

Kapitola 1

Politický kontext tvorby české zahraniční politiky

Michal Kořan

ÚVODEM

V posledních pěti letech na tomto místě opakovaně upozorňuji na pokračující oslabování otevřeného, multilaterálního a inkluzivního globálního řádu, stejně jako mizející schopnost – či ochotu – členských zemí EU a NATO jej na globální úrovni obhajovat a upevňovat. Rok 2016 zaznamenal dvě události s potenciálem systémové změny – britské referendum o odchodu z EU (brexit) a prezidentské volby v USA, v nichž Američané zvolili Donalda Trumpa, který svou kampaň do značné míry postavil na izolacionismu. Evropské a globální prostředí tedy kladlo ještě vyšší nároky na proaktivní a čitelnou zahraniční politiku. Jak si česká zahraniční politika v tomto ohledu v roce 2016 stála? Stejně jako v předchozích vydáních této analytické knižní řady si klademe následující otázky: *Jak a proč ČR reaguje na výzvy, přicházející z vnějšího regionálního – mezinárodního – globálního prostředí a jak se toto prostředí sama pokoušela ovlivnit? Přispívá ČR svou zahraniční politikou ke kultivaci či alespoň k udržení multilaterálního globálního řádu či nikoli? V této souvislosti se dále ptáme: V jakých oblastech a proč provozovala ČR proaktivní, reaktivní či „žádnou“ politiku a s jakým úspěchem? V jakých oblastech docházelo k polarizaci a k politizaci tvorby zahraničněpolitické agendy a jaký vliv tyto faktory měly na zahraniční politiku?*

Pro uchopení těchto otázek pracuje autorský tým již čtvrtým rokem s konceptuálním rámcem, který zde přetiskujeme z předchozích vydání:

KATEGORIZACE ZPŮSOBŮ JEDNÁNÍ V ZAHRA NIČNÍ POLITICE

Matice možných způsobů zahraničněpolitického „jednání“:

	Ofenzivní	Neutrální	Spolupracující
Proaktivní jednání	Vnucování vlastní politiky	Mediace	Vytváření společné politiky
Nejednání	Ignorance	Nezájem	Černý pasažér
Reaktivní jednání	Aktivní odpor proti vnější politice	Adaptace na vnější politiku	Úplné přijetí vnější politiky

Na první ose rozlišujeme mezi proaktivním jednáním, „nejednáním“ a reaktivním jednáním v zahraniční politice. Na druhé ose rozlišujeme ofenzivní, neutrální a spolupracující zahraniční politiku podle postoje, který stát zaujímá vůči mezinárodnímu prostředí.

Aktivní – Nejednání – Reaktivní

Proaktivní zahraniční politika je iniciována vlastními představami o tom, jak by měla zahraniční politika vypadat. Představy o smyslu a účelu zahraniční politiky vycházejí z vnitrostátních, domácích zdrojů spíše než z vnějších podnětů či z vnějších očekávání. Rizikem proaktivní zahraniční politiky je podcenění a přehlížení vnějších limitů a příležitostí. Proaktivní politika může nejenom přehlížet vnější limitace a příležitosti, ale i vnější očekávání. Proaktivní zahraniční politika tak může zůstat nepochopena a aktér se tak může dostat do konfliktu s vnějšími očekáváními a rolí, kterou hraje v rámci širšího mezinárodního společenství.

Reaktivní zahraniční politika formuluje své cíle v reakci na identifikovatelnou strategii či politiku jiného aktéra. Vnější podněty jsou samotným spouštěčem pro formulaci zahraniční politiky, nikoliv jenom pozadím, na němž je zahraniční politika formulována. Samotná skutečnost, že ČR při formulaci své zahraniční politiky zohledňuje vnější prostředí (zájmy, strategie a priority jiných aktérů), nestačí k tomu, abychom mohli zahraniční politiku klasifikovat jako reaktivní. Každá zahraničněpolitická strategie (aktivní, pasivní i reaktivní) nějakým způsobem zohledňuje vnější prostředí. Pro reaktivní zahraniční politiku je typické, že se vztahuje ke konkrétní a jasně artikulované zahraničněpolitické strategii vnějšího aktéra.

Pro reaktivní zahraniční politiku je typické, že politické elity přisuzují velkou relevanci strategiím či politikám jiných aktérů, vůči kterým se buď negativně vymezují, nebo které přejímají. Reaktivní zahraniční politika bývá asociována s malými státy.

Reaktivní zahraniční politika může mít formu negativního vymezení se vůči politice a iniciativě vnějšího aktéra, či podobu neutrální adaptace nebo úplného přijetí vnější politiky (pozitivní reakce). V obecné teorii zahraniční politiky se mluví o adap-

tivním chování, v evropských studiích může být analogií proces evropeizace (*top-down*).

Nejednání v zahraniční politice je typické tím, že nereaguje na vnitřní, ani vnější podněty. Absenci vnitřních podnětů můžeme vysvětlit chybějícím konsenzem, nezájmem politických elit a/nebo veřejnosti o zahraniční politiku. Neaktivní zahraniční politika může být také důsledkem konfliktu mezi domácími představami o roli a smyslu zahraniční politiky státu a vnějšími očekáváním.

