformálních zasedáních Gymnich, koordinace účasti ČR na jednání PSC (v gesci Stálého zastoupení). Co se týče samotného obsahu priorit ČR v oblasti SZBP, pak Odbor SZBP „koordinuje přípravu stanovisek a podkladů pro COPS a pro další přípravné orgány Rady EU v oblasti SZBP EU a zajišťuje, že jejich obsah reflektuje aktuální vývoj v SZBP EU a priority a zájmy ČR“ (MZV, 2014c). Formálně Odbor SZBP „odborně řídí SZ ČR při EU v otázkách SZBP EU“, v praxi má však Stálé zastoupení poměrně velkou autoritu, což platí nejenom pro SZBP, ale pro českou unijní politiku obecně, a nezřídka tak SZ ČR funguje jako svébytný institucionální aktér (blíže viz Beneš–Braun, 2011: 71–72).

Součástí Odboru SZBP je i tzv. evropský korespondent, který je zapojen do unijní sítě korespondentů (CORespondance EUropéenne – COREU). Skrze tuto síť si národní diplomacie členských států vyměňují informace a koordinují pozice v otázkách SZBP na pracovní úrovni. Do COREU jsou kromě národních ministerstev zahraničních věcí (skrze evropské korespondenty) zapojena i Stálá zastoupení (viz výše) a nově i Evropská služba pro vnější činnost. Na technické úrovni je výměna informací zajištěna pomocí zabezpečené šifrované sítě CORTESY (COREU Terminal System) (blíže k tomuto systému viz Bicchi–Carta, 2010).

Od okamžiku vstupu České republiky do EU se institucionální ukotvení problematiky SZBP příliš nezměnilo. Agenda Společné zahraniční a bezpečnostní politiky tradičně spadá do gesce Ministerstva zahraničních věcí ČR. Zatímco koordinace ostatních evropských politik se v letech 2007–2010 přesunula z MZV na Úřad vlády ČR (Beneš–Braun, 2011), což na MZV vyvolalo několik změn v ostatních evropských odborech EUGA² a EUPO³, koordinace SZBP a dalších oblastí souvisejících s vnějšími vztahy (rozšiřování, evropská politika sousedství) zůstaly pevně v gesci MZV. Z vnějšku vyvolaný proces institucionálních změn („download“) proběhl v souvislosti se samotným vstupem ČR do EU a jejím zapojením do SZBP jako takové.

² Odbor pro všeobecné záležitosti EU.

³ Odbor politik Evropské unie.

Od vstupu České republiky do EU došlo v souvislosti s dojednáváním Lisabonské smlouvy k několika podstatným institucionálním změnám v oblasti SZBP na unijní úrovni (Pecháček, 2010; Vláda ČR, 2010). Z těch nejdůležitějších zmiňme 1) výrazné posílení Vysokého představitele pro Společnou bezpečnostní a zahraniční politiku, který sloučil dosavadní posty Vysokého představitele pro SZBP, komisaře pro vnější vztahy (místopředsedy Komise) a 2) vznik Evropské služby pro vnější činnost. Hned na úvod dodejme, že tyto změny, jakkoliv významné pro fungování EU jako takové, nevedly k institucionálním změnám na úrovni české státní správy.

Co se týče první změny (posílení postu Vysokého představitele pro SZBP) pro fungování mezivládních institucí a orgánů, kde je ČR reprezentována (Rada EU a její přípravné orgány – viz výše), je nejdůležitější změnou stále předsednictví v Radě pro zahraniční věci (FAC). Dosavadní formace Rady EU nazývaná Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC) byla Lisabonskou smlouvou formálně rozdělena na Radu pro zahraniční věci (Foreign Affairs Council – FAC) a Radu pro obecné záležitosti (General Affairs Council – GAC). FAC převzal agendu vnějších vztahů dosavadního GAERC a co je důležité – získal stálého předsedu v podobě Vysokého představitele pro SZBP. Stálého předsedu získává pouze Rada pro zahraniční věci (FAC) a všechny ostatní formace Rady EU (včetně GAC) zachovávají princip rotujícího předsednictví: předsedá jim představitel státu, který v daném půlroce drží předsednictví v Radě. Stále předsednictví nezískal jenom FAC, ale i jeho přípravné orgány. Politickému a bezpečnostnímu výboru (PSC/COPS) předsedá zástupce Vysokého představitele pro SZBP, stejně tak většinu přípravných pracovních skupin Rady pro zahraniční věci (FAC) předsedají zástupci Vysoké představitelky pro SZBP (Rada EU, 2014). Přesněji řečeno jde o pracovníky Evropské služby pro vnější činnost.

Na fungování české diplomacie a její institucionální strukturu neměla změna předsednictví FAC výraznější vliv. Česká republika předsedala Radě EU v první polovině roku 2009 (Beneš–Karlas, 2010) a v té době ještě nebyla Lisabonská smlouva v platnosti. České předsednictví v Radě EU tedy probíhalo standardním způsobem a čeští politici a diplomaté předsedali všem zasedáním tehdejšího GAERC a jeho přípravným orgánům (Politický a bezpečnostní výbor, pracovní skupiny Rady).

Druhá změna institucionální struktury EU (vznik Evropské služby pro vnější činnost) taktéž neměla žádný nebo jen minimální dopad na institucionální strukturu české diplomacie. V posledních letech proběhlo několik pokusů o reformu MZV. Jeho reforma a reorganizace byly zahájeny v roce 2007 a jejich cílem bylo zabránit možné politizaci diplomatické služby, posílení odpovědnosti jednotlivých pracovníků MZV a potažmo i větší efektivita a pružnost při rozhodování (Kořan, 2009: 24, 2008: 25). Reformy také postupně směřovaly k omezení počtu zastupitelských úřadů, narazily však na odtažitost až odpor. V roce 2008 byly odloženy a v roce 2010 zastaveny. V září 2010 ale ministr Schwarzenberg zahájil novou reorganizaci

MZV (MZV, 2010). Celkový počet pracovníků MZV byl snížen z 2012 v roce 2010 na 1734 na konci roku 2012. Zavřeno bylo celkem šest zastupitelských úřadů a jeden konzulát.

Reforma v roce 2010 byla motivována úspornými opatřeními středo-pravé vlády. Skutečnost, že v té době vznikala i síť Delegací EU v rámci ESVČ, nehrála při rozhodování o uzavření zastupitelských úřadů ČR žádnou roli. Česká diplomacie nevnímá ESVČ (resp. delegace EU) jako náhradu za národní diplomacii (za zastupitelské úřady), ale jako doplněk. I v případě sítě ZÚ se tak ukazuje, že k výraznějšímu působení shora dolů („download“) nedocházelo a vznik ESVČ se výrazněji nepromítl do úvah české diplomacie o optimalizaci sítě ZÚ.

Počínaje rokem 2012 dochází k přehodnocování rozhodnutí o uzavření některých ambasad a hledají se nové, efektivnější způsoby reprezentace České republiky v zahraničí. V roce 2011 byl sice uzavřen zastupitelský úřad v Keni, ale ČR si zachovala jednoho diplomata sídlícího v budově slovenské ambasády (iDNES.cz, 2011). Podobně v roce 2012 byl otevřen český zastupitelský úřad v Arménii v prostorách polské ambasády (The Visegrad Group, 2012). Z našeho pohledu je nejzajímavější, že ČR sice v roce 2010 uzavřela ZÚ v Kolumbii, nicméně v srpnu 2012 bylo toto rozhodnutí přehodnoceno a ČR otevře své zastoupení v Kolumbii v prostorách tamní delegace EU (Český rozhlas, 2012). Důvodem pro tuto tzv. kolokaci (umístění ZÚ v prostorách delegace EU či jiného státu) je snaha minimalizovat náklady za provoz vlastní budovy.

Jakkoliv dopady vzniku ESVČ na institucionální strukturu české státní správy jsou (doposud) mizivé, ustavení evropské diplomacie mělo určité důsledky na úrovni lidských zdrojů. Jak je uvedeno níže, ESVČ je obsazována ze tří zdrojů: bývalí pracovníci Evropské komise (bývalý RELEX), pracovníci sekretariátu Rady a národní diplomaté, přičemž podle schváleného modelu obsazování pozic v rámci ESVČ by mělo docházet k rotaci těchto národních diplomatů v ESVČ. Tuto rotaci můžeme vnímat jako důležitý mechanismus usnadňující vzájemné působení mezi národní diplomacií a evropskou diplomacií na personální úrovni (ve smyslu „uploadu“ i „downloadu“).

V realitě ale existuje pro takovou rotaci a vzájemné působení několik překážek. Některé jsme zmínili v předchozím textu. Zaprvé poněkud opadl zájem kandidátů z řad českých diplomatů o pozice v ESVČ. Zadruhé diplomaté, kteří se dostali na pozice v rámci ESVČ, mají spíše jednoznačný zájem pokračovat ve své kariéře na ESVČ než se vracet do české diplomacie. Zatřetí samo MZV, které investovalo své zdroje do přípravy kandidátů a do cost-free SNEs, má poměrně velký zájem na tom, aby se čeští diplomaté pracující v ESVČ udrželi spíše na svých pozicích, než aby se vraceli do Prahy. Začtvrté, rotaci brání i nejasná či chybějící pravidla pro reintegraci navrátilivších se diplomatů do české diplomacie.

Kontakty mezi českou diplomacií a sekondovanými diplomaty v ESVČ mají na starosti zejména „vysílající“ odbory (většinou odbory SZBP, EUPO, EUGA), které se poté starají i o

jejich reintegraci. Proces reintegrace není příliš koordinován na centrální úrovni a úspěch reintegrace tak do značné míry závisí na osobní iniciativě vedoucích příslušných odborů. Teprve postupně se připravuje změna kariérního řádu, která by usnadnila reintegraci navrátilých se diplomatů.

„Upload“: Preference a představy ČR o institucionální podobě SZBP

Jak jsme se zmínili v první sekci věnované ideovému pozadí české debaty o SZBP, na české politické scéně se postupně vytváří konsenzus o tom, že by EU měla ve věcech společného zájmu vystupovat jednotně jako zahraničněpolitický aktér. Symbolem tohoto konsenzu je právě Východní partnerství – unijní iniciativa, u jejíhož zrodu stála ČR a která má podporu napříč politickým spektrem. Přestože politici levicových (ČSSD) i pravicových stran (ODS, KDU-ČSL) v praxi shodně vyjadřovali zájem o vnější politiky EU (rozšiřování, ENP, Východní partnerství), institucionální nastavení zahraničních politik EU zůstává předmětem sporu (Střítecký, 2008).

Současná institucionální podoba SZBP byla výrazně ovlivněna Lisabonskou smlouvou, která vycházela ze zamítnuté Smlouvy o ústavě pro Evropu. V průběhu debaty o institucionální reformě se ČSSD, KDU-ČSL, SNK-ED a Zelení vyslovovali pro postupnou komunitarizaci rozhodování v této oblasti. Naopak obránci národní suverenity z řad ODS zdůrazňovali na zachování práva veta v otázkách zahraniční politiky (EurActiv.com, 2006). Během vyjednávání Lisabonské smlouvy česká vláda vedená ODS důsledně trvala na odstranění veškerých atributů „evropské státnosti“, včetně pojmenování funkce „ministra“ zahraničních věcí Unie (Vláda ČR, 2007: 3; Beneš–Karlas, 2008: 66–67). Kritiku či přinejmenším nevoli ze strany českých politiků vyvolával i způsob přijímání rozhodnutí v oblasti druhého pilíře a způsob jmenování ministra zahraničních věcí/vysokého představitele kvalifikovanou většinou, který podle českých představitelů posiluje roli velkých členských zemí v SZBP.

Další zásadní změnou v institucionálním zabezpečení SZBP na unijní úrovni byl vznik Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ). Postoj jednotlivých politických aktérů vůči ESVČ odpovídá jejich obecnějšímu stanovisku k SZBP jako takové. Ostrým kritikem ESVČ je i bývalý prezident Václav Klaus, podle kterého neslouží ESVČ českým zájmům, ale zájmům bruselských úředníků nebo velkých unijních zemí: „Unijní diplomacie je vědomou a dlouhodobě plánovanou cestou jak národní zájmy potlačit“ (Klaus, 2011). Na druhé straně pomyslné barikády stojí ČSSD, která podporuje silnou a efektivní SZBP a ESVČ (Střítecký, 2008).

Oficiální pozice ČR zdůrazňuje mezivládní charakter SZBP (Vláda ČR, 2011). Česká republika trvá na tom, že by ESVČ měla být neutrálním nástrojem Rady pro zahraniční věci (FAC), na které konsenzuálně rozhodují ministři zahraničních věcí (Vláda ČR, 2011). ESVČ je

z institucionálního i funkčního hlediska pojímána jako „služba“ pro vykonávání striktně mezivládní Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Vlastní iniciativy Vysoké představitelky a „bruselského ústředí“ ESVČ nad rámec konsenzu ministrů zahraničních věcí jsou podle České republiky nežádoucí, i za cenu toho, že se tím může snižovat akceschopnost a flexibilita EU. Koneckonců, podle dotázaných českých diplomatů⁴ nesou zodpovědnost za zahraniční politiku jednotlivé členské státy, a pokud není možné na evropské úrovni najít konsenzus, EU by neměla členskými státy bránit v prosazování jejich zahraničněpolitických zájmů.

Čeští představitelé a diplomaté nemají ve vztahu k ESVČ příliš vysoká očekávání. Nevidí pro ESVČ (delegace EU ve třetích zemích) valné využití nad rámec sběru informací ve třetích zemích, kde postrádáme ambasádu. Mezi dotázanými českými diplomaty převládá názor, že není reálné, aby delegace EU poskytovaly konzulární služby. Podobný názor zaznívá i ze samotné ESVČ, jež nemá dostatečné kapacity a expertizu na poskytování konzulárních služeb. Podobně i ekonomická diplomacie zůstává podle ČR základní funkcí a prerogativem národní diplomacie (Vláda ČR, 2011) – těžko lze očekávat, že by ESVČ ve třetích zemích lobbovala za české podniky.

Pokud bychom chtěli shrnout získané poznatky, můžeme tvrdit, že přestože Česká republika v některých momentech uploadovala své preference a očekávání na EU (tj., že využívá EU k naplňování svých zájmů zejména v bezprostředním sousedství EU), doposud nedošlo k odbourání instinktivní preference mezivládního modelu rozhodování. ČR akceptovala na jedné straně existenci ESVČ a podle vyjádření diplomatů se spolupráce zlepšuje, na druhou stranu je v českém postoji vidět opatrnost a zdrženlivost. Zachovává spíše defenzivní postoj a cítí potřebu hlídat vysokou představitelku a samotnou ESVČ před „excesy“ – politikami a aktivitami, které by byly v rozporu s partikulárními českými zájmy.

Jednou z forem, jakou může ČR ovlivňovat SZBP a její institucionální podobu („upload“), je i působení českých diplomatů v unijních institucích. Na prvním místě je třeba zmínit, že v Komisi pro období 2010–2014 post komisaře pro rozšíření a politiku sousedství zastává český diplomat, bývalý český velvyslanec při NATO Štefan Füle. Skutečnost, že ČR usilovala o post tak úzce provázaný se SZBP, dokládá rostoucí význam zahraniční politiky EU v očích českých politiků. Na praktické úrovni je český komisař zodpovědný za ENP a rozšiřování důležitým zdrojem informací a do jisté míry i styčným bodem mezi českou diplomacií a unijními institucemi (Vysoká představitelka pro SZBP, ESVČ). Skutečnost, že jeden z klíčových postů zahraniční politiky EU obsadil český diplomat, může nakonec přispět ke vstřícnějšímu pohledu na SZBP i na její instituce jako takové.

Dalším nástrojem působení odzola nahoru („upload“) mohou být i čeští diplomaté působící v Evropské službě pro vnější činnost, o jejímž vzniku jsme se zmínili výše. Umísťování

⁴ Tato studie částečně vychází z rozhovorů provedených na MZV ČR.

národních diplomatů do ESVČ se stalo prioritou pro českou diplomacii. Čeští diplomaté v ESVČ jsou pro MZV přínosní nejenom z praktických, ale i symbolických důvodů. Národní diplomaté v ESVČ jsou vnímáni jako důležité kontaktní osoby, prostředníci a potenciálně i vlivné osoby v rámci ESVČ. V tomto smyslu je umísťování českých diplomatů na pozice v rámci ESVČ motivováno snahou o ovlivňování unijní politiky zdola nahoru, snahou o posílení vyjednávací pozice státu v rámci EU (Čechlovská, 2012: 54). Čeští diplomaté v rámci ESVČ jsou zároveň považováni za cenný zdroj informací pro MZV. České MZV zároveň očekává, že národní diplomaté a hlavně potom stážisté (viz níže) vyslaní do ESVČ získají nové zkušenosti a kontakty, které pak mohou využít při budování své další kariéry v unijních institucích. Zároveň mohou být jejich zkušenosti cenné i pro MZV samotné, i když znovuzačleňování navrátilivších se diplomatů se potýká s jistými problémy.

Česká diplomacie hodně investovala do přípravy kandidátů na pozice v rámci ESVČ (Čechlovská, 2012: 61). Kandidáti dostávali informace a MZV organizovalo i několik přípravných seminářů pro diplomaty usilující o posty v ESVČ. V roce 2013 měla Česká republika přibližně 12 národních diplomatů zaměstnaných v ESVČ (EEAS, 2012), většina z nich působila na delegacích EU (Europe Direct, 2012). Čtyři čeští diplomaté působí jako velvyslanci EU v Iráku, Súdánu, Guyaně a v Alžírsku (MZV, 2014d; ČeskáPozice.cz, 2013). Dva Češi působí jako zástupci velvyslanců EU (v Nikaragui a v Indii). Počty velvyslanců EU obsazených českými diplomaty v zásadě odpovídá očekávání českého MZV. Přestože čeští diplomaté jsou, s ohledem na velikost ČR v unijním kontextu, poměrně úspěšní v obsazování pozic na delegacích EU, ČR má nedostatek národních diplomatů na vyšších pozicích na ústředí ESVČ. Toto je vnímáno jako problém.

Kromě národních diplomatů na stálý pracovní poměr (na dobu určitou, protože národní diplomaté by měli rotovat) mohou ministerstva zahraničních věcí (a případně i další úřady) umísťovat v rámci ESVČ své diplomaty i jako tzv. národní sekondované experty (Seconded National Experts – SNE). Existují dva druhy sekondovaných národních expertů: standardní a tzv. cost-free. Obou se týká, že vysílaný diplomat zůstává zaměstnancem vysílající instituce – tedy MZV. Ale zatímco u standardních SNE platí MZV pouze plat vyslaného diplomata a ESVČ platí cestovní náhrady, u cost-free sekondovaných expertů jdou všechny náklady za vysílající institucí – ministerstvem zahraničních věcí (Vysoká představitelka, 2012). České MZV intenzivně využívá možnosti vysílat cost-free národní sekondované experty a patří mezi státy s největším počtem SNEs. V současnosti má ČR přibližně 13 sekondovaných národních expertů, z toho pouze dva jsou standardní a zbytek jsou „cost-free“. Většina českých SNEs v ESVČ pochází z MZV, nicméně několik je i z jiných ministerstev či úřadů.

Zájem o pozice v ESVČ (na pracovní poměr i jako sekondovaný národní expert) byla zpočátku velmi vysoká. ESVČ nabídla národním diplomatům, seniorním i juniorním, příležitost k zajímavé kariéře v nově vznikající instituci. Svoji roli sehrála nejenom možnost zajímavé kariéry, možnost být u vzniku něčeho nového, ale i finanční podmínky práce v ESVČ, které

jsou lepší než v národní diplomacii. Později však zájem českých diplomatů o výběrová řízení na stálé pozice či sekundmenty v ESVČ poněkud klesá, což můžeme připsat i na vrub pocitu frustrace z náročného výběrového procesu. Zároveň národní diplomaté, kteří se do ESVČ dostali, hodnotí svoji dosavadní zkušenost z ESVČ pozitivně a vyjadřují zájem ve své kariéře pokračovat (Čechlovská 2012: 61).

Závěr

Proces institucionální adaptace na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku začal ještě před vstupem ČR do Evropské unie. České instituce se musely adaptovat nejenom na zapojení se ČR do SZBP, ale do EU jako takové. Za nejdůležitější institucionální změnu můžeme v této souvislosti označit vznik Stálého zastoupení ČR při EU. Diplomáté Stálého zastoupení (v čele s velvyslancem – Stálým představitelem v COPS) reprezentují ČR v Politickém a bezpečnostním výboru, který je klíčovým přípravným orgánem v rámci hierarchické struktury Rady EU. K důležitým změnám v důsledku vstupu ČR do EU došlo i na samotném Ministerstvu zahraničních věcí ČR. Agendě SZBP se věnuje samostatný Odbor společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Nejvýznamnější institucionální změny proběhly v české státní správě v době vstupu ČR do EU. Další rozvoj SZBP (např. vznik ESVČ) nevyvolal na straně české státní správy žádnou výraznější institucionální adaptaci. Co se týče představ o institucionální podobě SZBP, čeští představitelé zdůrazňují mezivládní charakter této politiky. Během vyjednávání o Lisabonské smlouvě ČR důsledně trvala na odstranění pojmenování funkce „ministra“ zahraničních věcí Unie. V aktuální koncepci zahraniční politiky ČR je zdůrazněn mezivládní charakter SZBP. Ve vztahu k ESVČ nemá česká diplomacie příliš velká očekávání. Nicméně na pracovní úrovni vztahy mezi ESVČ a českou diplomacií fungují. Česká republika usiluje o to, aby v ESVČ působilo co nejvíce českých diplomatů.

Dimenze		Netečnost	Absorpce	Transformace	Odmítnutí
Institucionální adaptace	upload	Nízká očekávání ve vztahu k ESVČ	Postupná akceptace Vysokého představitele jako reprezentanta konsenzu uvnitř Rady Podpora národních diplomatů v ESVČ	Nominace komisaře za evropskou politiku sousedství a rozšiřování	Odmítavý postoj ke komunitarizaci SZBP a zapojování EP do SZBP
	download	Chybějící pravidla pro začleňování diplomatů vracejících se z ESVČ	Vnitrostátní institucionální změny v době vstupu do EU (Stálé zastoupení při EU, Odbor SZBP atd.)		Zamítavý postoj k myšlence, že by ESVČ mohla nahradit některé funkce národní diplomacie

Úroveň regionální spolupráce: Příklad Visegrádské skupiny

Regionální a sousedská dimenze české politiky v rámci EU má zvláštní důležitost: navazuje na přirozenou prioritu této dimenze zahraniční politiky, která se od vstupu do EU může v nejobecnější rovině opřít o konsenzus všech politických stran. Vycházíme zde z konstatování, že i ve vztahu k SZBP řešila Česká republika zásadní dilema: do jaké míry spojovat svou politiku s V4, když je skupina v rostoucí míře heterogenní (Slovensko je členem eurozóny, Maďarsko sklouzává do nacionalistické a protekcionistické polohy) a regionalizace ve vztahu k SZBP má jen velmi opatrnou podporu v Bruselu a v Německu.

Přesto ale platí, že zejména v posledních zhruba pěti letech visegrádská spolupráce jako taková nadále nabírá na dynamice. Díky tomu získal tento regionální rozměr české zahraniční politiky postavení jednoho z klíčových zahraničněpolitických vektorů. Analyticky je tato studie zaměřena poněkud odlišně od ostatních, neboť visegrádská spolupráce přirozeně není součástí SZBP. Naším cílem tedy bude analyzovat socializaci české zahraniční politiky do SZBP (evropeizaci) v kontextu regionální spolupráce. Konkrétně však budeme v textu sledovat dvojí socializaci:

- 1) socializaci regionální (regionalizaci), vedoucí k posílení středoevropského rozměru české zahraniční politiky, konkrétně k posílení visegrádské spolupráce;
- 2) socializaci evropskou (evropeizaci), vedoucí k propojování české zahraniční politiky se SZBP v oblastech, které se regionální spolupráce týkají.

První otázkou bude, zda se oba socializační trendy vzájemně posilují, či naopak oslabují, či dokonce vylučují. Otázka druhá si pak bude všímat toho, zda představuje visegrádská spolupráce nástroj a platformu pro „upload“ českých priorit na evropskou úroveň a s jakou reakcí se tento „upload“ setkával na evropské úrovni. Stejně tak se budeme ptát, zda Visegrádská skupina působí také jako platforma, jejímž prostřednictvím docházelo a dochází k „downloadu“ evropských preferencí, politik či priorit.

První část studie se tedy zaměří na regionální socializaci, tj. „regionalizaci“ české zahraniční politiky. Vývoj českého zapojení do regionální spolupráce prošel několika fázemi. Po optimistické fázi v letech 1990–1992 (V3 a Hexagonála, později Středoevropská iniciativa) nastala fáze odmítání či ignorování středoevropského rozměru zahraniční politiky (1992–1997) (s výjimkou spolupráce ekonomické – CEFTA). Tuto fázi vystřídala v letech 1997–1999 fáze nového objevování regionální spolupráce, nyní již v pevném formátu V4. Léta 1999–2004 byla charakteristická upevňováním pravidelného rámce V4, bez reálnějšího obsahu v její externí dimenzi. Léta 2004–2007 pak byla poznamenána skepsí ohledně praktičnosti a potřebnosti V4 za podmínek, kdy všechny čtyři státy byly již integrovány do EU a očekávala

se spíše variabilní spolupráce v různorodých formátech. Léta 2008–2011 se nesla ve znamení posilování kvaziinstitucionálního rámce spolupráce, stejně jako robustního definování jejího obsahu. Prozatím poslední vývoj, který lze zaznamenat zhruba od roku 2012, přináší zejména nárůst efektivity právě v oblasti SZBP a nejnověji také SBOP a obranné a bezpečnostní spolupráce jako takové. Dalším důležitým prvkem pak je skutečnost, že V4 je na sebe schopna účinně nabalovat i další hráče z regionu střední a východní Evropy.

Nyní jednotlivé fáze posoudíme podrobněji, aby byla více zvýrazněna návaznost na dynamiku v kontextu SZBP.⁵ Staletí dějin střední Evropy nenaznačují, že by spolupráce a porozumění mezi jejími národy a státy mělo být něčím přirozeným, tím méně nevyhnutelným. Spíše naopak – historie regionu je poznamenána etnickými, národnostními, politickými, sociálními, válečnými a hospodářskými střety, které přispívaly k obrazu prostoru s velkým potenciálem pro destabilizaci celé Evropy (Hroch, 2000; Irmanová-Vykoukal, 2004). Etablování tohoto obrazu rovněž napomáhá skutečnost, že střední Evropa tradičně bývala dějištěm střetů mezi východními a západními mocnostmi (Rusko a Německo) a jako taková náchylná k vyhocenému geopolitickému zacházení z jejich strany. Přesto v současné době můžeme hovořit o tom, že středoevropská spolupráce v podobě Visegrádské skupiny (V4) po více než dvaceti letech své existence patří spolu s Beneluxem a Severskou radou mezi nejvlivnější a nejuznávanější formy regionální spolupráce, zároveň také již po několik let V4 působí jako jeden z nejvýznamnějších pilířů české zahraniční politiky.

Okolnosti vzniku Visegrádské skupiny potvrzovaly existující skeptické teze o nekompatibilitě a různorodosti zájmů, když Československo, Maďarsko i Polsko měly zcela odlišné představy o klíčových otázkách oněch několika měsíců po pádu železné opony, ať už šlo o odsun sovětských vojsk, rušení Varšavské smlouvy a celé budoucí bezpečnostní uspořádání Evropy či o preferovanou formu středoevropské spolupráce (např. Maďarsko upřednostňovalo Alpsko-Adriatickou skupinu, dnes Středoevropskou iniciativu). Pro etablování středoevropské spolupráce ve visegrádském formátu tedy bylo nutné vynaložit značné politické úsilí a nasazení, které jediné bylo schopno zdolat stávající omezení. Právě chybějící politická podpora stála za zmrtněním V4 v letech 1993–1997; naopak to byla politická vůle, která dokázala Visegrád resuscitovat v letech 1997–1999. Teprve poté došlo k vytvoření a stabilizaci dalšího významného pilíře regionální spolupráce – husté sítě kontaktů na pracovní, administrativní a resortní úrovni.

Teprve tento socializační faktor přispívá k současnému pocitu přirozenosti spolupráce, který se pokradmu šíří středoevropským prostorem. „Visegrádská socializace“, spolu se silnou politickou vůlí, dokázala překonat i frustrující zkušenosti z Visegrádu v období krátce před vstupem do EU (kdy i Evropská komise zručně stavěla vyjednávací týmy visegrádských států proti sobě, aby její pozice při vyjednávání podmínek vstupu byla co nejsilnější). V období

⁵ Částečně využito textu Kořan, M. (2011): Visegrád na prahu třetí dekády. Mezinárodní politika, 3/2011.

krátce po vstupu do EU byl nalézán smysl V4 zejména ve sdílení osudu zemí čelících obdobným post-integračním výzvám (vstup do schengenského prostoru, přechodná období, čerpání strukturálních fondů, přejímání evropské legislativy atd.).

Zpětně vzato je zřejmé, že s tímto impulzem si nemohla Visegrádská skupina dlouho vystačit. Ještě před několika málo lety (2006–2007) se V4 nacházela na rozcestí, kdy na jedné straně stála méně ambiciózní cesta V4 jako platformy zaměřené na vnitroresortní spolupráci, podporu projektů pomocí Mezinárodního visegrádského fondu a (zahraničně)politická spolupráce se zaměřením na sdílení informací a komunikaci místo na reálnou koordinaci. Byla to cesta pěstění a kultivace „umění nesouhlasit“, kdy nemožnost nebo neschopnost domluvit se na konkrétních projektech byla vyzdvihována jako přednost Visegrádu. Na druhé straně stála ambicióznější cesta konkrétních a rozsáhlejších politických projektů, s tím rizikem, že trvalejší neshody by mohly podkopat vůli visegrádských zemí na společném projektu participovat. Visegrádská skupina nějakou dobu váhala mezi oběma směry, ale za poslední dva až tři roky přibývá náznaků, že si vybrala obtížnější variantu, kdy se V4 otevřeně přihlásí k jasně definovaným prioritám a – bez ohledu na riziko neúspěchu – se je pokouší naplňovat.

Postupné „učení se střední Evropě“ ve spojení s „učením se SZBP“ se dobře odráží v programových prohlášeních českých vlád od roku 1992. První vláda Václava Klause (1992–1996) ve svém prohlášení sice zmiňuje sousedské vztahy, nicméně byl zde zvýrazněn prvek národoveckého přihlášení se k důsledné obhajobě národních zájmů, zejména vůči předpokládaným či domnělým nárokům ze strany sudetských Němců⁶. Programové prohlášení druhé Klausovy vlády (1996–1997) již sousedské vztahy považovalo „za svoji prioritu“, poprvé zmínilo spoluzodpovědnost za celý středoevropský vývoj, vůči Německu opustilo předchozí národoveckou rétoriku, nicméně i druhé vládní prohlášení odráželo ducha garanční politiky pravicových vlád devadesátých let.⁷ Vláda Josefa Tošovského (1997–1998) byla první, která explicitně ve svém programovém prohlášení zmínila závazek podílet se na budování regionální kooperace a také explicitně zmínila Polsko, Maďarsko a Slovensko. Není bez zajímavosti, že rovněž v tomto programovém prohlášení se vláda poprvé přihlásila k vytváření evropské bezpečnostní architektury a své národní zájmy navázala na budoucí začlenění ČR do evropských struktur.⁸

⁶ Programové prohlášení vlády V. Klause, 1992. On-line: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>.

⁷ Programové prohlášení vlády V. Klause, 1996. On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vaclav-klaus-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

⁸ Programové prohlášení vlády J. Tošovského, 1997. On-line: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/josef-tosovsky/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>.

Vláda Miloše Zemana navázala na tento trend, přičemž středoevropskou spolupráci považovala zejména za nástroj pro koordinaci příprav vstupu do NATO a EU.⁹ Zde je tedy patrný evropeizační vliv na přístup ke středoevropské spolupráci, nicméně v případě koordinace příprav na vstup do Evropské unie spolupráce spíše zadržovala. Vláda Vladimíra Špidly (2002–2004) do velké míry převzala pojetí vlády předchozí, poprvé je však v programovém prohlášení zmíněna přímo visegrádská spolupráce a s vidinou blížícího se vstupu do EU byl také do prohlášení poprvé zařazen závazek zajistit „aktivní podíl České republiky na formulaci a naplňování společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie“ a podporu co nejširšímu „zapojení do procesu vytváření evropské bezpečnostní a obranné politiky“.¹⁰

Také vláda Stanislava Grosse považovala středoevropskou spolupráci (s explicitně zmíněným Visegrádem) za zahraničněpolitický rozměr hodný „prvořadé pozornosti“. Zároveň také Grossova vláda (2004–2005) předložila do té doby nejrozsáhlejší prohlášení z hlediska zapojení do SZBP a tehdejší EBOP. Vláda se zavázala podílet se na formulování a naplňování společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie, včetně politiky evropského sousedství (které bylo zmíněno vůbec poprvé), při realizaci bezpečnostní politiky vláda hodlala vycházet z Evropské bezpečnostní strategie při aktivním zapojení ČR do evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP). Členství v EU Grossova vláda považovala za nový rámec pro formulování a provádění zahraniční politiky. Česká republika se jako členský stát Evropské unie hodlala dle prohlášení zapojit do stabilizačního a asociačního procesu v oblasti Balkánu.¹¹ Jinými slovy, v tomto programovém prohlášení se poprvé objevily později tradiční priority v oblasti SZBP – evropské sousedství a Balkán.

Vláda Jiřího Paroubka (2005–2006) pravděpodobně i při vědomí omezeného mandátu, nikterak dále nerozvinula cíle vlády předchozí. Více zdůraznila význam unijního rámce („jednoho z nejvlivnějších uskupení současného světa“) „pro prosazování a uplatňování svých pozic v mezinárodním měřítku“, neboť „Česká republika se začlenila do (EU) a může tak mnohem účinněji přispívat k řešení globálních problémů, s nimiž je konfrontována“. Poprvé se ovšem v tomto programovém prohlášení objevuje přihlášení se k významu dalšího rozšiřování EU, zejména západního Balkánu.¹²

⁹ Programové prohlášení vlády M. Zemana, 1998. On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

¹⁰ Programové prohlášení vlády V. Špidly, 2002. On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vladimir-spidla/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

¹¹ Programové prohlášení vlády S. Grosse, 2004. On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/stanislav-gross/Programove-prohlaseni-vlady-Ceske-republiky_1.pdf.

¹² Programové prohlášení vlády J. Paroubka, 2005. On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/jiri-paroubek/Programove-prohlaseni-vlady-Jiriho-Paroubka_1.pdf.