Domníváme se, že „neakce“ v zahraniční politice, tj. neschopnost zaujmout postoj v reakci na vnější podnět a neschopnost formulovat vlastní strategii, by měla být zkoumána jako svěbytný fenomén. Analýza toho, co je v zahraniční politice ignorováno, je často přínosnější než zkoumání toho, co je artikulováno politiky a co je prováděno. Pasivita, ne-akce a ignorance zůstávají opomíjeným tématem v sociálních vědách obecně.

Ofenzivní – Neutrální – Spolupracující

Na druhé ose rozlišujeme ofenzivní, neutrální a spolupracující zahraniční politiku. *Ofenzivní* politika je charakteristická konfrontačním jednáním vůči vnějšku. Negativní vymezování se vůči vnějšku může být důsledkem aktivní snahy vnutit vnějšímu světu vlastní představu o určité politice. Ofenzivní politika může být i důsledkem negativní reakce na vnější podněty. Obecně řečeno, konfrontační politika usiluje o zachování vlastní politiky nebo dokonce o její prosazení (vnučení) vnějšímu světu.

Neutrální politika stojí na pomezí mezi ofenzivní a spolupracující politikou. Neutralitu zároveň nemůžeme zaměňovat s pasivitou. Neutralita se může projevat ve své aktivní formě, kdy se stát aktivně podílí na utváření určité politiky, např. skrze mediaci. Neutralita může mít i pasivní podobu, kdy stát nemá vyartikulovanou pozici k určité politice a zároveň o ni nemá zájem. Neutralita může mít i reaktivní podobu, kdy stát na vnější podněty reaguje neutrální adaptací – částečným přijetím vnějších podnětů (politik).

Spolupracující politika může opět přijít ve třech podobách: aktivní, pasivní a reaktivní. Aktivní spolupracující politika znamená, že stát vystupuje jako vůdce: aktivně navrhuje společné politiky. Impulzem pro aktivní spolupracující politiku jsou vnitrostátní podněty (spíše než reakce na vnější prostředí), ale stát svoji představu neprosazuje ofenzivně (vnučováním), ale spíše hledá a buduje koalice a širší podporu pro svoje návrhy. Pasivní spolupracující politika odpovídá pozici černého pasažéra. Černý pasažér je pasivní a neaktivní, nereaguje na vnější podněty a ani nevyvíjí vlastní aktivitu. Politika černého pasažéra je zároveň kooperativní – přestože aktér zůstává pasivní, uvědomuje si přínosy společné politiky. Jinak by se nevezl. Konečně reaktivní spolupracující politika má podobu úplného přijetí vnější politiky.

Z hlediska procesu tvorby zahraniční politiky lze normativně konstatovat, že nejlepší politikou je *aktivní – spolupracující* následována *mediací*, nejhorší pak je *ignorance* a *černý pasažér*, dle okolností a konkrétní agendy se pak mezi těmito póly nacházejí ostatní mody jednání.

POLITIZACE

Druhou hlavní otázkou je, jaké *faktory* přispívaly k zaujetí jedné z těchto pozic. Kromě vcelku pochopitelné dimenze *kapacit* pro vykonávání dané politiky, která je samozřejmě součástí každé analýzy, budeme se rovněž tázat, zda k některému z výše uvedených modů jednání přispívá *politizace* dané oblasti a *polarizace*.

Jednotlicí otázkou tedy je: 1) zda je celá oblast analýzy či její části politizována, ne-politizována či de-politizována; 2) zda dochází v dané oblasti analýzy k polarizaci politických názorů. Níže jsou připojeny konceptualizace hlavních termínů (politizace a polarizace).

Politizace

Termín politizace je navzdory častému užívání v politických vědách definován vcelku vágně, autorský tým se přiklonil k následující definici: „*Politizací rozumíme míru, do jaké je určité zahraničněpolitické téma součástí veřejné a politické debaty a součástí rozhodování v otevřených politických procesech.*“

Politické procesy pro naše účely zahrnují kromě přítomnosti tématu ve veřejné sféře a médiích mj. i přítomnost tématu v předvolebních debatách a programech politických stran, v debatách v obou komorách parlamentu, zvláště pak v souvislosti s legislativním procesem, ve vládních prohlášeních, prostřednictvím průzkumů veřejného mínění apod., tedy ve všech kanálech demokratických rozhodovacích procesů, které v této publikaci tradičně sledujeme, od voličstva přes politické strany a zákonodárnou moc po moc výkonnou (popř. i soudní, pokud se ve vzácných případech dostanou zahraničněpolitické akty či normy až sem), ale zároveň *nevládní sektor*; pokud ovšem vstupuje do ovlivňování politických procesů (advokační aktivity, protesty). Tuto míru lze logicky operacionalizovat pouze *relativně* ve vztahu k dalším domácím a/nebo zahraničním tématům, ale *absolutně* lze indikovat přítomnost tématu mezi danými aktéry.

POLARIZACE

Třetím konceptem je polarizace, kterou budeme sledovat jak v první části (politické a konceptuální zázemí ČZP), tak ale i v části, která se věnuje aktérům, kde se budeme tázat, zda dochází k polarizaci *institucionální* (typicky – parlament vs. MZV, MPO vs. MZV, MO vs. MZV, Úřad vlády ČR vs. MZV atd., či i na úrovni odborů, pokud se k takovému názoru či informacím dostanete).

Důvody polarizace jsou jednak ne-institucionální (obsahové, politické), institucionální (způsob organizace a fungování stran a parlamentu) a kulturní (např. úroveň politické kultury v komunikaci a ve vztazích mezi poslanci různých stran). Polarizace elit dramaticky mění způsob, jak se formují názory veřejnosti. Stimuluje stranické zdůvodňování/logiku postojů, což následně vede k tomu, že se politické postoje řídí více stranickou příslušností, posiluje jistotu v postojích, nebere v úvahu věcné argumenty. Postoje politiků vytvářejí politické/ideové rámování témat a ovliv-

ňují tak rozhodování dosud nerozhodné veřejnosti: když politická elita hovoří o tématech a spojuje je s vlastními úvahami, soustředí se pak veřejnost, když se o dané otázce rozhoduje, právě na tyto úvahy.

V zásadě pro účel analýzy považujeme téma za polarizované tehdy,

- kdy jde o konzistentní pozice rozhodujících politických aktérů (zejm. politických stran a jejich představitelů) a institucionálních aktérů (prezident, předseda vlády, ministři, ministerstva atd.), na nichž se aktéři sjednocují, s nimi se identifikují, při rozhodování se prosazuje princip vnitřní disciplíny (místo věcných argumentů, ale sounáležitost se stranou);
- kdy političtí/institucionální aktéři trvají nikoli na odlišných, ale protichůdných stanoviscích (pro nebo proti prohlubování EU), debata de facto neprobíhá a politika se zablokuje, popř. jde jedním směrem, který se po změně vlád zásadně změní (diskontinuita zahraniční politiky);
- kdy nejde o jednotlivosti, ale zásadní směr politiky (principiální vstřícnost k Rusku vs. protiruské postoje, nikoli míra podpory exportu do Ruska, nebo bezvízového styku), popř. o zásadní jednotlivý akt (pro nebo proti radaru v Brdech, Fiskální pakt);
- kdy jde o časový úsek takového postoje, který trval alespoň po dobu námi sledovaného období (kalendářního roku), pokud možno ale déle.

GLOBÁLNÍ KONTEXT TVORBY ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY

Za posledních nejméně pět let byla česká zahraniční politika pasivní či reaktivní, a to v rostoucí míře. Není zcela zřejmé, kde je původ tohoto převažujícího rysu ČZP. Zda vyplývá z měnícího se sebezpojetí postavení v mezinárodní politice či z proměňujícího se mezinárodního kontextu. Mezinárodní prostředí se stává méně multilaterální, méně internacionalistické a méně předvídatelné, což omezuje možnosti státu velikosti a schopností České republiky. Rok 2016 nebyl z tohoto hlediska vůbec povzbudivý. Byl to rok prohlubujícího se evropského znejistění, rok, kdy politika založená na příslibech zjednodušených až populistických řešení získávala stále hlubší půdu pod nohama, kdy se internacionalismus jako kýžený organizační prvek mezinárodní politiky dostával pod rostoucí tlak jak ve Spojených státech (domov internacionalismu), tak ze strany Číny či Ruska. Červnové rozhodnutí Britů opustit Evropskou unii – bez sebe-menšího zdání o tom, co to všechno obnáší a co se nachází na pomyslné druhé straně – bylo dalším výmluvným svědectvím toho, že se normativní a ideologický potenciál inkluzivního, integračního a internacionalistického pojetí mezinárodní politiky, tak, jak jsme si na něj navykli v předchozích dekáдах, nezadržitelně vyčerpává.

Rok 2016 přinesl několik nových prvků tohoto trendu. Jedním z nich bylo jeho zrychlení, obohacené o rostoucí nedůvěru v tradiční demokratické instituce jako politické strany, média či deliberativní způsob rozhodování. Druhým prvkem je prohlubující se politická polarizace v Evropě (a rozvinutém světě) jako celku. Zvýraznily se dělicí linie mezi „východem“ a „západem“, mezi těmi, kteří podporují otevřenou

společnost, a těmi, kteří by ji raději „uzavírali“, s větší intenzitou se objevily nároky na regionální sebeurčení (Skotsko, Katalánsko). Rok 2016 také přinesl větší rozdíly mezi prointegračním progresivismem a protiintegračním konzervativismem.