První (jednobarevná – ODS) vláda Mirka Topolánka ve svém programovém prohlášení vůbec nezmiňovala středoevropský rozměr, ve vztahu k Evropské unii se opět přihlásila k podpoře dalšího rozšiřování EU.¹³ Druhá (koaliční) Topolánkova vláda (2007–2009) již byla v programových prioritách obsáhlejší a explicitnější, což bylo dáno i přípravou na předsednictví Radě EU (samo o sobě silný evropeizační nástroj). Předsednictví ČR vláda vnímala jako příležitost naplnit potenciál, který skýtá členství v EU pro ovlivnění unijní agendy. Vláda chtěla usilovat o „převzetí zodpovědnosti členů EU za společnou bezpečnost“ ovšem zároveň tak, aby nedošlo „k narušení stávajícího bezpečnostního rámce“, z čehož je patrná atlantistická výhrada vůči budování evropského pilíře bezpečnosti. Vláda rovněž podporovala společný postup EU vůči jejímu nejbližšímu okolí sousedům.¹⁴

Také druhé programové prohlášení Topolánkovy vlády se vyhnulo termínům jakkoli spjatým se středoevropským rozměrem, ale z hlediska výkonu zahraniční politiky se toto období kryje s obdobím rychle se zvyšující efektivity středoevropské sousedské a visegrádské spolupráce. Další kvalitativní posun bylo možné zaznamenat za vlády Petra Nečase, přičemž tento posun byl předznamenán i vládním prohlášením. Vláda se zavázala „aktivně přispívat ke koherentní a efektivní Společné zahraniční a bezpečnostní politice EU“ (byť v této prioritě poněkud překvapivě zmiňovala transatlantické vztahy), explicitně pak poprvé zaznávají vztahy se zeměmi východní Evropy (s důrazem na politiku Východního partnerství) a západního Balkánu (zejména integraci zemí regionu do EU). I v tomto prohlášení se vláda postavila za rozšiřování EU, za podmínky zachování stávajících kritérií pro vstup. Propojení těchto oblastí SZBP se středoevropským rozměrem pak dokresluje deklarace, že „vláda bude při sledování těchto cílů aktivně spolupracovat se všemi relevantními partnery, především zeměmi regionu střední Evropy“.¹⁵

Dosud poslední vládní prohlášení z ledna 2014, sepsané koalicí vedenou Bohuslavem Sobotkou, si vytklo ambiciózní cíl dosáhnout „větší účinnosti a propojení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky“, dále pak posílit Východní partnerství (to je poprvé, kdy se termín Východní partnerství v programovém prohlášení objevil) a podporovat rozšiřování Evropské unie zejména o státy západního Balkánu. Poprvé se také vláda přihlásila k „přiměřenému zapojení České republiky do misí a operací Společné bezpečnostní a obranné politiky“. Také Sobotkova vláda explicitně zmiňovala zásadní význam ukotvení české

¹³ Programové prohlášení vlády M. Topolánka, 2006. On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-1/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

¹⁴ Programové prohlášení vlády M. Topolánka, 2007. On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

¹⁵ Programové prohlášení vlády P. Nečase, 2010. On-line: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>.

zahraniční politiky v jejím středoevropském rozměru a konkrétně také visegrádskou spoluprací.¹⁶

Z tohoto stručného exkurzu do vývoje regionalizace a evropeizace je patrné, že česká zahraniční politika si postupně osvojovala a později i internalizovala jak větší zapojení do středoevropské regionální (visegrádské) spolupráce, tak do SZBP. V poslední dimenzi této analytické části se budeme zabývat otázkou, jaká témata a jakým způsobem byla v rámci SZBP prostřednictvím V4 prosazována, zda odpovídala prioritám českým a zda či jak byla přijímána na evropské úrovni. Ve vztahu k vnější dimenzi EU jsou visegrádskými prioritami podpora východního rozměru Evropské politiky sousedství (a později Východního partnerství) a podpora balkánských integračních snah, ať už jde o ambice evropské (EU) či bezpečnostní (NATO). Tyto priority se rýsovaly již od vstupu visegrádských zemí do EU. V roce 2004 byly v programovém dokumentu V4 *Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation within the EU* zmíněny „aktivní příspěvek k rozvoji SZBP, zejména tzv. nové sousedství“ (tj. východní) a aktivní příspěvek k nové „strategii k západnímu Balkánu“. Druhou prioritou byla vyhlášena „aktivní participace na vývoji EBOP a příspěvek k posílení vztahů mezi EU a NATO“.¹⁷

Jak z přehledu programových prohlášení vlád, tak ale zejména z dalších studií (Tulmets, 2010; Kratochvíl–Horký, 2010) vyplývá, v devadesátých letech (a možná až do vstupu do EU) tyto priority nerezonovaly silně v české zahraniční politice, přičemž tento argument platí zejména o východním rozměru české zahraniční politiky, který byl v devadesátých letech zcela zanedbáván až ignorován. Opět tedy lze spatřovat časovou i tematickou synergii mezi větším zapojením do V4 a výraznějším zapojením do SZBP po roce 2004. Spolu s posílením obou procesů (regionalizace a evropeizace zahraniční politiky) dochází také k postupnému učení se na úrovni *nástrojů* prosazování. Nejpozději od roku 2009 dochází k posilování intenzity a důslednosti, z procedurálního hlediska visegrádské spolupráce zejména prospělo, že se začal prosazovat trend navazování pracovních i vrcholných visegrádských setkání na témata evropských rad či summitů, či na předem jasně určená a definovaná témata.

Tendence ke specializaci vrcholných visegrádských setkání má nespornou výhodu v tom, že jejich aktéři se mohou důsledněji věnovat jen jednomu či několika málo specifickým tématům, jež je také možné předem detailněji a lépe připravit na pracovní úrovni. Takto se odehrálo pod maďarským předsednictvím V4 v říjnu 2009 setkání ministrů zahraničních věcí zaměřené výhradně na balkánskou agendu či v březnu 2010 s Východním partnerstvím jako hlavním tématem. V Bratislavě již v rámci slovenského předsednictví V4 došlo v říjnu 2010 opět k jednání ministrů zahraničních věcí k balkánským otázkám a vrcholný summit

¹⁶ Programové prohlášení vlády B. Sobotky, 2014. On-line: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

¹⁷ Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation, 2004. On-line: <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412>.

předsedů vlád v únoru 2011 byl opět zaměřen na Východní partnerství. V tomto trendu V4 pokračuje i nadále. Z hlediska nástrojů je také důležité zmínit, že se ustálila tradice zvat na vrcholná visegrádská setkání jak představitele EK, tak i představitele aktuálně předsedajících států, či států potenciálně zainteresovaných v té které agendě (zejména Německo či pobaltské státy). Tímto způsobem se dařilo lépe zviditelnit a zefektivnit „upload“ visegrádských priorit, a to jak v oblasti východního sousedství, tak v oblasti západního Balkánu.

Prozatím poslední dílek do mozaiky současného působení Visegrádské skupiny v SZBP přibyl poté, co se političtí představitelé V4 začali od roku 2010 jednoznačněji hlásit ke sdílené zodpovědnosti za osud evropské budoucnosti. Po dlouhá léta převládal „postintegrační“ koncept visegrádské spolupráce, na jehož základě se visegrádské země vymezovaly vůči EU a svou roli v Evropě definovaly více či méně negativně, a to z důvodu instinktivního atlanticismu. Z řady prohlášení v roce 2010 byl patrný principiální obrat k pozitivnímu konceptu, tj. k Visegrádu jako jednomu z energizujících impulzů celé evropské integrace. Tento obrat byl nezbytný pro získání důvěry i prostoru pro působení na evropské úrovni a právě poslední dva roky ukazují, že i zde Visegrádská skupina zintenzivnila úsilí o komunikaci svých priorit vůči EU. Po roce 2012 pak dochází ke konkretizaci této spolupráce, zejména pak k přípravě visegrádské bojové skupiny (její vznik odpovídá „downloadu“ SZBP), kterou ovšem v ideálním případě chtějí země V4 učinit permanentní a především více interoperabilní i pro účely NATO (v případě, že toto úsilí bude úspěšné, šlo by o inovaci a potenciálně o „upload“ visegrádského přístupu na evropskou úroveň).

Závěr

Shrneme-li tři výše uvedené dimenze analýzy, lze vidět čtyři fáze regionalizace a evropeizace v české zahraniční politice. Pokud použijeme čtyři základní kategorie, které charakterizují postup ČR vůči SZBP (netečnost, absorpce, transformace a odmítnutí), pak je shrnutí této analýzy následující:

1) 1992–1997

„Download“: odmítnutí regionální spolupráce (V4), netečnost vůči SZBP

„Upload“: netečnost vůči ČR a vůči V4

2) 1997–2004

„Download“: prvotní absorpce V4 a regionální spolupráce, spíše netečnost vůči SZBP

„Upload“: netečnost vůči ČR a V4

3) 2004–2008: V4 jako jeden z hlavních zahraničněpolitických nástrojů ČR

„Download“: absorpce V4 a zároveň její transformace; absorpce a transformace politiky sousedství a balkánské politiky, netečnost vůči SBOP (díky přetrvávání atlanticismu)

„Upload“: částečná transformace politiky sousedství na úrovni SZBP, ale zároveň odmítání „orientalistického“ radikálnějšího přístupu vůči východní dimenzi sousedství

4) 2008 – současnost (zvýšení efektivity V4 a učení se „evropským postupům“)

„Download“: absorpce na úrovni nástrojů a taktiky v oblasti SZBP, absorpce a pokus o transformaci SBOP směrem k větší kompatibilitě s NATO (potenciálně)

„Upload“: transformace SZBP směrem k větší otevřenosti vůči východnímu sousedství (Východní partnerství)

Dimenze		Netečnost	Absorpce	Transformace	Odmítnutí
Regionální spolupráce	upload		Přijetí faktu, že V4 představuje čínorodý prvek zejména ve východním a balkánském rozměru SZBP	Adaptace na střeoevropské pojetí východního a balkánského rozměru SZBP	Odmítnutí asertivního střeoevropského prosazování zrychleného otevírání EU vůči východnímu a balkánskému prostoru
	download	Regionální reflexe jižního rozměru SZBP	Nástroje a taktika v oblasti SZBP a komunikace vůči EU v regionálním formátu	Regionální percepce a reflexe východního a balkánského rozměru SZBP, regionální reflexe bezpečnostního a obranného rozměru SZBP	

Úroveň regionální spolupráce: spolupráce ČR a SRN

Proces evropeizace v oblasti evropských politik, založených na koordinaci politik, nikoli integraci, má charakter vzájemného horizontálního učení (Bulmer–Radaelli, 2004: 16–17). Mezi tyto politiky patří zahraniční, bezpečnostní a obranná politika. Přeneseno na česko-německý vztah jsou procesy „downloadu“ a „uploadu“ spojeny se vzájemnou inspirací a nabídkou přitažlivých, efektivních řešení.

Specifika česko-německého vztahu

Česká politika vůči Německu v rámci EU se zvláště v letech 2008–2013 vyznačovala dvěma polohami: na jedné straně intenzivní spolupráci, podporovanou v zásadě napříč politickým spektrem, na druhé straně pak ideově definovanou distancí části politické scény od politiky SRN v otázkách eura a konstituční/konstitutivní politiky, tedy institucionální výstavby EU. Odlišnost se projevovala i v bezpečnostní a obranné politice; historická témata zatěžovala jen výjimečně a většinou postoji individuálních politiků (např. prezidenta Klause v kontextu ratifikace Lisabonské smlouvy).

To znamenalo velký posun ve srovnání s transformační fází české zahraniční politiky v letech 1989–2004, kdy hlavní spornou linií byly otázky minulosti. Programové dokumenty české politiky let 1992 až 2004 podporovaly spolupráci, zároveň považovaly za nutné vyjádřit se tak či onak k neměnnosti poválečného uspořádání.¹⁸

Vstupem do EU odkazy na minulost v programech českých vlád končí – což ovšem znamenalo, že z pozornosti politiky, médií a veřejnosti dočasně zmizelo i Německo jako takové. Koncepce zahraniční politiky ČR pro léta 2003–2006 vyzývala k zaměření česko-německých vztahů na partnerství v EU, v programových prohlášeních dvou vlád Mirka Topolánka je Německo přítomno jen v kontextu technické spolupráce.¹⁹ Z tohoto trendu se vydělovala KSČM a „individualizovaná politika“, kdy mediálně výrazné osobnosti bez zázemí v tradičních politických stranách hledaly podporu veřejnosti zejména v „obraně dekretů

¹⁸ Programové Prohlášení Vlády České Republiky, 13. 7. 1992. On-line: <http://www.vlada.cz>; Programové prohlášení vlády ČR, 23. 7. 1996, s. 3. On-line: <http://www.vlada.cz>; Programové prohlášení vlády České republiky, 18. 8. 1998, přednesené předsedou vlády Milošem Zemanem před Poslaneckou sněmovnou PČR; Programové prohlášení vlády České republiky, 6. 8. 2002, přednesené předsedou vlády Vladimírem Špidlou před Poslaneckou sněmovnou PČR; Programové prohlášení vlády Jiřího Paroubka (2005). On-line: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=29844&tmplid=50>.

¹⁹ Vláda Mirka Topolánka I (4. 9. 2006–9. 1. 2007), programové prohlášení vlády. On-line: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=37071&tmplid=50>; Vláda Mirka Topolánka II (od 9. 1. 2007), Programové prohlášení vlády, 17. 1. 2008. On-line: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780&tmplid=50>.

prezidenta Beneše“ (Vladimír Železný, Jana Bobošíková, ale rovněž Václav Klaus a Miloš Zeman).

V české politice vůči SRN ale po vstupu do EU otázky minulosti nahradila jiná štěpící linie – vztah vůči EU. Paradoxně to byla vláda Petra Nečase, jež v Konceptu zahraniční politiky ČR (2011) uvedla, že ČR bude aktivně rozvíjet vztahy se Spolkovou republikou Německo, která pro ni představuje nejen souseda, ale (poprvé) i „strategického partnera“.²⁰ Paradox spočívá v tom, že zároveň premiér Nečas právě v tomto období osobně prosadil částečnou de-evropeizaci české politiky a vztahu s Německem: Nečasova vláda tak odmítla „download“ evropeizované politiky EU/Německa, když nepřistoupila k Paktu Euro Plus, Fiskálnímu paktu či Bankovní unii a činila dodatečné podmínky pro členství v eurozóně – ačkoli kancléřka Merkelová naznačila, že by „Česko ráda viděla v klubu“ a že by Praha patřila ke spojencům, s jejichž pomocí by SRN eurozónu stabilizovala a vedla k hospodářské disciplíně.²¹ ODS přibližně ve stejné době naopak podmínila přistoupení k euru referendem.

Důvodem pro uznání strategické dimenze vztahu byla mj. zkušenost z českého předsednictví v EU: potvrdilo klíčový význam Německa pro českou politiku. Toto poznání sdílel nejen státní aparát, ale kromě autonomistů všechny názorové proudy české politiky, poprvé tedy rovněž ODS. I z německého pohledu se vytvořila blízkost srovnatelná se vztahy SRN se staršími členy EU (Rozhovor s poradcem frakce CDU-CSU ve Spolkovém sněmu, Berlín, 3. 7. 2009).

Tuto nevyváženost české politiky vůči Německu řeší až zaměření současné vlády, která usiluje o „strategický dialog“ se všemi sousedy²² a vrací ČR do hlavního proudu evropské politiky. Nový a svého druhu přelomový impulz se dá očekávat od dopadu krize na Ukrajině. Ta nutí SRN i ČR k větší aktivitě a upevnění jak atlantického, tak evropského rámce zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Spolupráce v oblasti SZBP

Německá politika není ve vztahu k ČR a regionu zvláště aktivní – což je dáno především tím, že Německo sleduje daleko širší politickou agendu a od roku 2008 je zatíženo především řešením finanční krize a krize eura; tato situace se zřejmě bude poněkud měnit v souvislosti s ukrajinskou krizí a neoimperiální politikou Ruska. Nadále rovněž platí, že německá politika neumí odmítnat dobře zdůvodněné a kvalitně připravené nabídky ke spolupráci, které směřují k posilování EU a multilateralismu obecně. Příkladem je strategie polské politiky, jež svými náměty evropskou a německou politiku zaměstnává²³, funguje těsná třístranná

²⁰ Koncepte zahraniční politiky České republiky. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 27. 8. 2011. On-line: www.mzv.cz/file/675937/koncepce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf.

²¹ Berlín: Německo Čechy ani nikoho jiného do eurozóny netlačí. ČTK, 12. 12. 2010.

²² Programové prohlášení vlády České republiky, Praha, únor 2014, s. 17.

²³ Podle jednoho českého diplomata se v Bruselu říká, že „jakékoli dveře v EU otevřeš, najdeš za nimi Poláka s návrhem“.

spolupráce Výmarského trojúhelníku, v německém MZV dokonce vznikl neformální trilaterální „konzultační reflex“. Není proto jednoduché zodpovědět otázku, zda a nakolik je SZBP prioritou česko-německých vztahů; opakované pokusy definovat možnosti spolupráce totiž nevyústily ve společnou agendu.

Nejvýraznější příklad „uploadu“ českých politických priorit byl spojen s českým předsednictvím v EU roku 2009. České předsednictví se stalo obecně významným impulzem pro novou fázi intenzifikace a institucionalizace bilaterálních vazeb mezi relevantními institucemi obou zemí; němečtí partneři podpořili české předsednictví v přípravě i ve snaze realizovat naplánovanou agendu. Co více, na politické úrovni kancléřka Merkelová zajišťovala českému předsednictví účast na mezinárodních fórech v těch případech, kdy předsednická země nebyla pozvána. Přizvala tak premiéra Topolánka a ministra Schwarzenberga do svého letadla k letu na blízkovýchodní summit v Šarm aš-Šajchu (18. 1. 2009), a umožnila jim tak reprezentovat nezvané předsednictví EU. Podobně prosadila zástupce ČR na jednání skupiny G 20 v Londýně (2. 4. 2009).

Pokud jde o témata, bylo české předsednictví poměrně úspěšné v prosazování energetické bezpečnosti; nešlo samozřejmě o čistě „český“ export – energetická problematika byla již po určitou dobu součástí evropské agendy a k posunu došlo do značné míry díky tzv. „plynové válce“ mezi Ruskem a Ukrajinou v lednu 2009. Česká strana nicméně z této agendy učinila prioritu a přispěla k tomu, že Berlín, dříve ve vztahu k energetické politice EU poměrně zdrženlivý až skeptický, tuto agendu podpořil, včetně záměru vybudovat plynovod Nabucco. Nic na tom nemění fakt, že Německo přitom nadále vnímalo téma jako primárně ekonomické, kdežto ČR akcentovala aspekty bezpečnostní; ze strany Německa tak šlo především o *absorpci* nové dimenze evropské politiky, jíž aktivita české strany napomohla.