Dalším novým faktorem je, že zatímco problémy let 2013–2015 (ruská agrese vůči Ukrajině, pokračující destabilizace Blízkého východu a obtížné zvládnání příchodu uprchlíků a migrantů, bilateralizace a zjitření bezpečnostní situace v asijsko-pacifické oblasti) přes svou závažnost stále ještě spadaly do tradičních rámců smýšlení o mezinárodní politice, znejistění a celková křehkost roku 2016 se v mnoha ohledech tradičnímu smýšlení již vymyká. Evropu a demokratický svět totiž charakterizovala neobyčejná nejistota a obavy z budoucnosti, umocněné stále rychlejším nástupem a vlivem nových technologií. Ty sice slibují netušené možnosti jedněm, zároveň znamenají existenci, kulturní a sociální hrozby druhým. Nerovný přístup k výhodám nejmodernějších technologií posiluje globální, regionální i národní nerovnosti, jež v budoucnu mohou mít charakter hlavního zdroje sociálního a ekonomického napětí. V technologicky bezprecedentně propojeném světě se rychle maže rozdíl mezi domácím a mezinárodním prostředím, národní problémy jednoho státu se v tekutém prostředí v mžiku přelévají do globální arény. Znejistěné společnosti i jedinci hledají jistotu a nikoli náhodou je to právě zjitřený koncept nacionalismu znovu nabírajícího na přitažlivosti. Odtud je již jen nepatrný krůček k rostoucímu napětí v mezinárodních vztazích, které se poprvé, byť zatím jen v náznacích, projevuje i v Evropě.

Se všemi výše zmíněnými trendy se navíc jednotlivé evropské společnosti spíše vyrovnávají po svém, rok 2016 přinesl jen malou naději na nalezení skutečně celoevropského řešení. Některé země, jako Maďarsko, Polsko či částečně i Rakousko, volily cestu většího uzavírání se do sebe. Z hlediska bezpečnosti se navíc Polsko vydalo cestou posílení nacionalizace, bilateralizace (se Spojenými státy) a regionalizace své bezpečnosti a obrany. Německo se zdálo být stále více znaveno obtížným hledáním evropských kompromisů a snažilo se prostřednictvím nejrůznějších kanálů prosazovat své vlastní představy o řešení nejpálčivějších problémů. Francie byla v roce 2016 nevýrazným partnerem vzhledem k blížícím se prezidentským volbám a Velká Británie žila v první polovině roku referendem o setrvání či vystoupení z Evropské unie a ve druhé polovině roku byla ochromena malátností a šokem z toho, že se rozhodla EU opustit. Evropská komise se posunula směrem k větší politizaci a ruku v ruce s tímto vývojem se stala rovněž více polarizačním aktérem. Spojené státy byly stravovány svou vlastní prezidentskou kampaní a navzdory relativnímu posílení vojenské přítomnosti na východě Evropy bylo jasně patrné, že se Evropa ještě více vysmekla z těžiště americké pozornosti, jež je stále více vázána strategickou rivalitou s Čínou. V oblasti jaderných zbraní – jak na taktické, tak na strategické úrovni – došlo k většímu riziku nekontrolované proliferace a dokonce i užití těchto zbraní.

Situace na Ukrajině dospěla k něčemu, co je možné nazvat „normalizací“ či „předzmrazením“ konfliktu, o to více se však Rusko angažovalo v syrském konfliktu (od září 2015). Po nezdařeném pokusu o státní převrat v Turecku (červenec 2016) a následném posílení moci prezidenta Recep Tayyip Erdoğana se se vši závažností obnažilo napětí vztahů s Tureckem, které již delší dobu vřelo pod povrchem vazeb s tímto klíčovým aliančním partnerem.

ČESKÝ POLITICKÝ KONTEXT ZAHRANIČNÍ POLITIKY

Bez nejmenších pochybností platí, že vláda Bohuslava Sobotky přešla v roce 2014 otěže české zahraniční politiky za snad nejobtížnějších mezinárodních okolností. Zároveň ale platí poznatek z minulých let, a sice, že „*za těchto podmínek je bezpodmínečně nutné pro malý stát využít veškerý potenciál pro posílení ‚chytřého‘ multilaterálního jednání, které spočívá především v předvídavosti, předvídání a spolehlivosti jako mezinárodního multilaterálního partnera a neméně také ve schopnosti pokud možno konsenzuálním či alespoň jednoznačným způsobem proaktivně definovat své zahraničněpolitické priority*“.¹ Navzdory deklarovanému úsilí po nástupu této vlády se česká zahraniční politika k tomuto „chytřému“ pojetí zahraniční politiky příliš nepřiblížila, a to kvůli „*hlubokému vnitropolitickému dělení uvnitř ČR, institucionálním a osobnostním rivalitám, ale také kvůli netransparentním zájmům, které vnitřní i vnější politiku ovlivňují*“.² V letech 2015 a 2016 došlo sice ke zklidnění vyhrčené politické debaty o hodnotách v české zahraniční politice, která rámovala vnitropolitický kontext v roce 2014, tato normalizace ale nepřispěla k definování silnějšího a širěji sdíleného pohledu na místo ČR v Evropě a ve světě, a to z důvodů, které jsou více rozebrány v závěru kapitoly.