V souvislosti se současnou ukrajinskou krizí nabývá bezpečnostní aspekt na významu i v německé politice a dá se očekávat větší pozornost vůči obavám východních sousedů. Přehodnocení priorit a celkového pojetí energetických vztahů s Ruskem by znamenalo „upload“ české politiky a *transformaci* politiky německé – ta dosud obavy svých partnerů registrovala a jejich politické iniciativy *absorbovala* spíše, než aby zásadně měnila vlastní přístup; česká politika zde působí evropeizačním směrem spolu s politikou dalších zemí střední a východní Evropy, zejména se zeměmi Visegrádské skupiny.

V přímé reakci na dobré zkušenosti ze spolupráce v době českého předsednictví dohodli ministři Westerwelle a Kohout v prosinci 2009 zahájení strategického dialogu a spolupráci na projektech v oblasti SZBP; ministr Westerwelle dokonce kývl na vznik pracovních skupin v otázce spolupráce v oblasti Východního partnerství a energetické bezpečnosti – záměr, který rychle zapadl v byrokratické mašinérii. Následovat mělo ale především zpracování a provedení projektů spolupráce v Moldavsku a v Palestině. Výsledky této snahy zůstaly ambivalentní: Východní partnerství se stalo jedním z hlavních bodů spolupráce, nepodařilo nicméně rozvinout ani slibovaný strategický dialog, ani realizovat další dlouhodobé projekty.

V Moldavsku se spolupráce prakticky nerozvinula a hlavním partnerem České republiky je nadále Rakousko, rovněž projekt v Palestině se nakonec nerealizoval.

Východní partnerství se tak stalo zřejmě hlavním tématem vzájemné spolupráce, kdy lze hovořit o „uploadu“ ze strany české strany: účast kancléřky Merkelové na vrcholné schůzce EU k Východnímu partnerství v Praze (7. 5. 2009) byla významným projevem zájmu o úspěch českého předsednictví a reflexi německé politiky: podílet se na každém věcném politickém projektu v oblastech strategických zájmů, jako je vývoj v zemích ležících mezi EU a Ruskem nebo jako jsou vztahy s Moskvou. Německou podmínkou bylo, že projekt nesměl antagonizovat Rusko, nezahrnul příslib přijetí dalších zemí do EU ani příslib bezvízového styku. Obě strany proto zdůraznily otevřenost projektu vůči účasti dalších zemí, zejména Ruska nebo Turecka.²⁴

Německá politika agendu za uvedených podmínek akceptovala/*absorbovala* a snažila se omezit jeho kompetitivní charakter, kdy lze Východní partnerství vnímat jako normativní soutěž s Ruskem, v Moskvě chápánou jako mocenský zápas a nebezpečnou emancipaci cílových zemí. Je možné, že německá politika, vzhledem k rostoucí nevypočitatelnosti a konfrontativnosti ruské politiky, může v budoucnosti na Východní partnerství klást větší důraz a přijmout i jeho kompetitivní charakter; to by ve svém důsledku znamenalo revizi německé politiky a tedy její *transformaci* (viz výroky Martina Schulze).

Spolupráce v oblasti SBOP: strukturální podmínky spolupráce

Poměrně omezenou míru česko-německé spolupráce v oblasti obrany po vstupu České republiky do NATO vysvětlovaly odlišnosti ve vztahu k USA, Rusku a EU a v přístupu k použití vojenské síly. Jestliže se německá politika (1) ve vztahu k Washingtonu po studené válce do jisté míry emancipovala, vzájemná vazba se deideologizovala a pragmatizovala, strategická závislost ČR na USA naopak teprve vznikala a měla výrazný hodnotový a ideologický náboj. Německo vnímalo kriticky zejména americký projekt protiraketové obrany, za nějž se nepostavila ani jedna politická strana, ale jen úzce vymezená skupina německých atlantistů v CDU. V ČR získal projekt podporu celé liberálně-pravicové koalice premiéra Topolánka. Němečtí experti následně otevřeně označovali otázku protiraketové obrany za negativní zkušenost ve vztazích s východními sousedy.

Zjevný odstup německé politiky od USA byl spojen s odmítáním neokonzervativní politiky prezidenta G. W. Bushe (zejména války v Iráku a koncepce preemptivních úderů) a projevoval se i v relativní pasivitě SRN v NATO. Tuto přerušil svým velmi osobním angažmá ministr obrany zu Guttenberg, po jeho odchodu nicméně dával Berlín opět větší důraz na

²⁴ Kohout a Westerwelle: Východní partnerství není soukromý klub. MF Dnes, 3. 3. 2010.

rozvoj evropské SBOP. V české politice (a zejména vojenských kruzích) byl na NATO kladen podstatně větší důraz a trval pocit odlišnosti od kurzu SRN.

V německém (2) vztahu k Rusku nebyla díky hospodářskému potenciálu SRN, tradici hospodářsko-technologické symbiózy a vzájemné závislosti až do ukrajinské krize přítomna skutečná obava; Německo má navíc bezpečnostní pojistku v podobě amerických vojsk na svém území. Německá politika byla proto inkluzivní, snažila se Rusko zahrnout do utváření evropské bezpečnosti, nedopustit jeho (sebe)izolaci. Přístup nových členských zemí NATO a rovněž skandinávských států k Rusku pak byl v Německu vnímán jako kritičtější a konfrontativnější. To se projevilo i po válce v Gruzii v roce 2008. Německá politika zažila šok, vystřízlivěla, pokud jde o představy o svém vlivu na ruskou realitu, nicméně odmítla skutečně razantní sankce.

Méně komplikovaný byl (3) vztah k EBOP/SBOP. Německo, alespoň na rétorické úrovni, kladlo na EBOP větší důraz, v praktické oblasti vytvořilo *European Headquarters* (evropské velitelství) v Geltowu u Postupimi a podílelo se na formování *European Battlegroups*. Přitom však udržovalo nízký profil, nepřistoupilo v roce 2010 na kvalitativně novou úroveň vojenské spolupráce s Francií (a tím přimělo Paříž k bilaterální spolupráci s Velkou Británií mimo rámec EU) a zatím vždy odmítlo nasazení *European Battlegroups*, čímž výrazně omezovalo jejich účelnost (Schmitt, 2012). Česká scéna byla na rozdíl od německé rozdělená: zejména ODS tradičně upřednostňovala atlantickou linii a přímou vazbu na anglosaské státy. Nicméně i vlády premiérů Topolánka a Nečase se podílely na všech klíčových programech SBOP, včetně *European Battlegroups*. Praktická rovina spolupráce svědčí o tom, že rekalibrace amerického projektu protiraketové obrany vedla k větší podpoře EBOP/SBOP i v českých atlantických kruzích.

V obecnějším smyslu obě země odlišuje strategická kultura, tedy kolektivní zkušenost, spojená s válkou a použitím síly. Po období rostoucí vojenské angažovanosti Bundeswehru (zejména Balkán a Afghánistán) se německá politika vzhledem k negativní zkušenosti z Afghánistánem vrátila ke zdrženlivější pozici. Armáda ČR je stejně jako Bundeswehr de facto „parlamentní vojsko“, česká politika ale nemusí překonávat historicky vzniklé bariéry pro nasazení vojsk, ani pro použití zbraní. AČR nemá v současnosti národní specifika (*National Caveats*²⁵) při použití ozbrojené síly. Česká republika začala chápat vlastní vojenské síly jako instrument zahraniční politiky dříve než SRN (podíl AČR na invazi v Perském zálivu v roce 1991), podobně se AČR stala dříve plně profesionální armádou. Bundeswehr nebyl kvůli rozdílným přístupům k použití síly první preferovanou opcí při hledání partnerů pro zahraniční mise (Rozhovor na MO ČR, Praha, 27. 8. 2009).

²⁵ National caveats představují „omezení v použití národních kontingentů, jež jsou nasazeny jako součást multilaterálních operací“ a jsou buď předem deklarované a tedy známé velitelským stupňům před akcí, nebo deklarovány nejsou a projevují se až v průběhu mise (Resolution, 2005).

Rozvoj spolupráce do roku 2012

Přes tyto odlišnosti se vojenská spolupráce od roku 2006 postupně prohlubuje. Významným příkladem tohoto oživení byla účast ČR na německé PRT ve Fajzabádu (2006–2007). Iniciátorem byla česká strana a důvodem pro spolupráci byla mj. organizovanost a logistická síla německého nasazení. České straně nasazení umožnilo provést velký kvalitativní i kvantitativní krok při budování vlastních schopností, které jí v roce 2008 umožnily vytvořit vlastní národní PRT v Logaru. Jestliže chápeme PRT jako společný koncept vojsk států NATO a dalších účastníků ISAF, pak bylo působení v německém PRT přímým „downloadem“ tohoto multilaterálně sdíleného modelu. V tomto projektu nejde v přímém smyslu o evropeizaci, ale spíše „natoizaci“, která navíc zahrnuje i nečleny NATO – přispěvatele ISAF. Ovšem vzhledem k tomu, že celý koncept civilně-vojenských akcí vychází ze strategie EU a teprve postupně se uplatnil i v NATO, lze v konceptu PRT spatřovat uplatnění programového know-how EU v kongeniálním prostředí NATO.

Další impulzy pro spolupráci nabídl projekt *European Battlegroup*. Vzhledem k přímému podílu SRN na utváření projektu již v době formování EBOP lze Německo vnímat v obecné rovině jako exportéra evropské politiky. Zároveň ovšem to byla ČR, která musela nejprve získat německou stranu (jež měla obavy z dodatečných nákladů) pro to, aby umožnila velení česko-slovenské *European Battlegroup* (operační v roce 2009) používat německé evropské velitelství v Geltowu u Postupimi. Již tato spolupráce byla vnímána jako významný projev vzájemné důvěry mezi oběma státy a jejich ozbrojenými silami a projev kompatibility řídicích stupňů a společné akceschopnosti/zaměnitelnosti jednotlivých štábních důstojníků (Rozhovor na MO SRN, Berlín, 3. 7. 2009). Z hlediska projektu tak šlo de facto o vzájemnou evropeizaci.

Ještě hlubší stupeň spolupráce představovala účast AČR v multinacionální *European Battlegroup* pod velením Bundeswehru (2012). Zde Bundeswehr, zvyklý fungovat v mnohonárodních jednotkách, de facto poskytoval rámec pro realizaci tohoto evropského projektu, a byl tak nositelem evropeizace zúčastněných jednotek. Rovněž plánovaná *battlegroup* zemí Visegrádské skupiny bude využívat evropské velitelství v Geltowu u Postupimi (2015). Přijetí projektu *European Battlegroups* a činnost evropského velitelství v Geltowu u Postupimi představují tedy proces paralelní evropeizace německé i české politiky, v němž obě strany nacházejí novou rovinu spolupráce.

Otevřený je proces zapojení AČR do mnohonárodních jednotek. AČR má své zástupce v organizační struktuře mezinárodního velitelství pro plánování a vedení operací NATO a EU na vyšší než brigádní úrovni. Diskutuje se o otázce zapojení českých jednotek do mnohonárodních sborů: právě v nich funguje většina jednotek Bundeswehru.

Snahy o prohloubení spolupráce v rámci EU 2012–2014

Pozitivní zkušenosti z dosavadní spolupráce byly předpokladem pro snahu o její další prohloubení od roku 2012. Obě strany projevily zájem o posílení dialogu a další možné projekty spolupráce. Impulz pro dialog přišel současně z obou stran. Kromě pozitivních zkušeností byla na německé straně zjevná snaha posílit angažovanost a hrát v rostoucí míře vedoucí roli i v oblasti SBOP. Zájem ČR o intenzivnější spolupráci se SRN odpovídal větší koncentraci na evropskou dimenzi bezpečnostní a obranné politiky v situaci reorientace USA na Dálný východ. Česká politika dávala najevo, že nemá obavy z postupného vrůstání Německa do vůdčí role, naopak, že tento proces podporuje a chce se na něm v multilaterálním rámci podílet (Rozhovor na MO ČR, Praha, 8. 4. 2014).

Ukrajinská krize vytváří novou konstelaci. Odpadá obava z americko-ruského „strategického kondominia“ (Hynek, 2009). Zpochybněna byla ovšem zároveň německá představa o možnosti rozvíjet *Ostpolitik* formou modernizačního partnerství. Vážné trhliny dostalo i původní přesvědčení, že Německo má možnost postupovat v případě slabosti EU bilaterálně. Zejména v USA přitom roste nespokojenost s mírou důslednosti, jakou ve vztahu k neoimperiální politice Ruska projevuje západní Evropa a zejména právě Německo. Tato nová, vysoce riziková konstelace, dále stimuluje prohlubování česko-německé spolupráce.

Vývoj tak směřuje k paralelní evropeizaci německé a české bezpečnostní a obranné politiky, přičemž se oba partneři navzájem podporují. Německá politika se hlásí k větší odpovědnosti při zajišťování mezinárodní bezpečnosti a česká strana tuto změnu v německé politice podporuje. Ministr obrany Thomas de Maizière vystoupil již v roce 2012 s koncepcí *Anlehnungsmacht*, páteřní mocnosti, dnes se diskutuje jako *Framework Nations Concept*. Česká politika tento koncept podporuje. *Framework Nations Concept* vyžaduje značné úsilí: dosavadní reforma Bundeswehru je strukturována tak, aby byly zachovány v redukované podobě schopnosti německých ozbrojených sil v celém jejich spektru (včetně tankových jednotek), aby se na tyto síly mohly „nabalovat“ specializované vojenské kapacity menších spojenců, zejména sousedů. Kritické hlasy ovšem koncept vnímají jako neschopnost stanovit priority pro profil německých ozbrojených sil, tříštění prostředků a sil, jež neumožňuje změnit německé ozbrojené síly v moderní, pružné a globálně použitelnou vojenskou sílu (rozhovor v Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, únor 2013).

Závěr

Vztahy s Německem jsou pro Českou republiku významným rámcem pro oba směry evropeizace. Německo má v politice EU pozici aktéra s negativní mocí: nemůže individuálně v EU nic zásadního prosadit, má ale velmi silné, i když neformální, právo veta a může většinu rozhodnutí blokovat, a to i individuálně. Naopak, podpora Německa je jedním

z nejdůležitějších podmínek pro uplatnění vlastních návrhů ČR na evropské půdě („upload“). Česká diplomacie (v širším kontextu s Polskem, Visegrádskou skupinou a Švédskem) Německo získala pro podporu v otázce Východního partnerství, přesvědčila jej k použití evropského velitelství pro česko-slovenskou *European Battlegroup* a priority energetické politika EU. Česká republika převzala („download“) zejména projekt *European Battlegroups* a uvažovala o zapojení do multilaterálních jednotek navázaných na *Framework Nations Concept*. Oba směry evropeizace posilovaly jak integraci ČR do EU, tak bilaterální a regionální vazby v normativním evropském kontextu.

Dimenze		Netečnost	Absorpce	Transformace	Odmítnutí
Česko-německá spolupráce – evropeizace z českého pohledu	upload		Energetická politika EU	Východní partnerství, Použití HQ v Goltowu	Konfrontační pojetí Východního partnerství
	download		Framework Nation Concept; multilaterální jednotky	PRT Afghánistán European Battlegroup Reprezentace EU během předsednictví (Šarm aš-Šajch, G 20 Londýn)	Atlantisté: inkluzivní vztah k Rusku

Úroveň zahraničněpolitických priorit: východní sousedství EU²⁶

Česká (a československá) zahraniční politika se již od počátku devadesátých let nesla ve znamení „návratu do Evropy“. Ten neznamenal jenom intenzivní snahu o začlenění do západních bezpečnostních a ekonomických institucí, ale v negativním slova smyslu představoval také „útěk“ z východní Evropy. Hrála-li východní Evropa v české politice tohoto období nějakou roli, pak to byla role břemene, zátěže, kterého se musí Česká republika co nejdříve zbavit. Proto směřovalo největší diplomatické úsilí demokratického Československa k rozpuštění Varšavské smlouvy i Rady vzájemné hospodářské pomoci nebo k dohodě o odchodu sovětských vojsk ze země (srov. Kratochvíl–Tulmets, 2007; Kratochvíl, 2007).

Vztah k východní Evropě se tohoto negativního vymezení devadesátých let nikdy zcela nezbavil, i když mírná proměna českého postoje postupně začala být zřejmá. První náznaky odlišného vnímání východoevropského prostoru se začínají objevovat teprve v okamžiku, kdy zmizely veškeré pochybnosti o směřování ČR do NATO a EU, tj. teprve po roce 1998. Ovšem i v tomto období přetrvává vůči východoevropskému regionu značná nedůvěra, která byla dána především fixací české zahraniční politiky (ale i mediálních reprezentací) na Rusko. Toto zaměření na Rusko je na jedné straně naprosto pochopitelné, uvědomíme-li si, že právě v tomto období probíhal krvavý čečenský konflikt. Na straně druhé bylo ovšem nešťastné, že v důsledku toho byly opomíjeny všechny ostatní země, jejichž politický i ekonomický význam pro ČR přitom nebyl zanedbatelný. Zaměření na Rusko zůstalo přítomné v české politické debatě přítomno fakticky až do současnosti. Například ještě Koncepce zahraniční politiky z roku 2003 o východní Evropě pojednává velmi skoupě a ze všech šesti zemí východního sousedství je dvakrát zmíněna pouze Ukrajina, ale vždy jen v souvislosti s Ruskem (Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006, 2003).

Je ovšem třeba připomenout, že na počátku devadesátých let nebyla východní Evropa ani Uníí samotnou vnímána jako priorita. Není proto překvapivé, že česká diplomacie projevovala větší zájem o to, aby sama přestala být sousedem EU, a o budoucí východní sousedy EU nejevila zájem. Představitelé EU začali důkladněji uvažovat o strategické spolupráci mezi Uníí a novými východními sousedy teprve v letech těsně předcházejících východnímu rozšíření a výraznější kroky byly podniknuty až v roce 2002, kdy byl zveřejněn klíčový dopis Chrise Patteny a Javieru Solany nazvaný „Wider Europe“ (srov. též Pick–Handl, 2004).

²⁶ Tato studie se zabývá šesti zeměmi, na něž se zaměřuje tzv. Evropská politika sousedství (EPS), tj. Arménií, Ázerbájdžánem, Běloruskem, Gruzii, Moldavskem a Ukrajinou.

Právě skutečnost, že unijní východní politika se rodila v době českého vstupu do EU, umožňuje dobře zodpovědět otázku, zda ČR byla spíše pasivním příjemcem Unii definovaných cílů a priorit („download“ unijní politiky), anebo zda usilovala o aktivní spoluutváření této politiky již od jejího vzniku („upload“ směrem od ČR k EU). Že tato druhá pozice není zcela nemožná, ukazuje případ Polska, které – ač stále ještě jako kandidátská země – do formulace rodící se EPS výrazně vstupovalo (viz např. polský non-paper zaměřený na „východní dimenzi“ – Cimoszewicz, 2003). V následujících částech případové studie se proto zaměříme nejprve na vliv EU na utváření české zahraniční politiky a poté naopak na české iniciativy v této oblasti.

Vliv EU na utváření české východní politiky („download“)

Jak už jsme uvedli výše, nerozvíjela Česká republika před vstupem do EU na rozdíl od některých jiných kandidátských zemí vlastní, jasně formulovanou východní politiku, natož aby usilovala o ovlivnění politiky unijní. Česká pozice začíná krystalizovat teprve po roce 2004, tedy po východním rozšíření EU. V této souvislosti ovšem není vhodné hovořit o přímém přenosu politiky z unijní úrovně, ale spíše o snaze ČR najít uvnitř EU takovou zahraničněpolitickou niku, v níž by mohla nabídnout svou expertizu i dlouhodobou zkušenost.

Těmito vnějšími vlivy lze vysvětlit i fakt, že intenzivní europeizaci vystavená zahraničněpolitická elita začala východní politiku brzy považovat za jednu z klíčových priorit ČR v EU (dokladem čehož je např. prioritizace východního sousedství během českého předsednictví v Radě). Naproti tomu česká veřejnost se o východní Evropu zajímá jenom okrajově a její zájem je stejně jako v devadesátých letech definován převážně negativně – ve vztahu k hrozbám, které z regionu vycházejí. Například obsáhlý průzkum vztahu veřejnosti v EU vůči východnímu sousedství ukázal, že občané ČR věnují ze všech zemí EU zemím východní Evropy vůbec nejnižší pozornost (pouze 27 % dotázaných vyjadřovalo zájem o tento region).²⁷

Zásadním problémem přirozeně je, že ačkoliv zájem české veřejnosti o východoevropský prostor závisí na politickém vývoji v regionu (a např. nedávná krize na Ukrajině jistě zájem o region zvyšuje), nemůže politické angažmá dlouhodobě existovat bez vztahu k veřejné podpoře. Zejména v okamžiku, kdy by se rozhodovalo o politicky citlivé otázky, které by měly výrazný sociálně-ekonomický nebo symbolický význam, může být absence veřejné podpory pro aktivní východní politiku destruktivní. Takových citlivých otázek přitom ve vztahu k východní Evropě existuje celá řada, od odstranění vízového režimu přes vyšší finanční podporu reforem v partnerských zemích až po aktuální otázku protiruských sankcí. Rozpor mezi politickou prioritizací východního sousedství a nezájmem veřejnosti velmi

²⁷ The EU's relations with its neighbours, Eurobarometer, 2007.

dobře dokresluje limity europeizace české východní politiky (tj. dimenzi „downloadu“). Jakkoliv může Unie motivovat českou diplomacii k aktivizaci její východní politiky, tato aktivizace nemůže mít dlouhodobý dopad, pokud není motivována také zevnitř ČR (dimenze „uploadu“).

Kombinace vnějšího tlaku a absentující vnitřní motivace ze strany české veřejnosti je typická například pro českou migrační politiku vůči východnímu sousedství. Česká republika v této oblasti byla dlouhou dobu spíše pasivní a čekala na vstupy ze strany partnerských zemí, zejména zemí Visegrádu. Je sice přirozené, že vzhledem k existenci společné hranice mezi ostatními visegrádskými zeměmi a východním sousedstvím je migrační politika pro tyto země větší prioritou než pro ČR. V ČR však žijí početné komunity ze zemí východního sousedství (např. více než stotisícová ukrajinská komunita je vůbec největší skupinou cizinců žijících a pracujících v ČR). Přesto ale Česká republika často reagovala i ve vztahu k migraci spíše obranně. Příkladem takové reakce je zavedení víz pro východní země dříve, než vyplývalo z povinností člena schengenského prostoru.²⁸ Podobně negativním příkladem bylo navýšení poplatku za vstup do schengenského prostoru v době, kdy se ostatní země regionu snažily tyto poplatky naopak snižovat nebo zcela odstranit (Čaněk, 2007). Migrační politika tak zůstává příkladem takové politiky, v níž europeizační „download“ postupuje velmi pomalu a europeizace zde není zcela ukončena; některé instituce, například Ministerstvo vnitra ČR, se jí dodnes úspěšně brání.

Obecně lze říct, že europeizace české východní politiky je mnohem více patrná v taktické rovině, méně už v rovině strategické. Jinak řečeno, česká diplomacie postupně pochopila, jakým způsobem prosazovat své cíle v EU (multilaterální přístup, předjednání se stejně smýšlejícími zeměmi, podpora klíčových aktérů, sondování úspěšnosti návrhu před jeho oficiálním podáním). Cíle samotné ovšem europeizací procházejí mnohem pomaleji a je otázkou, zda skutečně dochází pod vlivem členství v EU k jejich zásadní proměně.

Taktická proměna byla obzvláště patrná během let 2008–2009 – projevovala se jak na úrovni expertních znalostí, tak i v rovině diplomatických vyjednávání. Dobrým příkladem vysoké expertní znalosti je non-paper, který ČR připravila v době svého visegrádského předsednictví v roce 2008, týkající se posílení východní politiky, jenž byl následně zveřejněn jako společné prohlášení ministrů zahraničních věcí všech čtyř visegrádských zemí.²⁹ Takřka paralelně česká diplomacie prezentovala svůj návrh na prohloubení EPS také v širším unijním kontextu (pracovní skupina pro východní Evropu a střední Asii COEST). Navzdory vysoké kvalitě non-paperu byla nakonec česká diplomacie nucena podpořit atraktivnější polsko-švédský návrh, jemuž se podařilo získat širší podporu i ze strany starších členských zemí a který se následně

²⁸ Srov. Kratochvíl–Tulmets, 2009: 79–80

²⁹ Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries, 23 April 2008, Prague. On-line: <http://www.visegradgroup.eu>.

stal základem dokumentu „Východní partnerství“, zveřejněného Evropskou komisí v prosinci 2008 (Regionální strategický dokument, 2008).

Non-paper z roku 2008 tak byl příkladem odborně dobře zpracované iniciativy, které ovšem chyběla dostatečná diplomatická podpora ze strany ostatních členských zemí EU. V následujících letech proto ČR kladla mnohem větší důraz na intenzivnější komunikaci s partnery v EU a na předběžné získávání podpory ostatních členských zemí. Příkladem takových taktických diplomatických kroků může být proměna českého postoje vůči Rusku a Bělorusku během českého předsednictví v Radě. Česká diplomacie například prezentovala nově vznikající Východní partnerství jako iniciativu, jež je principiálně otevřená i vůči členství Ruska. Ačkoliv někteří analytici považovali tento krok za skutečný cíl české diplomacie (Wojna–Gniazdowski, 2009), ve skutečnosti šlo pouze o úlitbu vůči členským zemím Unie, které se k Rusku stavěly přátelštěji (Francie a zejména Německo). Česká republika naopak s ruskou účastí nejen že nepočítala, ale dokonce by ji považovala za přítěž pro celý projekt. Naznačovaná otevřenost vůči Rusku tak nebyla projevem měnících se českých priorit, ale snahou o taktický kalkul usilující o zvýšení podpory pro projekt Východního partnerství jako celek.

Podobným způsobem je třeba hodnotit i měnící se českou pozici vůči Bělorusku. Protože pro úspěch summitu Východní partnerství, který měl být jedním z vrcholů českého předsednictví, bylo podstatné, aby se jej zúčastnili představitelé všech šesti partnerských zemí, pozvala ČR i Bělorusko (nikoliv ovšem přímo prezidenta Lukašenka). S odstupem je zřejmé, že toto pozvání neznamenal ústup od kritické pozice vůči běloruskému režimu, ale bylo pouze značně zručným diplomatickým krokem, jenž měl zvýšit politický význam summitu i celého Východní partnerství.³⁰

Pečlivější diplomatická práce s potenciálními českými spojenci se neomezovala jenom na období českého předsednictví, ale stala se fakticky trvalou charakteristikou českého působení v oblasti východní politiky. Příkladem tohoto kvalitativně odlišného postupu byla například schůzka na vysoké úrovni z března 2012 věnovaná Východnímu partnerství, kterou ČR zorganizovala jako předsednická země V4. České republice se podařilo prosadit, aby se schůzky nezúčastnily jenom čtyři visegrádské země, ale též tři baltské země, dále Dánsko coby předsedající země Rady EU a řada dalších vrcholných politiků (mj. vysoká představitelka EU C. Ashton, komisař Š. Füle). Setkání tak mělo mnohem širší geografický záběr, z něhož také vyplynula strategicky podstatná debata o směřování Východního partnerství jako celku. Země V4 navíc paralelně vytvořily vlastní program zaměřený na podporu Východního partnerství (podrobněji viz Cibulková, 2012).

³⁰ Názor, který naopak pozvání pro Bělorusko vnímá jako důkaz europeizace české politiky, prezentuje Elsa Tulmets v *Česká zahraniční politika v roce 2009*.

Konečně je třeba za doklad úspěšného „downloadu“ v taktické rovině považovat také proměnu české pozice vůči jižní dimenzi EPS. Zatímco v době vstupu ČR do EU se česká diplomacie o oblast Středomoří zajímala spíše okrajově, v současnosti je patrné rostoucí vědomí, že do té míry, do které potřebuje ČR podporu jižních zemí EU pro svou východní politiku, musí také vyvinout určité úsilí při podpoře vztahů mezi EU a jižním Středomořím. Tato snaha vyvrcholila opět v době českého předsednictví a krátce po něm, kdy ČR společně s Polskem uspořádala v Madridu konferenci věnovanou budoucnosti Východního partnerství. Základní rámec uvažování české diplomacie ovšem zůstává i dnes nezměněn – v principu je, zejména ve finančních otázkách, vztah mezi východní a jižní dimenzí EPS stále (částečně oprávněně) vnímán jako hra s nulovým součtem.

Vliv ČR na utváření EPS („upload“)

Úspěšnost české zahraniční politiky při utváření východní politiky EU je značně variabilní. Česká republika uspěla ve dvou oblastech – jednak si získala pověst experta v oblasti demokratizace, tranzice a lidských práv a jednak se geograficky vyprofilovala nikoliv ve Východním partnerství jako celku, ale ve vztahu k vybraným partnerským zemím.

Zatímco obecná orientace ČR na východní Evropu do značné míry souvisí s potřebou zaujmout jasně vymezenou politickou pozici země (a má tedy spíše vztah k „downloadu“), substantivní priority vůči východnímu sousedství odrážejí především vnitřní politické faktory. Mezi tyto priority patří demokratizace a politika lidských práv. To jsou témata, v nichž se zahraniční politika země profiluje nejen vůči východnímu sousedství, ale i vůči jiným zemím, například Kubě. Lze-li nějaký akcent EPS považovat za specificky český přínos, pak se mu nejvíce blíží právě důraz na transformaci, demokracii a lidská práva.³¹ Česká republika se tímto směrem profilovala jak v bilaterálních projektech vůči partnerským zemím, tak i multilaterálně. Česká diplomacie proto výrazně podporovala například návrh na vznik Fóra občanské společnosti (Civil Society Forum), jehož činnost byla iniciována během českého předsednictví a které se poté poprvé sešlo na podzim 2009 v Bruselu.

S vnitřními preferencemi souvisí i geografické priority, kterými byly z šesti partnerských zemí Ukrajina následovaná Moldavskem, a dále Běloruskem a čím dál výrazněji i Gruzií. Vztah ke každé z těchto čtyř zemí byl ovšem definován odlišně: z hlediska rozvojové spolupráce patřilo oficiálně mezi prioritní země Moldavsko a sekundárně také Gruzie (Konceptce zahraniční rozvojové, 2011). V Moldavsku si navíc česká diplomacie získala značnou expertizu jako aktivní účastník řešení konfliktu v Podněstří. Není proto náhoda, že ČR v roce 2005 otevřela své velvyslanectví v Kišiněvě. Česká republika se výrazně profilovala též jako obhájce opozičních kruhů a demokratizační element v Bělorusku. Pouze ve vztahu k nejdůležitější zemi EPS, k Ukrajině, se ČR věnovala v podstatě celé škále

³¹ I když i v této oblasti bychom našli další země s podobnými prioritami, především Polsko.

zahraničněpolitických aktivit, od podpory demokracie přes specifické sektorové politiky a jejich reformy až po politickou spolupráci na vysoké úrovni. Ukrajina je též nejpodstatnějším českým partnerem z ekonomického hlediska – je největším českým obchodním partnerem ze všech zemí EPS a také největším příjemcem české pomoci.

Prioritizace některých partnerských zemí ale ještě nutně neznamenal stejný důraz na EPS jako hlavní nástroj české politiky vůči těmto zemím. Vládní dokumenty tuto politiku minimálně do roku 2006 za klíčovou prioritu nepovažují. Teprve kolem tohoto roku se začíná opět v českém prostředí diskutovat o roli ČR ve východní Evropě a tento region začíná být vnímán jako jedna z klíčových oblastí českých zájmů (viz programatický text Alexandra Vondry, 2006). V dalších letech se pak velmi pomalu daří také oddělovat problematiku česko-ruských a rusko-unijních vztahů na straně jedné a vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi EPS na straně druhé. Klíčovým zlomem je opět příprava na předsednictví ČR v Radě EU a předsednictví samotné, v jehož průběhu už je důraz na EPS a Východní partnerství nepochybný. Není tedy náhodou, že v Konceptu české zahraniční politiky z roku 2011 už je EPS i Východní partnerství zmíněno zcela explicitně (Koncept české zahraniční politiky, 2011).

Navzdory stoupajícímu významu EPS pro ČR i rostoucím zkušenostem české diplomacie s multilaterálním vyjednáváním v EU i nadále platí, že iniciativnost české diplomacie značně kolísá. Vlastní návrhy se ČR daří prosadit na unijní úrovni obvykle až po určitých úpravách a pouze pokud při jejich prosazování ČR spolupracuje s dalšími partnery (minimálně v rámci V4, často také s Německem nebo v širší platformě „stejně smýšlejících zemí“). Priority, v nichž se naopak ČR nepodařilo dojednat širší podporu, se sice načas na agendě jednání EU objevily (jako např. plynovod Nabucco, který se stal jednou z klíčových iniciativ Východního partnerství), aby ovšem velmi rychle opět zmizely, jakmile s koncem českého předsednictví vliv ČR na formulaci této agendy poklesl.³² Platí tedy, že vliv ČR na formování EPS sice není zanedbatelný, ale zároveň ČR nedokázala získat pozici srovnatelnou se zeměmi, jako je Polsko nebo Švédsko, které jsou dnes vnímány jako zcela neopominutelné při jakékoliv iniciativě v oblasti EPS.

Závěr

Je nepochybné, že česká východní politika se pod vlivem EU výrazně proměňovala, a to fakticky již od okamžiku českého vstupu do EU. Europeizace české politiky ale probíhala postupně a určující pro ni byla jednak předsednictví ČR v multilaterálních strukturách (předsednictví v Radě EU, srov. Kratochvíl–Beneš, 2009; nebo předsednictví V4) a jednak

³² A to navzdory tomu, že projektu Nabucco česká politická reprezentace věnovala značnou pozornost a pro jeho úspěch vyvinula velké úsilí (premiér Topolánek např. během českého předsednictví v této souvislosti intenzivně lobbboval v Ázerbájdžánu i ve střední Asii).

vnější šoky (jako např. válka v Gruzii, opakující se plynové krize nebo současná krize ukrajinská). Otázkou ovšem zůstává, zda přenos politiky z úrovně EU zůstává pouze na taktické úrovni, anebo zda skutečně českou východní politiku zásadně proměňuje. Česká diplomacie v každém případě účinněji využívá diplomatické nástroje, které jí členství v EU nabízí. Dokáže například lépe předjednat svoji pozici a vytvářet koalice stejně smýšlejících zemí. Zejména je ale patrné, že ČR dokáže z taktických důvodů tlumit své postoje v těch otázkách, kde by bylo získání podpory napříč EU obtížnější (vztah k Bělorusku).