VLÁDA JAKO AKTÉR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY³

Vláda je nejvýznamnějším aktérem české zahraniční politiky, byť z hlediska rozhodování jako kolektivního orgánu hrají zahraničněpolitická témata v drtivé převaze jen omezenou roli. Odlišně pak je třeba vnímat roli vlády v oblasti unijních záležitostí, kterým se podrobně věnuje příslušná kapitola této knihy. Vláda vstupuje do procesu tvorby české zahraniční politiky na třech úrovních:

- 1) *vláda jako tvůrce a garant procedurálního a konceptuálního nastavení tvorby zahraniční politiky,*
- 2) *vláda jako koordinátor a vykonavatel české zahraniční politiky,*
- 3) *diplomatická činnost předsedy vlády.*

Vláda jako tvůrce a garant procedurálního nastavení tvorby zahraniční politiky

Možnost měnit „*pravidla hry*“, čili pravidla tvorby zahraniční politiky (strukturu), patří k hlavním pravomocem vlády, byť struktura tvorby zahraniční politiky je ponejvíce určována legislativními akty (tj. legislativní složkou moci). Nejčastějším způsobem ovlivnění procedur tvorby zahraniční politiky je proměna struktury tvorby ČZP pomocí změn jednacího řádu. Vláda B. Sobotky do jednacího řádu v oblasti tvorby zahraniční politiky nezasáhla, nejzávažnější změnou jednacího řádu vlády bylo zavedení funkce státního tajemníka pro evropské záležitosti v roce 2011. Nejvýznamnějším zásahem do způsobu tvorby zahraniční politiky tak byla zcela jednoznačně příprava a přijetí *Zákona o státní službě*, jehož cílem měla být depolitizace a zefektivnění výkonu státní služby, včetně služby zahraniční (byť pro rok 2017 bylo chystáno při-

jetí *Zákona o zahraniční službě*). Od 1. 7. 2015 nabyla účinnosti první systematizace dle tohoto zákona a v roce 2015 i 2016 tak žila nemalá část zahraničněpolitické administrativy implementací zákona o státní službě. Na komplexní hodnocení dopadu zákona je ještě brzy, je třeba počkat přinejmenším na dobu po změně vlády v roce 2017/2018, nicméně je nepopíratelné, že politizaci resortu zahraničních věcí se zabránit rozhodně nepodařilo. Kromě již tradiční politizace nejvyšších zastupitelských (velvyslaneckých) postů v zahraničí byla v letech 2015–2016 přijata nejen na politická, ale i odborná místa řada členů ČSSD či jiných sympatizantů s novým vedením ministerstva. Tento trend není v prostředí MZV nikterak nový ani neočekávaný, nicméně co do množství, rychlosti a hloubky (kdy se noví pracovníci dostávali velmi rychle i na základní referentská místa) šlo přece jen o prolomení dřívějších zvyklostí.⁴

Z procedurálního hlediska bylo významným krokem vytvoření pracovní skupiny pro otázky brexitu, k němuž došlo 27. července, koordinátorem pracovní skupiny se stal státní tajemník Tomáš Prouza, úkolem bylo definovat zájmy při vyjednávání brexitu, jako např. rovnoprávné podmínky pro české občany na britském pracovním trhu. Pracovní skupina se sešla několikrát do konce roku, závěry jejího jednání však nebyly zveřejněny. Na počátku září se vláda ve velice chvályhodném kroku pokusila iniciovat širší dialog se zástupci politických stran k budoucnosti EU po vystoupení Velké Británie. Na Úřadu vlády ČR se setkali zástupci politických stran, aby diskutovali o situaci po britském referendu a o budoucí reformě EU. Jednání inicioval přímo premiér B. Sobotka, který začátkem léta vyzval předsedy ostatních parlamentních stran k jednání o budoucnosti EU. Na jednání se sešli zástupci ČSSD, ANO, KDU-ČSL, KSČM, ODS a TOP 09.⁵

Co se týká dalších procedurálních či koncepčních kroků, v březnu vláda schválila novelu zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jež měla vazbu i na závazky ČR vůči EU. Koncepční povahu mělo nové pojetí obranného aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací na období 2016 až 2022, které schválila vláda rovněž v březnu. Na konci března vláda zaujala odtažitě stanovisko k senátnímu návrhu tzv. stykového zákona upravujícího vzájemné vztahy mezi Senátem a Sněmovnou PČR (očekávaného již více než dvě dekády). Vláda ve svém stanovisku upozornila, že návrh zcela opomíjí problematiku projednávání tzv. prezidentských smluv (tj. mezinárodních smluv podle čl. 10 a 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR), k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu ČR. Za zvlášť potřebnou je přitom třeba považovat v navrhovaném zákoně chybějící úpravu postupu v situaci, kdy Poslanecká sněmovna před skončením svého volebního období neprojednává takovouto mezinárodní smlouvu, s jejíž ratifikací ale již vyslovil souhlas Senát.⁶ V květnu 2016 vláda jmenovala státního tajemníka pro unijní záležitosti T. Prouzu koordinátorem digitální agendy. S rostoucí prominencí digitální a kybernetické agendy také souvisí další koncepční rozhodnutí z konce roku – 23. listopadu vláda odsouhlasila novelu zákona o kybernetické bezpečnosti a zákona o svobodném přístupu k informacím. Konkrétně touto novelizací vláda reaguje na evropskou směrnici, jež má zajistit vysokou úroveň bezpečnosti sítí a informačních systémů v EU. O týden později vláda schválila významné rozšíření kapacit a schopností Národního centra kybernetické bezpečnosti Národního bezpečnostního úřadu.

Na počátku listopadu byl na návrh ministerstva obrany novelizován zákon o vojácích z povolání, kdy ale nešlo o zásadní změny, a na konci listopadu vláda aktualizovala *Exportní strategii ČR pro období 2012 až 2020*.

Důležitá debata na vládě proběhla 5. prosince, kdy byl projednáván návrh poslanců Jany Černochové, Ivana Gabala, Jana Hamáčka, Davida Kádnera, Martina Stropnického a Marka Ženíška na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 956), dle něhož by se zjednodušila procedura schvalování vyslání českých ozbrojených sil do zahraničí – tak, aby tato procedura odpovídala českým aliančním závazkům, zejména co se týká sil velmi rychlé reakce (NATO) či evropských bojových uskupení. Vláda k návrhu zaujala neutrální stanovisko. Šel napříč politickým spektrem, předložili jej reprezentanti všech politických stran ve sněmovně. V samém závěru roku pak ještě vláda odsouhlasila *Audit národní bezpečnosti*, který komplexně mapuje situaci v oblasti bezpečnosti za uplynulý rok. Zároveň se kabinet shodl, že mu Ministerstvo vnitra ČR do dubna 2017 předloží akční plán k plnění jednotlivých úkolů vyplývajících z rizik popsanych auditem.⁷

Možná nejdůležitější krok z hlediska pravidel tvorby zahraniční politiky pak přišel v polovině prosince, kdy vláda schválila návrh zákona o zahraniční službě. Závazek k jeho schválení byl součástí vládního programu. Česká republika byla jedním z posledních států EU, který takovouto právní úpravu neměl a jehož legislativa nijak systematicky a uceleným způsobem zahraniční službu neupravovala. V návaznosti na legislativu týkající se státní služby by nový zákon měl ujasnit postavení českých diplomatů a dalších zaměstnanců státu v zahraničí. Nová legislativa, jež byla v parlamentu projednávána až v roce 2017, má zajistit větší flexibilitu v případech, kdy je nezbytné rychle reagovat na mezinárodní dění a rušit nebo vytvářet nová pracovní místa. Zákon také umožní snazší sladění osobního a profesního života diplomatů.⁸

Vláda jako koordinátor a vykonavatel české zahraniční politiky

Pro vládu jako kolektivní orgán představuje zahraniční politika jen velmi malou výše zájmu a zahraniční politika nehraje prominentní roli při vládních jednáních. To je dobře demonstrováno i skutečností, že se v roce 2016 ministr zahraničních věcí Lubomír Zaorálek aktivně zúčastnil jen zlomku tiskových konferencí po jednání vlády (kde byli častěji ze „silových resortů“ ministr vnitra Milan Chovanec či ministr obrany Martin Stropnický). Průběžně – a většinou bez větší diskuse – vláda projednává cesty prezidenta, premiéra a ministra zahraničních věcí, stejně jako obeslání a složení delegací na summity a konference vybraných mezinárodních vládních organizací, jichž je ČR členem, a v neposlední řadě také návrhy vládních mezinárodních dohod. Jako samostatný bod se zahraniční politika dostala na jednání v květnu, kdy ministr zahraničních věcí podal informaci o naplňování koncepce české zahraniční politiky (informace není veřejná).

Oproti tomu unijní agenda byla častým a silně diskutovaným tématem. Jednání vlády jsou vždy uvozena ústní informací o aktuální evropské problematice a to je také hlavní pravidelná spojnice jednání vlády s diskusí o unijní a přenesené i zahraniční politice. Klíčové pro určování českých unijních priorit na vládní úrovni je však schva-

lování vládních mandátů pro předsedu vlády a jednotlivé ministry k jednání evropských rad. V průběhu roku dominovala českým prioritám především otázka migrace a bezpečnosti. Je skutečně až s podivem, s jakou pravidelností a důsledností byla migrační otázka před každou evropskou radou vyzdvižována i na tiskových konferencích, skoro by se zdálo, že v roce 2016 neexistovala jiná otázka než otázka migrační. Toto ostatně velmi dobře ilustruje český vládní přístup k unijní problematice nejen v roce 2016, ale obecně.

Patrně nejvýraznější dimenzí vládního jednání k zahraniční politice byla dimenze bezpečnosti a obranná, což bylo pokračováním trendu zhruba od konce roku 2013. Mimořádným způsobem se vláda postavila k reakci na březnové teroristické útoky v Bruselu. Vláda na svém mimořádném zasedání 22. března schválila návrh ministra vnitra na vyhlášení prvního stupně ohrožení terorismem (zvýšená bdělost) a zároveň schválila nasazení 550 vojáků jako posílení policejních hlídek. Dle informací ministra vnitra i premiéra České republiky bezprostřední ohrožení nehrozilo, participace armády na těchto smíšených hlídkách byla ukončena k 23. květnu.

Jedním z nejdůležitějších rozhodnutí bylo dubnové schválení vstupu Černé Hory do NATO (na stejném jednání vláda odmítla mechanismus trvalého relokačního mechanismu a přesouvání pravomocí o udělování azylu na unijní úroveň). Dalšími kroky v této oblasti pak bylo vysílání českých ozbrojených sil do zahraničí (včetně leteckých sil k ochraně vzdušného prostoru nad Islandem a policistů do Makedonie a Maďarska), mimořádné dary (zbraně) zemím nejvíce zasaženým boji s radikálními islámskými bojovníky a humanitární a rozvojová pomoc v těchto zemích. V prosinci vláda schválila rámcovou českou pozici k posílení obranného rozměru Evropské unie, tento dokument byl posléze předložen Bezpečnostní radě státu a dále dopracováván v roce 2017. Tematicky šlo zejména o zvládání krizí, o ochranu tzv. schengenských hranic a o užší spolupráci zemí v oblasti vyzbrojování a výzkumu.