Vlastní přínos ČR k formování EPS se projevuje především v jasné formulaci českých priorit, a to jak substantivně, tak i geograficky. Zajímavé přitom je, že ČR své geografické a politické priority formuluje tak, že obvykle váže specifické obsahové priority na specifická teritoria, takže se české priority v jednotlivých zemích výrazně liší. Zároveň ale mezi těmito prioritami a cíli v poslední době výrazně narůstá pnutí. Na straně jedné přetrvává tradiční důraz na obhajobu lidských práv a demokratizaci postsovětského prostoru, na straně druhé si jiné priority vyžadovaly utlumení tohoto důrazu. Například úspěšnost plynovodu Nabucco je výrazně závislá na spolupráci autokratického režimu v Ázerbájdžánu, a proto česká diplomacie již od roku 2008 postupně upozaďovala svou kritiku této země.

Z hlediska teoretického rámce této studie lze konstatovat, že pozice ČR odpovídá *absorpci* politiky. Evropská politika sousedství byla Českou republikou akceptována jako hlavní nástroj její politiky vůči východním sousedům. Současně si ale ČR udržela vlastní priority v této oblasti a přizpůsobení se EPS je spíše taktického rázu; nedošlo tedy k zásadní proměně a transformaci české politiky, ale pouze k její adaptaci na členství EU. Ve vztahu k vlivu ČR na formulaci EPS je dopad ještě omezenější a osciluje mezi *absorpcí* a *inercií*. V některých oblastech byly české návrhy začleněny do EPS, a to zejména iniciativy z doby českého předsednictví nebo návrhy, které vzešly z V4. Mnohé další návrhy se ale setkaly s nezájmem zemí jižního křídla EU – tyto návrhy (jako např. plynovod Nabucco) přitom obvykle nebyly přímo odmítnuty, ale politická *inercie* ze strany těchto zemí nebo Evropské komise znamenala pokles významu těchto iniciativ.

Dimenze		Inercie	Absorpce	Transformace	Odmítnutí
Evropská politika sousedství	upload	Formální přijetí některých českých iniciativ, ale jejich mizivý dopad (Nabucco)	Iniciativy směřující k vytvoření a posílení Východního partnerství		
	download		Přijetí EPS jako hlavního nástroje české východní politiky	Prohlášení východního sousedství za jednu z hlavních priorit	

Úroveň zahraničněpolitických priorit: západní Balkán

Bezpečnost, stabilita, a prosperita zemí západního Balkánu je dlouhodobě proklamovaným zájmem České republiky. Podobně jsou země západního Balkánu, tedy Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Chorvatsko, Makedonie/FYROM, Srbsko a Kosovo, dlouhodobě vnímány jako tradiční sféra českých ekonomických zájmů (o tom zejména MZV, 2011; Vláda, 2002; 2004; 2005; 2010; 2014). Česká republika se na tuto oblast orientuje i v programech rozvojové spolupráce (MZV, 2002; 2010) a transformační politiky (MZV, 2011). Také pro EU má bezpečnost a stabilita západního Balkánu dlouhodobě zásadní význam. SZBP EU byla, po své prvotní institucionalizaci v Maastrichtské smlouvě v roce 1993, výrazně formována právě ve vztahu k bezpečnostním a politickým problémům v této oblasti.

Již na zasedání Evropské rady ve Feiře v červnu 2000 byly země západního Balkánu označeny jako potenciální kandidátské země EU a o integraci těchto zemí se pak podrobně diskutovalo na Evropské radě v Soluni v roce 2003, kde bylo také stanoveno datum vstupu Rumunska a Bulharska do EU (leden 2007). Rozhodnutí přijaté v Soluni, kterého se aktivně účastnily i všechny přistupující a kandidátské země EU včetně České republiky, bylo důležité z geopolitického hlediska. Došlo tak totiž k uzavření prostoru dnešního západního Balkánu teritoriím členských zemí EU. Navíc zemím v „enklávě“ západního Balkánu byla dána jasná perspektiva členství. V Soluni tak byla ustavena dlouhodobá a robustní strategie stabilizace západního Balkánu prostřednictvím jeho integrace do EU.

Strategie stabilizace prostřednictvím integrace byla doprovázena i zvýšenou aktivitou EU v civilních a vojenských bezpečnostních misích na západním Balkánu. V roce 2003 EU do této oblasti vyslala svou vůbec první policejní (Bosna a Hercegovina – EUPM 2003–2012) i vojenskou misi (Makedonie/FYROM – CONCORDIA 2003). V následujících letech se EU rychle a za plné podpory všech relevantních mezinárodních aktérů stala nejvýznamnějším bezpečnostním aktérem na západním Balkánu s celkově šesti uzavřenými, či ještě probíhajícími bezpečnostními misemi, včetně historicky největší misí EU – EULEX v Kosovu. Česká republika se do těchto misí aktivně zapojovala, či stále zapojuje, míra zapojení se však průběžně proměňuje.³³

Jako členský stát EU se Česká republika stala aktivním podporovatelem rozšiřování EU do prostoru jihovýchodní Evropy, což bylo vyjádřeno i prioritizací integrace zemí západního

³³ Například mezi léty 2004–2008 armáda České republiky vyslala do mise EUFOR Althea v Bosně a Hercegovině 400 vojáků, v červnu 2008 pak došlo k ukončení činnosti českých vojáků v této misi. Od roku 2010 pak v EUFOR ALTHEA působí dva čeští vojáci v rámci ne-exekutivního mandátu mise. Dlouhodobě vysokou prioritu však má mise EULEX v Kosovu, které se v současnosti účastní 32 českých policistů a odborníků. On-line: <http://army.cz>.

Balkánu během českého předsednictví Rady EU v roce 2009, a také prosazením Štefana Füleho do pozice komisaře pro rozšiřování. V některých dílčích otázkách pak Česká republika dokázala svým aktivním přístupem ovlivnit celounijní politiku vůči jednotlivým státům západního Balkánu a tím posunout celý proces evropské integrace tohoto regionu dál. Jde zejména o přenos českých priorit v procesu vízové liberalizace, kdy aktivní přístup České republiky přispěl k tomu, že držitelé pasů z Makedonie/FYROM, Černé Hory a Srbska (12/2009), a později i Albánie a Bosny a Hercegoviny (12/2010), mohou cestovat do EU bez vízové povinnosti. V tomto ohledu čeští představitelé postupovali zejména prostřednictvím argumentace upozorňující na možné dlouhodobé přínosy vízové liberalizace, a také cestou zmírňování obav členských států citlivých na migrační tlaky, jako jsou například země Beneluxu a Německo. Toto ovlivňování celounijních priorit se dělo zejména prostřednictvím jednání v rámci příslušných institucí EU (Rozhovor MZV ČR, Praha, 24. 2. 2014).

Rozhodnutí týkající se SZBP EU jsou činěna zejména Radou EU, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ve formaci Rady pro zahraniční věci. Tato formace Rady EU zasedá jednou měsíčně, přičemž převážná část rozhodnutí je přijímána konsenzem všech členských států. Drtivá většina agendy je předvyjednávána na jednotlivých pracovních výborech a komisích pracujících v Bruselu, v kterých jsou zastoupeni stálí zástupci členských států; v České republice jde o diplomaty a diplomatky vyslané Ministerstvem zahraničních věcí ČR. Lidé zapojení do těchto institucí pak dále intenzivně interagují s lidmi v dalších národních i evropských institucích. Tato komplexní institucionální struktura funguje jako nástroj pro přenos informací mezi členskými státy, jakož i pro formulování společných evropských postojů a rozhodnutí. V procesu intenzivní dlouhodobé spolupráce pak vůči jednotlivým otázkám vznikají koalice členských států a postoje jednotlivých států jsou sladovány a vyjasňovány tak, aby byly projednatelné na úrovni Rady (o tom například Wong, 2005).³⁴

Z rozhovorů učiněných na MZV vyplývá, že při podpoře evropské integrace zemí západního Balkánu byla Česká republika v rámci Rady pro zahraniční věci často v koalici se zeměmi Visegrádské čtyřky, Slovinskem, a často také v opozici vůči Německu, Nizozemsku a Francii. Později jmenované země jsou poněkud rezervované vůči evropským ambicím zemí západního Balkánu a jsou přísné v posuzování toho, do jaké míry kandidátské či potencionální kandidátské země naplňují stávající dohody a kritéria. Koalice členských států jsou proměnlivé ve vztahu ke každé z konkrétních otázek, ale například v právě řešené záležitosti možného udělení kandidátského statusu Albánii výše naznačené rozdělení na „přísné“ a „shovívavé“ státy odpovídá skutečné situaci.

³⁴ Pod Radou pro zahraniční věci má obecně značnou důležitost Politická a bezpečnostní komise, která určuje práci a přijímá doporučení od Vojenského výboru a Výboru pro civilní aspekty krizového řízení. Činnost těchto institucí se často týká západního Balkánu, a to zejména ve vztahu k bezpečnostním otázkám. Jinými než bezpečnostními otázkami se zabývá Výbor pro západní Balkán. Na české straně jsou do interakce s těmito institucemi EU zapojeni zejména Odbor bezpečnostní politiky, Odbor jižní a jihovýchodní Evropy a Odbor SZBP na Ministerstvu zahraničních věcí ČR, a také Sekce obranné politiky a plánování na Ministerstvu obrany ČR.

Z dlouhodobého hlediska je klíčovou otázkou pro stabilizaci a integraci západního Balkánu zejména otázka legitimacy jednotlivých zemí a jejich mocenských institucí. Na rozdíl od předchozích vln rozšíření se EU v západním Balkánu setkává s řadou zemí, jejichž teritoriální rozdělení či vnitřní uspořádání je do značné míry sporné; Venton Surroi v tomto ohledu hovoří o nedokončených státech (Surroi, 2011). V jednom z případů sporné legitimacy v prostoru západního Balkánu si EU, s využitím institucí SZBP, vedla velmi úspěšně. Zejména prostřednictvím tehdejšího Vysokého představitele EU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Javieru Solanu dokázala EU úspěšně kontrolovat proces rozpadu Svazové republiky Jugoslávie na Srbsko a Černou Horu, který akceleroval s eskalací situace v Kosovu v roce 1999. Po referendu v květnu 2006 Černá Hora vyhlásila nezávislost 3. 6. 2006, brzy získala rozsáhlé mezinárodní uznání a začala se rychle přibližovat EU. V otázce Černé Hory se vytvořil jasný konsenzus uvnitř EU, který nezměnilo ani rozšíření o deset nových států v roce 2004. Česká republika se s politikou EU vůči Černé Hoře ztotožnila, tedy ji *absorbovala* (viz Radaelli, 2000; 2003), a pomohla tak EU, vlastně vůbec poprvé, působit jako mocnost, která prostřednictvím velmi dobře koordinované vnější politiky dokázala vyřešit komplikovaný problém ve svém sousedství.

V regionu západního Balkánu jsou však tři další významné případy, kde jsou statusy a legitimita jednotlivých států či jejich institucí stále sporné. Navíc v těchto případech nejsou ve sporu jen významní místní a regionální aktéři, ale i členské státy EU. Konkrétně jde o spor o status Kosova vůči Srbsku, spor o název bývalé jugoslávské republiky Makedonie/FYROM, a otázka vnitřního uspořádání Bosny a Hercegoviny. V následujících textech jsou tyto tři případy sporné legitimacy analyzovány ve světle zapojení EU a České republiky do jejich řešení.

Kosovo

Intervence NATO proti srbské části SRJ v roce 1999 dala vzniknout mezinárodní správě Kosova (UNMIK) a vojenské misi NATO v Kosovu (KFOR). Postupně byly budovány a posilovány kosovské instituce a 17. 2. 2008 Kosovo jednostranně vyhlásilo nezávislost na Srbsku. Dodnes, kromě Srbska, nezávislost Kosova neuznalo Rusko a Čína v rámci Rady bezpečnosti OSN, a také Slovensko, Rumunsko, Španělsko, Kypr a Řecko v rámci EU. Nejednotný přístup k této otázce se projevil i v České republice, když vláda Kosovo uznala 21. 5. 2008, ovšem bez podpory tehdejšího prezidenta Václava Klause. Silné ohledy vůči Srbsku způsobují, že do dnešní doby není v Prištině obsazen post velvyslance, a také není přijat velvyslanec Kosova v Praze, což jsou právě úkony, na kterých se musí aktivně podílet prezident České republiky.

Přes nesoulad ve vztahu k uznání státnosti Kosova se členské státy EU v roce 2008 dokázaly shodnout na vyslání rozsáhlé civilní bezpečnostní mise EULEX zaměřující se na budování

právního státu v Kosovu. Důležitý posun nastal v červenci 2010, kdy oproti očekáváním Srbska Mezinárodní soudní dvůr v Haagu posoudil, že při vyhlášení nezávislosti Kosovem nebylo porušeno mezinárodní právo (ICJ, 2010). Od tohoto momentu nabralo chování Srbska pragmatický směr, vyjádřený i ve společném prohlášení Srbska a 27 členských států EU na půdě Valného shromáždění OSN 8. 9. 2010, které vítalo připravenost EU napomáhat dialogu mezi Srbskem a Kosovem, jakož i rozvíjení spolupráce, zlepšování životů lidí, a postupu na cestě k evropské integraci (UNGA, 2010). Tato deklarace dala základ konstruktivní spolupráci EU a Srbska navzdory sporu o status Kosova. Pod vedením Vysoké představitelky EU pro SZBP Catherine Ashton a s využitím institucionální struktury Evropské služby vnější akce se začal od března 2011 rozvíjet tzv. dialog Bělehrad–Priština. Výsledkem byla dohoda o normalizaci vztahů mezi Srbskem a Kosovem dosažená v dubnu 2013. Tato dohoda umožnila Kosovu začít vyjednávání o Stabilizační a asociační dohodu s EU (říjen 2013) a Srbsku otevřít vyjednávání o členství v EU (leden 2014). Po dubnové dohodě došlo i ke stabilizaci situace v oblastech se srbskou většinou na severu Kosova.

Česká republika nehrála rozhodující roli při iniciaci rozhovorů Bělehrad–Priština ani při dosažení průlomové dohody o normalizaci vztahů mezi Srbskem a Kosovem. Tento vývoj však byl plně v souladu s dlouhodobými zájmy České republiky, a české instituce jej ochotně *absorbovaly*. Po dohodě z dubna 2013 se však Česká republika aktivně podílí na formulaci evropských postojů a politik vůči Kosovu na úrovni Rady EU pro zahraniční věci. Dle informací získaných v rozhovorech na MZV jde v současnosti na této úrovni zejména o otázky revize mise EULEX po vypršení aktuálního mandátu v červnu 2014, o dokončení Stabilizační a asociační dohody a také o postup s procesem vízové liberalizace, který byl zahájen již v roce 2012.

Aktuálně (březen 2014) má na úrovni Rady EU nejvyšší prioritu revize mise EULEX, a to proto, že aktuální mandát vyprší v červnu 2014. Kosovská strana se zasazuje o omezení mandátu, v čemž má podporu některých členských států, například Švédska a Německa. Ostatní státy, například Nizozemsko, Francie a také Česká republika, se vzhledem k situaci v terénu staví spíše k variantě zachování stávajícího mandátu. Další důležitou prioritou je dokončení vyjednávání o Stabilizační a asociační dohodě s Kosovem. Vzhledem k tomu, že některá citlivá témata, jako je například otázka politického dialogu se Srbskem, ještě nebyla řešena, pak je možné podpis dohody očekávat reálně v druhé polovině roku 2014. Třetím významným tématem je liberalizace vízového styku s Kosovem. Tento proces byl zahájen ze strany EK již v lednu 2012. Vzhledem k dramatickému vývoji v roce 2013 však liberalizace vízového režimu ztratila na prioritě v rámci pracovních výborů pod Radou pro zahraniční věci. Proto můžeme očekávat, že otázka liberalizace vízového režimu bude aktivně řešena až po obnovení mandátu EULEX a podepsání Stabilizační a asociační dohody.

Makedonie/FYROM

Spor o jméno bývalé jugoslávské republiky Makedonie vznikl již při rozpadu Jugoslávie. Z historických, kulturních a teritoriálních důvodů Řecko odmítá pro novou zemi uznat název Makedonská republika. Spor byl dočasně vyřešen dohodou o formalizaci bilaterálních vztahů uzavřenou mezi Andreasem Papandreu a Kiro Gligorovem v září 1995, v které se Řecko zavázalo nebránit vstupu nové země do mezinárodních organizací pod dočasným názvem „bývalá jugoslávská republika Makedonie“, známým pod anglickou zkratkou FYROM. Od té doby je spor o jméno předmětem vyjednávání pod vedením OSN, doposud však bez výsledku; ani jedna strana nechce ustoupit ze svých národnostně definovaných pozic.

Spor o jméno je v současnosti jedinou významnou překážkou pro zahájení vyjednávání o vstupu FYROM do EU, ale i pro vstup této země do NATO. Evropská komise ve své zprávě o postupu příprav na vstup od roku 2009 již pětkrát doporučila zahájit s FYROM přístupová jednání, Evropská rada však kvůli odmítavému postoji Řecka o zahájení jednání ještě nerozhodla. V rámci EU jednotlivé státy dávají na bilaterální úrovni najevo svůj postoj v tomto sporu, čímž se, chtě nechtě, stávají jeho součástí. Celkem 19 zemí EU, včetně České republiky, v bilaterálních vztazích používá název Republika Makedonie, oproti devíti zemím (Belgie, Dánsko, Francie, Německo, Řecko, Litva, Nizozemsko, Portugalsko, Španělsko), které pro všechny oficiální účely používají název FYROM. Rozdílnost přístupů k tomuto sporu v rámci EU připomíná výše nastíněný spor o status Kosova. Na rozdíl od Kosova však v rámci EU zjevně není dostatek vůle začít tuto otázku aktivně řešit. Jedinou alternativu nabídl Evropská komise, která v březnu 2012 začala s FYROM program intenzivního dialogu o vstupu (HLAD), který funguje jako náhrada za oficiální přístupová vyjednávání.