V polovině dubna vláda schválila nasazení Armády České republiky v zahraničních misích v letech 2017 a 2018 s výhledem na rok 2019. Mandát se týkal hlavně operací, v nichž se ČR angažuje dlouhodobě, tj. Afghánistán, kde se Armáda ČR v rámci mise *Resolute Support* zaměřovala na ochranu spojeneckých jednotek a výcvik afghánských bezpečnostních sil. V souvislosti s výrazným zhoršením bezpečnostního prostředí vzrostla na významu účast v misích v Africe a na Blízkém východě (výcviková mise Evropské unie EUTM a mise MINUSMA v Mali pod OSN (což bylo po 17 letech první nasazení do misí Spojených národů), dále bylo mj. odsouhlaseno pokračování zapojení do operací *Multinational Force and Observers* (MFO) na Sinaji, EUFOR-ALTHEA na území Bosny a Hercegoviny a NATO Joint Enterprise na území Kosova. V obou operacích se bude AČR i nadále angažovat, byť spíše symbolickými příspěvky. Z námořních operací se měla AČR angažovat v protipirátské operaci EU-NAVFOR ATALANTA v oblasti Afrického rohu a v operaci EUNAVFOR MED SOPHIA zaměřené na omezení nelegální migrace ve Středomoří.⁹

Již v únoru se do vládní agendy vklínily záležitosti kolem britského referenda o odchodu z EU. Na počátku února se vláda vyslovila k návrhům řešení britských požadavků na reformu EU. Návrhy na řešení britských požadavků směřovaly do čtyř oblastí – správa hospodářských věcí, konkurenceschopnost, suverenita a sociální be-

nefity a volný pohyb osob. Česká republika obecně s předloženými návrhy řešení souhlasila. Nejvíce citlivá pro ČR byla část týkající se sociálních benefitů a svobody pohybu.¹⁰

Vlastní červnové rozhodnutí Britů opustit EU působilo jako spouštěč širších debat o budoucnosti EU na vládní úrovni a o české roli v EU. I tato debata však byla rámována především otázkou bezpečnosti a migrace. Prioritou české vlády bylo minimalizovat dopady vystoupení Velké Británie na evropskou, resp. českou ekonomiku. Zároveň se česká vláda chtěla soustředit na maximální ochranu českých zájmů, včetně ochrany občanů pracujících na území Velké Británie. Pracovní skupina k brexitu rovněž zdůraznila potřebu další konvergence životní úrovně mezi jednotlivými členskými státy Unie. Obecně i z vládní reflexe brexitu zřetelně ční specifický rys české unijní politiky, a sice zdůrazňování úzce národně pojatého pohledu na budoucnost EU, kdy Evropská unie není o moc více než prostorem pro bezprostřední posílení vlastních zájmů s mizivým přesahem do vize evropské integrace jako prostoru širěji sdílené zodpovědnosti a solidarity.

Podobně jako v únoru 2015, i v květnu 2016 ministerstvo financí nedoporučilo ČR vstup do bankovní unie a na svém jednání vláda toto doporučení respektovala s tím, že se k tématu vrátí v roce 2017.

Diplomacie předsedy vlády

Diplomacie českých předsedů vlád je většinou vyvážená, aktivní a zrcadlí obecné priority dané vládou. Obdobně si počínal i B. Sobotka, byť zahraniční politika patrně nepatří mezi aktivity, které by byly nejbližší srdci sociálnědemokratického premiéra. Z jeho diplomatických aktivit v roce 2016 bylo patrných několik rysů. Zaprvé si počínal ve velké kontinuitě s předchozími roky, které se soustředily zejména na střeoevropský region, se silnou vazbou na Visegrád (už kvůli českému visegrádskému předsednictví končícímu v červnu 2016) a bilaterálně na Slovensko, Polsko a také Rakousko. Premiér rovněž podtrhoval zájem o strategickou vazbu na Německo, speciálně německé státy Bavorsko a Sasko. Stejná kontinuita platila i v orientaci na Stát Izrael. Zadruhé platí, stejně jako v předchozích letech, že největší díl zahraničněpolitických „kapacit“ premiéra odkrajovalo zastupování České republiky na jednání evropských rad. Premiér Sobotka udržoval poměrně čilý osobní či telefonický kontakt s předsedou Evropské rady Donaldem Tuskem. Zatřetí se do obsahu diplomatických aktivit premiéra rovněž promítlo základní téma let 2015 a 2016, a sice uprchlická a migrační krize a teroristické útoky, stejně jako otázka brexitu. Dále bylo patrné, že si předseda vlády vybíral zahraniční cesty velmi pečlivě, s ohledem na vysokou frekvenci evropských rad necestoval do zahraničí příliš často. V průběhu roku podnikl dvě větší zahraniční cesty, jednu do Spojených států, která však neměla nejvyšší politický profil na přijímací straně, a jednu do Číny, kde se u příležitosti aktivit ve formátu 16 + 1 setkal mj. s čínským premiérem. Dále pak premiér cestoval ještě do Rakouska, již zmíněného Izraele, Německa, Slovenska, Švédska, Litvy, Polska, Moldavska a Afghánistánu. Navzdory premiérovi jazykovému deficitu přispěly jeho diplomatické aktivity ke střídání a vyváženému zahraničněpolitickému působení vlády ČR v roce 2016.