SZBP EU tedy nemá ve vztahu vůči sporu o název Makedonie/FYROM vyjasněné priority, tento spor tak představuje specifický případ *netečnosti* SZBP vůči dlouhodobému problému rozvíjejícímu se v blízkém sousedství EU. Ze strany České republiky je na bilaterální úrovni podporována pozice Republiky Makedonie, Česká republika však nevyvíjí žádné úsilí, aby se tato otázka začala řešit na úrovni EU. Proto je ve výsledku *netečnost* EU na české úrovni *absorbována*. Je zřejmé, že uspokojivé řešení tohoto sporu je jednou z podmínek dlouhodobé stabilizace západního Balkánu. V současné době však faktor evropské integrace paradoxně přispívá k destabilizaci politického systému FYROM i vztahů této země k zemím sousedním.

Bosna a Hercegovina

Otázka vnitřního uspořádání Bosny a Hercegoviny je historicky spojená s Daytonskou dohodou, která v roce 1995 zastavila válčení v bývalé Jugoslávii, a také znovuvytvořila Bosnu a Hercegovinu jako suverénní stát. Tato dohoda vytvořila slabou vrstvu institucí centrálního

státu Bosny a Hercegoviny, který má zastřešovat jednotlivé silně autonomní samosprávné jednotky existující v jeho rámci. Daytonská dohoda také dala mezinárodním institucím silný exekutivní mandát pro dohled nad naplněním podmínek a cílů dohody. Od roku 2000 docházelo ze strany mezinárodních aktérů k aktivnímu budování místních institucí nad rámec explicitně vymezený v Daytonské dohodě, celkový vývoj země začal být výrazně spojován s integrací do EU a EU začala hrát v zemi velmi silnou roli.³⁵ Obecně se očekávalo a doufalo, že tlak Daytonu bude vystřídán přitažlivostí Bruselu.

Za této konstelace se opravdu podařilo prosadit dalekosáhlé reformy, od roku 2006 ale mezinárodní společenství přestalo aktivně zasahovat do vnitřního chodu země. Daytonský mandát totiž začal být některými důležitými mezinárodními aktéry, například Francií a Německem, vnímán jako vyčerpaný a nástroje přímé intervence jako nelegitimní. Přitom však stále ještě existuje dost mezinárodních aktérů, jako je například Česká republika, Velká Británie, Dánsko a Nizozemsko, kteří vnímají mezinárodní instituce spojené s daytonským mandátem jako užitečné, a proto nesouhlasí s jejich uzavřením. Skupina těchto zemí navíc sdílí postoj, že uzavření těchto institucí by mělo nastat až po naplnění předem daných podmínek. V Sarajevu tak stále sídlí Úřad vysokého představitele se silnými formálními pravomocemi, které nejsou aktivně využívány, a EU v zemi dále udržuje vojenskou misi EUPM, v současnosti o síle zhruba 600 vojáků a vojaček.

Další postup Bosny a Hercegoviny v evropské integraci je v současnosti podmíněn významnými místními reformami. EU, jakož i Česká republika, po místních politických aktérech chtějí, aby provedli reformy, které by nejen že zjednodušily místní systém vládnutí, ale také by oslabily mocenské postavení místních politických vůdců jako výlučných představitelů jednotlivých národnostních skupin. Místním aktérům se ale do těchto změn nechce; mocenská fragmentace a s ní spojená národnostní polarizace jednotlivých skupin obyvatelstva, které jsou současnému vnitřnímu uspořádání Bosny a Hercegoviny vlastní, totiž nacionalisticky vyhraněné politické elitě vyhovují, protože jsou *de facto* základními zdroji jejich politické síly. Situace v Bosně a Hercegovině takto dospěla do stavu dlouhodobé paralýzy, a EU prozatím nedokázala přijít s jakoukoli přesvědčivou iniciativou, která by naznačila nějaké východisko. Česká republika tak, podobně jako ve sporu o název Makedonie, *absorbovala* nejen obecnou strategii usilující o integraci Bosny a Hercegoviny do EU, ale i *netečnost* EU vůči specifickému vývoji v této zemi.

³⁵ V roce 2002 byl mandát Úřadu vysokého představitele spojen s mandátem Zvláštního představitele EU pro Bosnu a Hercegovinu. V roce 2003 EU převzala mandát mezinárodní policejní mise (EUPM) a v roce 2004 také mandát mezinárodní vojenské mise (EUFOR).

Závěr

Priority a zájmy České republiky a EU jako celku se ve vztahu k západnímu Balkánu do značné míry překrývají. Proto není překvapivé, že Česká republika po svém vstupu do EU v roce 2004 celkovou strategií „stabilizace prostřednictvím integrace“ úspěšně *absorbovala*. Prostřednictvím tohoto „downloadu“ politiky EU Česká republika také *absorbovala* i přístup EU k řešení důležitých otázek statusu a legitimacy jednotlivých států západního Balkánu. EU dokázala dobře zvládnout rozpad Svazové republiky Jugoslávie na Srbsko a Černou Horu a hraje také klíčovou roli v procesu normalizace vztahů mezi Srbskem a Kosovem, a to navzdory tomu, že pět členských států EU neuznává samostatnost Kosova. U obou těchto záležitostí byla politika EU realizována se souhlasem a podporou České republiky. EU ani Česká republika však nedokázaly přispět k řešení či transformaci sporu o název Makedonie ani otázky vnitřního uspořádání Bosny a Hercegoviny. Pozici EU, jakož i České republiky, vůči těmto dvěma sporům, které efektivně brání evropské integraci a celkové stabilizaci těchto zemí, je možno s analogickým využitím Radaelliho konceptu charakterizovat jako *netečnost*. Tato *netečnost* pak byla ze strany České republiky také *absorbována*.

Jako účinný nástroj pro ovlivňování vnější politiky EU se ukázala být Rada EU pro zahraniční věci a její pracovní výbory. V dílčí otázce liberalizace vízového režimu Česká republika prostřednictvím této komplexní institucionální struktury významně přispěla k formulaci evropské politiky v této oblasti, tedy zde *uploadovala* své priority. V současné době jsou na této úrovni ve vztahu k západnímu Balkánu aktuální otázky týkající se pokračování Úřadu vysokého představitele v Bosně a Hercegovině, pokračování mise EULEX v Kosovu, a také otázka udělení kandidátského statusu Albánii.

Česká republika podporuje udělení kandidátského statusu Albánii a patří v tomto ohledu do skupiny spíše shovívavějších států. Naopak, v otázkách pokračování Úřadu vysokého představitele a mise EUFOR v Bosně a Hercegovině, jakož i v otázce obnovení mandátu mise EULEX se Česká republika zařazuje na stranu přísnějších států. Podmiňuje totiž ukončení mandátu v Bosně a Hercegovině a oslabení mandátu v Kosovu naplněním předem uzavřených dohod a stanovených kritérií. Jinak obvykle přísné Německo je však pro oslabení mandátu EULEX v Kosovu a pro ukončení mandátu EUFOR a Úřadu vysokého představitele v Bosně a Hercegovině. V otázce ukončení mandátu v Bosně a Hercegovině je Německo ve shodě s jiným obvykle přísným státem, Francií. Francie však, na rozdíl od Německa, podporuje zachování mandátu EULEX v Kosovu v jeho stávající podobě, což Francii opět řadí do skupiny přísnějších států. Teprve budoucí vývoj ukáže, nakolik se priority České republiky i dalších států promítnou do budoucího rozhodování EU.

Celkově je možno zhodnotit, že silná shoda zájmů EU a České republiky vůči západnímu Balkánu odpovídá i silné *absorpci* politiky EU ze strany České republiky. Naopak *odmítnutí* politiky EU se v tomto ohledu v České republice prakticky neděje, jakož ani *netečnost* v jejím

původním významu využívaném v této studii. Je možno argumentovat, že absence projevů *netečnosti* a *odmítnutí* je spojená s konsenzuálním způsobem formulace zahraničních priorit v rámci institucí Rady pro zahraniční věci. V tomto prostředí se návrhy, které jdou přímo proti zájmům, prioritám, či identitám jednotlivých členských zemí, prostě neprosadí k detailnějšímu projednání.

Dimenze		Netečnost	Absorpce	Transformace	Odmítnutí
Vnější priority	Upload		Liberalizace vízového režimu s Makedonií/FYROM, Srbskem, Černou Horou, Bosnou a Hercegovinou a Albánií		
	download		Dlouhodobá strategie stabilizace prostřednictvím integrace Řešení rozpadu Svazové republiky Jugoslávie Normalizace vztahů mezi Srbskem a Kosovem Absorpce netečnosti EU vůči sporům týkajícím se názvu Makedonie a vnitřního uspořádání Bosny a Hercegoviny	Organizační a institucionální zajištění zahraniční politiky Možná transformace priorit v budoucnu: navázání diplomatických styků s Kosovem na úrovni velvyslanců	

Dále, ve vztahu k zemím západního Balkánu prozatím nejsme svědky projevů výrazné *transformace* hlavních priorit a cílů zahraniční politiky České republiky pod vlivem SZBP EU. Jedním z možných projevů takové *transformace* by bylo, kupříkladu, navázání diplomatických styků s Kosovem na úrovni velvyslanců. Takový krok by znamenal zásadní ideovou a institucionální změnu, a zároveň by byl plně podmíněn dosavadní politikou EU vůči západnímu Balkánu. Nicméně silnou *transformaci* můžeme sledovat na úrovni českých institucí, které jsou v soustavné interakci s institucemi EU zabývajícími se politikou vůči západnímu Balkánu. Tyto české instituce, zejména však Ministerstvo zahraničních věcí ČR, v současnosti chápou EU jako hlavní cestu pro smysluplné a efektivní vytváření a prosazování politik vůči západnímu Balkánu, čemuž je silně přizpůsobeno i vnitřní uspořádání a postupy těchto institucí. Prozatím tedy nedošlo k *transformaci* priorit České republiky vůči západnímu Balkánu, došlo však k výrazné *transformaci* celkového organizačního a institucionálního zajištění zahraniční politiky vůči tomuto prostoru.

Závěr

Česká republika se v průběhu deseti let svého angažmá v SZBP a EBOP/SBOP proměnila od aktéra, který převážně pasivně přijímá politické impulzy z unijní roviny, v aktéra, který relativně úspěšně prosazuje na unijní rovině i vlastní iniciativy a politicky preferované pozice. Přesto ovšem ze zhodnocení deseti let od vstupu do EU vyplývá, že dominantním modelem fungování ČR v SZBP byl „download“, tedy přejímání unijní pozic a postupů.

„Upload“ naproti tomu začíná postupně narůstat na významu teprve v posledních pěti letech a postupuje „v soustředných kruzích“. To znamená, že se nejprve úspěšně prosazuje v oblastech, kde je Česká republika v EU považována za důležitého hráče nebo „experta“ (západní Balkán, některé země východního sousedství) nebo ve vztahu k nejbližším sousedům (Visegrádská skupina).

Převaha „downloadu“ a postupný nárůst vlastní iniciativnosti se může na první pohled jevit jako typický výsledek analýzy fungování SZBP u všech nových členských zemí, ale není tomu tak. Některé se o „upload“ svých politických preferencí začaly pokoušet mnohem dříve a mnohem úspěšněji než ČR (Polsko), jiné naopak nedokázaly vytvořit trvalejší regionální kooperativní vazby, které by pomáhaly prosazování jejich preferencí (Kypr, Malta) nebo se dokonce dostaly do částečné izolace (Maďarsko).

Dále je podstatné si uvědomit, že se odlišně projevuje vliv SZBP na české instituce a na české priority. Zatímco europeizace institucí (zejména MZV a s ním související instituce a orgány jako např. Stálé zastoupení) proběhla relativně rychle a fakticky nezvratně, v oblasti preferencí hraje výraznou roli otázka, která část politické elity právě o dané politice rozhoduje. Jinak řečeno, institucionální „download“ má trvalý charakter, kdežto politický „download“ je výrazně proměnlivější a vývoj k hlubšímu angažmá v SZBP je v této sféře méně jednoznačný.

Institucionální proměna přitom byla svázána s dobou vstupu do EU a další integrační kroky, byť třeba i tak zásadní jako vznik ESVČ, podstatný vliv na institucionální adaptaci českých institucí neměly.

Ovšem i v oblasti preferencí je patrná postupná konvergence: zatímco v době kolem vstupu do EU existovaly zásadní rozpory ve vnímání SZBP ze strany atlanticistů a kontinentalistů, v současnosti vykrytalizoval konsenzus ohledně potřeby a důležitosti SZBP, který zasahuje prakticky celé politické spektrum v ČR (s výjimkou KSČM). Rozpory tak přetrvávají spíše v rovině priorit (demokratizace vs. ekonomické vztahy) a regionálního zaměření (Rusko).

Zcela unikátní význam mělo pro vztah ČR k SZBP (ale i EU obecně) v rovině politických elit i české diplomacie české předsednictví v Radě. To jednak pevně usadilo české priority

(východní sousedství) a jednak doložilo význam silné SZBP i v těch oblastech, kde je hlubší integrace přijatelná i pro české euroskeptiky (např. oblast energetické bezpečnosti a úvah o společné energetické politice). Nejpodstatnější ovšem je, že české předsednictví přesvědčilo českou politickou elitu jako celek, že české iniciativy mají šanci na úspěch nikoliv jenom v závislosti na kvalitě těchto iniciativ, ale také na schopnosti české diplomacie vytvořit pro tyto návrhy širší podporu. Zatímco v některých oblastech se to poměrně úspěšně dařilo (Východní partnerství), v jiných byla ČR právě kvůli absenci širší podpory neúspěšná (plynovod Nabucco, rychlé rozšiřování EU na západní Balkán).

V konkrétní rovině mají české iniciativy v SZBP i SBOP velmi různorodý charakter. Jedním příkladem je důraz na demokratizaci jako prioritu a od ní odvozené dodržování lidských práv; jiným je specificky české pojetí východního sousedství nebo také jasně formulované priority při rozšiřování EU o oblasti západního Balkánu.

Zajímavou roli sehrála a dosud hraje v českém „uploadu“ i „downloadu“ visegrádská spolupráce. Zatímco v prvním období po vstupu do EU byla ČR v rámci V4 vůči některým aspektům SZBP či EBOP/SBOP spíše indiferentní (kvůli přetrvávajícímu atlanticismu), postupně se V4 stávala fórem pro „upload“ řady českých priorit, včetně specifického pojetí spolupráce se zeměmi východní Evropy. Podobný závěr potvrzuje i analýza věnovaná Německu. Ta ukazuje, že Německo – vedle Visegrádské čtyřky – má také potenciál i vůli nabídnout České republice platformu, skrz kterou je možné prosazovat české iniciativy na půdě EU. Příkladem může být německý souhlas s využitím evropského velitelství pro česko-slovenskou *battlegroup* nebo též podpora energetické politiky EU. Příkladem „downloadu“ je naopak německý vliv na český souhlas se zapojením do jednotek v souladu s *Framework Nations Concept*.

Řadu příkladů úspěšných českých iniciativ v rámci SZBP dokládají poslední dvě části studie, které se zaměřují na západní Balkán a východní sousedství EU. V obou těchto oblastech ČR prosadila na unijní úrovni řadu svých návrhů (počínaje vízovými otázkami ve vztahu k Balkánu a konče Východním partnerstvím). Opět ovšem platí, že se jednalo pouze o ty návrhy, pro které se ČR podařilo získat dostatečnou podporu partnerů. Tento faktor fungování SZBP i SBOP ČR v prvním období podcenila, a teprve od českého předsednictví v roce 2009 se jí kontinuálně daří v této oblasti podporu získávat.

Z hlediska našeho teoretického modelu je tedy třeba znovu zopakovat, že v rámci SZBP dlouhodobě převládal zejména „download“, a to jak v institucionální oblasti, tak i v oblasti zahraničněpolitických priorit. Česká republika obvykle inspiraci vycházející z EU absorbovala (*absorpce*), ale fakticky v žádné z oblastí nelze mluvit o úplné proměně české politiky. Fakticky nikdy ovšem ze strany ČR nedochází k přímému *odmítnutí* navrhovaných politik – v situacích, kdy ČR s danou politikou nesouhlasí, se naopak česká diplomacie mnohem častěji uchyluje k netečnosti (*inercie*). Celkově se ČR ve vztahu k SZBP i SBOP nachází na pomezí mezi *absorpcí* a *transformací* a lze předpokládat, že následující období se bude nést

právě v duchu prohlubující se *transformace* českého zapojení do SZBP, nikoliv jenom taktické akomodace.

Bibliografie

- Bátora, Jozef (2005): Does the European Union transform the institution of diplomacy? *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 1, s. 44–66.
- Beneš, Vít (2009): The Czech Discourse on the EU's External Activities. In: Avery, Graham – Faber, Anne – Schmidt, Anne (eds.): *Enlarging the European Union: Effects on the New Member States and the EU*. Brussels: Trans European Policy Studies Association, s. 47–50,
- Beneš, Vít (2010a): Český diskurz o mezinárodní roli Evropské unie. In: Drulák, Petr–Vít Střítecký (eds.): *Hledání českých zájmů: Mezinárodní bezpečnost*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 31–51.
- Beneš, Vít (2010b): Konsensus o potřebě silné EU? *Zahraniční politika*, 6/2010, s. 19–20.
- Beneš, Vít (2013): The Czech Republic and the European External Action Service. In: Balfour, Rosa–Kristi Raik (eds.): *The European External Action Service and National Diplomacies*. Brussels: European Policy Centre, s. 149–161. On-line: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_euas_and_national_diplomacies.pdf.
- Beneš, Vít–Jan Karlas (2008): Evropský rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2007. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 61–91.
- Beneš, Vít–Jan Karlas (2010): The Czech Presidency. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 1, s. 69–80.
- Beneš, Vít–Mats Braun (2010): Evropský rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2009: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 12–38.
- Beneš, Vít–Mats Braun (2011): Evropský rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2010. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 57–91.
- Bicchi, Federica–Caterina Carta (2010): COREU/CORTESY Network and the Circulation of Information within EU Foreign Policy. *RECON Online Working Paper*, Vol. 2010, No. 1. On-line: http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1001.pdf?fileitem=3555533.
- Bílková, Veronika–Šárka Matějková (2010): Šíření demokracie jako národní zájem? Legitimizace české transformační politiky. In: Drulák, Petr–Horký, Ondřej a kol.: *Hledání českých zájmů: Obchod, lidská práva a mezinárodní rozvoj*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 125–144.

- Börzel Tanja A. (2002): Member State Responses to Europeanization, article first published online 16 December. JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 40, Issue 2, s. 193–214 (June 2002). On-line: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00351/full>.
- Braun, Mats (2009): Konstruktivismus, In P. Barša et. al. Dialog teorií Filozofická dilemata výzkumu mezinárodních vztahů, s. 124-146. Praha: Slon
- Braun, Mats-Šárka Matějková (2010): Slovakia and the Czech Republic in the European integration process: birds of a feather flying apart?. *Small States in Europe – Challenges and Opportunities*. Hampshire: Ashgate, 2010, s. 147-160.
- Bulmer Simon J.–Claudio M. Radaelli (2004): The Europeanisation of National Policy? *Queen's Papers on Europeanisation*, No 1/2004.
- Bureš, Jaroslav: *Main Characteristic and Development Trends of Migration in the Arab World*. 1st ed. Prague: Institute of International Relations, 2008, 176 stran, ISBN 978-80-86506-71-5
- Cimoszewicz, Włodzimierz (2003): Východní dimenze rozšířené EU. Přednáška. Praha, 21. 2. 2003.
- Costa, Oriol Jørgensen-E. Knud. The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism hits Brussels. *Palgrave Macmillan*. 2012. On-line: https://books.google.cz/books/about/The_Influence_of_International_Instituti.html?id=ML5j8TaDohkC&redir_esc=y
- Čaněk, Marek (2007): Rozšíření schengenského prostoru a možné dopady na vízový režim vůči občanům Ukrajiny. Komparativní analýza české a polské vízové a konzulární praxe. *Migrace online*. On-line: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/rozsireni-schengenskeho-prostoru-a-mozne-dopady-na-vizovy-rezim-vuci-obcanum-ukrajiny-komparativni-analyza-ceske-a-polske>.
- Čechlovská, Jana (2012): *Vliv národního složení Evropské služby pro vnější činnost na vytváření a účinné fungování zahraniční politiky Evropské unie*. Praha: Metropolitní univerzita Praha.
- ČeskáPozice.cz (2013): Ve vedení diplomacie EU o Čecha nezavadíte. *ČeskáPozice.cz*, 30. 7. 2013. On-line: <http://www.ceskapozice.cz/zahranici/evropa/ve-vedeni-diplomacie-eu-o-cecha-nezavadite>.
- Český rozhlas (2012): *Česko po dvou letech znovu otevírá ambasádu v Kolumbii*, 28. 8. 2012. On-line: www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/cesko-po-dvou-letech-znovu-otevira-ambasadu-v-kolumbii--1103601.

- Diedrichs, P. C.-C. Lee a M. Kelly (2011) Seeing the beauty in everyday people: A qualitative study of young Australians opinions on body image, the mass media and models. *Body Image*, 8 (3).str. 259-266. ISSN 1740-1445
- DiMaggio Paul J.-Walter W. Powell. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review: Vol. 48, No. 2*. On-line: <http://www.jstor.org/stable/2095101>.
- DRULÁK, Petr. *Politika nezájmu: Česko a Západ v krizi*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2012, 323 s. Knižnice Sociologické aktuality, 28. sv. ISBN 978-807-4191-152.
- DRULÁK, Petr a Ondřej HORKÝ. *Hledání českých zájmů*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2010, 231 s. ISBN 978-808-6506-876.
- DRULÁK, Petr a Vladimír HANDL. *Hledání českých zájmů*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2010, 262 s. ISBN 978-808-6506-883.
- Duke, Simon–Sophie Vanhoonacker (2006): Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, No. 2, s. 163–182.
- EEAS (2012): The European External Action Service, *Staffing in the EEAS*. The European External Action Service, 1. 7. 2012.
- EurActiv.com (2006): Role České republiky v SZBP a EBOP. *EurActiv.com*, 20. 11. 2006. On-line: <http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/link-dossier/role-ceske-republiky-v-szbp-a-ebop>.
- Europe Direct (2012): *Czech staff within the EEAS*. Emailová komunikace s Europe Direct, 24. 8. 2012. On-line: http://www.mzv.cz/file/517278/Program_TRANS_final.doc.
- Exadaktylos, Theofanis-Claudio M. Radaelli. *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. Palgrave Macmillan. On-line: https://books.google.co.uk/books/about/Research_Design_in_European_Studies.html?id=ExrlAXyl2-gC
- Featherstone, K. a Claudio M. Radaelli. *The politics of Europeanization*. Oxford University Press. 2003.
- Hooghe, Liesbet-Gary Marks. *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield: 251. 2001. On-line: https://books.google.cz/books/about/Multi_level_Governance_and_European_Inte.htm?id=xZmMb5EJni8C&redir_esc=y.
- Hynek, Nikola (2009): Kontinuita a změna v americké zahraniční a bezpečnostní politice s nástupem prezidenta Obamy a její dopad na NATO a Českou republiku. *Policy Paper ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

- iDNES.cz (2011): Češi zavřeli ambasády v pěti Zemích. V Keni se diplomat přemístil ke Slovákům. *iDNES.cz*, 1. 2. 2011. On-line: http://zpravy.idnes.cz/cesi-zavreli-ambasady-v-peti-zemich-v-keni-se-diplomat-premistil-ke-slovakum-17y/zahranicni.aspx?c=A110131_195403_zahranicni_btw.
- International Court of Justice (2010): *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect to Kosovo: advisory opinion of 22 July 2010*. On-line: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>.
- Irmanová, Eva (2003): Maďarský Visegrád. In: Vykoukal, Jiří a kol.: *Visegrád. Možnosti a meze středoevropské spolupráce*. Praha, s. 156–209.
- Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries, *WiderEurope*. Prague, 23. 4. 2008. On-line: <http://www.visegradgroup.eu>.
- Kancelář Senátu (2004): *EVROPSKÁ UNIE V ROCE 2004. Záměry evropských institucí v roce rozšíření*. Praha: Kancelář Senátu, Samostatné oddělení pro evropské záležitosti, 1. 3. 2004. On-line: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/498042205/39966>.
- Klaus, Václav (2011): Vystoupení prezidenta republiky na setkání s českými velvyslanci. Praha, 31. 8. 2011. On-line: <http://www.klaus.cz/clanky/2914>.
- Kořan, Michal (2011): Visegrád na prahu třetí dekády. *Mezinárodní politika*, 3/2011.
- Kořan, Michal (2008): Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2007. In: Kořan, Michal (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2007. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 13–44.
- Kořan, Michal (2009): Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2008. In: Kořan, Michal (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2008. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 13–40.
- Kořan, Michal (2013): Coloring it Europe? The Europeanization of Czech foreign policy. In: Baun, Michael–Marek Dan (eds.): *The New Member States and the European Union: Foreign Policy and Europeanization*. London–New York: Routledge.
- Kratochvíl, Petr–Petra Kuchyňková, 2010: 196: Russia in the Czech Foreign Policy (In: Michal Kořan et. al. *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2010. ISBN 978-80-86506-90-6.
- Kratochvíl, Petr–Ondřej Horký (2010): Eastern Promises? Czech Ambiguity in the European Neighborhood. In: Drulák, Petr–Mats Braun (eds.): *The Quest for the National Interest: a Methodological Reflection on Czech Foreign Policy*. Frankfurt am Main: Peter Lang, s. 71–86.

- Kratochvíl, Petr–Elsa Tulmets (2007): Checking the Czech role in the European Neighbourhood. Working paper. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. On-line: http://www.dokumenty-iir.cz/Projekty/2007/ENP-Working_paper_eng.pdf.
- Kratochvíl, Petr (2007): Existuje česká východní politika? Česká zahraniční politika. *Mezinárodní politika*, 4/2007. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. On-line: http://www.dokumenty-iir.cz/CV/Kratochvil/Existuje_ceska_vychodni_politika.pdf.
- Kratochvíl, Petr–Vít Beneš (2009): (Tschechischer) Stolz und (bestätigte) Vorurteile. Eine Bilanz der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft, *Integration*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. On-line: http://www.dokumenty-iir.cz/Kratochvil/Stolz_und_Vorurteile.pdf.
- Kundera, Milan (1984): *The Tragedy of Central Europe*. New York: Review of Books, Vol. 31, No. 7.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2002): *Koncepce zahraniční rozvojové pomoci České republiky na období 2002–2007*. On-line: https://www.businessinfo.cz/files/archiv/2005/070628_koncepce_zrs_02-07.pdf.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2010): *Koncepce transformační politiky*. On-line: http://www.mzv.cz/file/517290/NOVA_KONCEPCE_TP_final.doc.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2010): *Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017*.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2010): *Popis programu transformační spolupráce*. On-line: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/transformacni_spoluprace_1/koncepce_transformacni_spoluprace.html.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2011): *Koncepce zahraniční politiky České republiky*. On-line: https://www.mzv.cz/file/675937/koncepce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf.
- MZV (2004): *Zpráva o zahraniční politice ČR za rok 2004*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR. On-line: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/zprava2004.html.
- MZV (2010): Ministr Schwarzenberg rozhodl o reorganizaci ministerstva. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 30. 9. 2010. On-line: http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/udalosti_a_temata/archiv_zprav/rok_2010/x2010_09_30_ministr_schwarzenberg_rozhodl_o_reorganizaci_ministerstva.html.

- MZV (2011): Institucionální zajištění SZBP. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 7. 1. 2011 . On-line:
https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/evropska_unie/vnejsi_vztahy_eu/spolecna_zahranicni_a_bezpecnostni/institucionalni_zajisteni_szbp.html.
- MZV (2014a): Organizační struktura SZ ČR PŘI EVROPSKÉ UNII. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR. On-line:
http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/o_stalem_zastoupeni/organizacni_struktura/.
- MZV (2014b): Organizační struktura ministerstva. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR. On-line:
http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/organizacni_struktura/organizacni_struktura_ministerstva.html.
- MZV (2014c): Odbor společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR. On-line:
http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/organizacni_struktura/utvary_mzv/odbor_spolecne_zahranicni_a_bezpecnostni.html.
- MZV (2014d): *Nejvýznamnější Češi v institucích EU*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR. On-line:
http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/evropska_unie/cesi_v_ridicich_funkcich_evropskych/.
- Neuman, M. (2013). *Democracy Promotion: The Czech Republic's Niche in the European Union's Foreign Policy?*. Paper presented at European Union Studies Association Biennial Conference, Baltimore, United States.
- Patten, Chris–Javier Solana (2002): *WiderEurope, letter online*. On-line:
<http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf>.
- Pecháček, Štěpán (2010): *Společná zahraniční a bezpečnostní politika Unie po Lisabonské smlouvě*. Studie Parlamentního institutu, Vol. 2010, No. 3.082. On-line:
<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=63074>.
- Pick, Otto–Vladimír Handl (eds.) a kolektiv autorů (2002): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Programové prohlášení vlády J. Tošovského (1887). On-line:
<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/josef-tosovsky/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>.
- Programové prohlášení vlády M. Zemana (1998). On-line:
http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

- Programové prohlášení vlády V. Klause (1992). On-line: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>.
- Programové prohlášení vlády V. Klause (1996). On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vaclav-klaus-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.
- Rada EU (2014): *Seznam přípravných orgánů Rady* (5312/14). Brusel: Generální sekretariát Rady, 14. 1. 2014. On-line: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%205312%202014%20INIT>.
- Radaelli, Claudio, M. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 8, 2000 On-line: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302761.
- Regionální strategický dokument Strategie pro východní region 2007–2013 (2008). On-line: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17103_cs.htm.
- Resolution 336 on Reducing National Caveats. Copenhagen: NATO, Parliamentary Assembly, 15. 11. 2005. On-line: <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=828>.
- Rieker, Pernille (2006): *Europeanization of National Security Identity: The EU and the changing security identities of the Nordic states*. Abingdon–New York: Routledge.
- Rozhovor na MO ČR, Praha (8. 4. 2014).
- Rozhovor na MO ČR, Praha (27. 8. 2009).
- Rozhovor na MO SRN, Berlín (3. 7. 2009).
- Rozhovor s poradcem frakce CDU-CSU ve Spolkovém sněmu, Berlín (3. 7. 2009).
- Rozhovor s pracovníkem a pracovnící MZV ČR (28. 2. 2014).
- Rozhovor s pracovníkem MZV ČR (13. 3. 2014).
- Rozhovor s pracovníkem MZV ČR (24. 2. 2014).
- Schimmelfennig, F.-S. Lavenex (2011): EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?, *Democratization*, roč. 18, č. 4, s. 885-909.
- Schmitt, Oliver (2011): Strategic Users of Culture: German Decisions for Military Action. *Contemporary Security Policy*, Vol. 33, No. 1, s. 59–81.
- Smith, I. G.- A. French (2008): Measuring Political Brand Equity: A Consumer Approach, dokument prezentovaný na 5th International Conference on Political Marketing, březen 2008, Manchester Business School.

- Střítecký, Vít (2008): Společná zahraniční a bezpečnostní politika. In: Karlas, Jan (ed.): *Jak předsedat Evropské unii? Návrh priorit předsednictví ČR v Radě EU v roce 2009*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 83–101.
- Surroi, Veton (2011): Theun finished stat(s) in the Balkans and the EU: the next wave. In: Jacques Rupnik (ed.): *The Western Balkans and the EU: the Hour of Europe*. Paris: European Union Institute for Security Studies, s: 111–120. On-line: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp126-The_Western_Balkans_and_the_EU.pdf.
- The EU's relations with its neighbours. *Eurobarometer*, 2007.
- The Visegrad Group (2012): Poland to share embassy with Czechs in Yerevan – Foreign Ministry, 10. 5. 2012. On-line: <http://www.visegradgroup.eu/news/poland-to-share-embassy>.
- Tulmets, Elsa (2009): Státy východní dimenze Evropské politiky sousedství v české zahraniční politice. In: Kořan, Michal a kol: *Česká zahraniční politika v roce 2009. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 204–218.
- United Nations General Assembly (2010): *Consensus Resolution Acknowledging World Court Opinion on Kosovo*. New York, 9. 9. 2010.
- Vláda České republiky (1998): *Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 1998–2001*, Praha.
- Vláda České republiky (2002): *Programové prohlášení vlády Vladimíra Špidly*, Praha (srpen 2002). On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vladimir-spidla/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.
- Vláda České republiky (2003): *Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006*, Praha.
- Vláda České republiky (2004): *Programové prohlášení vlády Stanislava Grosse*, Praha (srpen 2004). On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/stanislav-gross/Programove-prohlaseni-vlady-Ceske-republiky_1.pdf.
- Vláda České republiky (2005): *Programové prohlášení vlády Jiřího Paroubka*, Praha (duben 2005). On-line: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/jiri-paroubek/Programove-prohlaseni-vlady-Jiriho-Paroubka_1.pdf.
- Vláda České republiky: (2010) *Programové prohlášení vlády Petra Nečase*, Praha (srpen 2010). On-line:

<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>.

- Vláda České republiky (2011): *Koncepce české zahraniční politiky* MZV, Praha.
- Vláda České republiky (2014): *Programové prohlášení vlády Bohuslava Sobotky*, Praha (únor 2014). On-line: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezitedokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.
- Vláda ČR (2007): *Pozice vlády České republiky v rámci jednání o institucionální reformě Evropské unie*. On-line: http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Pozice_vlady_CR-_final_25.4.pdf.
- Vláda ČR (2009): *Pracovní program českého předsednictví: Evropa bez bariér*, Praha. On-line: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/predsednictvi-cr-v-rade-eu/Pracovni-program-ceskeho-predsednictviv-Rade-EU.pdf>.
- Vláda ČR (2010): *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy*. Praha: Útvar ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, leden 2010. On-line: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>.
- Vláda ČR (2011): *Koncepce zahraniční politiky České republiky*. Praha (20. 7. 2011). On-line: https://www.mzv.cz/file/675937/koncepce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf.
- VOCHOCOVÁ, Lenka–Vlastimil Nečas. Mediální kontext české zahraniční politiky. In: *Česká zahraniční politika v roce 2012: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2013, s. 27-50. ISBN 978-80-87558-12-6.
- VOCHOCOVÁ, Lenka–Vlastimil Nečas. Mediální kontext české zahraniční politiky. In: *Česká zahraniční politika v roce 2011: Analýza ÚMV*. 1. vyd. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2012, s. 40-63. ISBN 978-80-87558-05-8.
- Vondra, Alexandr (2006): *Česká zahraniční politika: tři principy, trojí směřování a tři témata. Mezinárodní politika*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. On-line: <http://www.alexandrvondra.cz/ceska-zahranicni-politika-tri-principy-troji-smerovani-a-tri-temata>.
- Vysoká představitelka (2012): Rozhodnutí vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ze dne 23. března 2011, kterým se stanoví pravidla pro národní odborníky vyslané k Evropské službě pro vnější činnost (2012/C 12/04). Brusel: Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. On-line: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012D0114%2802%29>.

- Wojna, Beata–Mateusz Gniazdowski (2009): *Eastern Partnership and the Preferences of New EU Member States*. Varšava: The Polish Institute of International Affairs.
- Wong, Reuben (2005): The Europeanization of Foreign Policy. In: Hill, C.–Smith, M. (eds.): *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University press.
- Zahradil, Jan–Petr Plecítý–Petr Adrián–Miloslav Bednář (2001): *Manifest českého eurorealismu*. On-line: <http://www.ods.cz/docs/dokumenty/zahradil-manifest.pdf>.

Děkujeme za korekturu textu slečně Sylvii Velčovské.