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Z rozmanitých důvodů, které jsou podrobněji rozebrány v závěru této části, český parlament dlouhodobě selhává ve své roli působit jako zodpovědný politický a legislativní partner vůči výkonné dimenzi zahraniční politiky. Legislativní a parlamentní kontext přitom představuje jednu ze zásadních proměnných kvality zahraniční politiky. Politické zázemí sice neurčuje bezprostředně všednodenní výkon zahraniční politiky, ale rozhodně nastavuje základní parametry zahraniční politiky a zároveň také mantinely patřičného a přijatelného zahraničněpolitického směřování. Zároveň také politický kontext zásadním způsobem ovlivňuje proces tvorby zahraniční politiky ve smyslu něčeho, co můžeme nazvat „kulturou“ komunikace o zahraničněpolitických otázkách, ovlivňuje povahu interakcí mezi jednotlivými aktéry a obecnou úroveň a kvalitu debaty a povědomí o zahraniční politice. V reakci na rychlé a zásadní proměny mezinárodněpolitického a bezpečnostního prostředí v Evropě a jejím okolí nicméně dochází k aktivizaci alespoň na úrovni individuálních poslanců a zároveň také dochází k intenzivnějšímu zapojení nevládní sféry a think tanků do debat o zahraniční politice.

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

- 1) *legislativní role parlamentu v zahraniční politice vyplývající z postavení parlamentu, jeho komor a relevantních výborů v ústavním a politickém systému ČR,*
- 2) *parlament jako platforma pro diskusi a vyjednávání o zahraniční politice,*
- 3) *vliv parlamentu na úrovni výborů pro zahraniční politiku.*

Poslanecká sněmovna

Sněmovna plnila svou legislativní roli především schvalováním vládních návrhů mezinárodních smluv a dohod, což je v drtivé většině spíše automatický proces bez většího poslaneckého zájmu. Výjimku – za to zásadní – představoval proces schvalování pařížské klimatické dohody. První čtení bylo zahájeno 10. 11. 2016, k projednání tisku však – kvůli opakované nepřítomnosti ministra průmyslu a obchodu Jana Mládka – nedošlo až do července 2017 (!). I předběžná debata nicméně ukázala na polarizační potenciál tohoto dokumentu, kdy proti se stavěli zejména poslanci ODS.

Sněmovna v průběhu roku schvalovala vládní návrhy na některé mimořádné obranné příspěvky, jako např. Návrh na působení Leteckého poradního týmu resortu MO v Irácké republice v období ode dne schválení Parlamentem České republiky do 31. 12. 2018 v celkovém počtu do 35 osob bez větších rozprav a kontroverzí.

Výmluvným dokladem toho, jakou roli hraje sněmovna jako partner exekutivy při řešení klíčových otázek české zahraniční politiky, byla situace z konce června, kdy vláda ve sněmovně žádala o schválení návrhu na působení sil MO v zahraničních operacích v letech 2017–2018. Diskuse sice nebyla ani zdaleka tak bouřlivá jako v některých dřevních dobách, kdy sociálnědemokratickou opozici vedl Jiří Paroubek, nicméně překvapivé bylo, že na sněmovním jednání nebyl přítomen ministr zahraničních věcí, ministr vnitra ani premiér (všichni ČSSD) a zákon tak obhajoval pouze ministr obrany za ANO.¹¹ Návrh byl nakonec přijat napříč politickým spektrem, s již tradič-

ním blokovým hlasováním *proti* ze strany komunistů.¹² Obdobná situace se opakovala v polovině září, kdy sněmovna schvalovala vládní návrhy o přeletech a průjezdech a cvičeníh cizích ozbrojených sil na území ČR v roce 2016 a o účasti českých ozbrojených sil na cvičeníh mimo území ČR, a v prosinci, kdy vláda informovala o nasazení prostředků MO za rok 2015, hlasování však nedoprovázela větší diskuse. Větší zájem poslanců vyvolalo prosincové schvalování vládního návrhu na působení sil a prostředků resortu MO v Irácké republice v rámci podpory boje proti tzv. Islámskému státu. Dle očekávání provázela polarizovaná debata také schvalování vládního návrhu k vyslovení souhlasu s ratifikací Protokolu o přístupu Černé Hory k Severoatlantické smlouvě,¹³ kdy proti vstupu Černé Hory vystupovali (a hlasovali) komunističtí poslanci (ostatní strany vstup podpořily).¹⁴

V roce 2016 sněmovna ve větší míře než bývalo obvyklé sloužila jako místo pro politické diskuse o klíčových mezinárodněpolitických otázkách. Nejvíce zájmu přitahovala dvě jednání, na nichž předseda vlády informoval o způsobu, jakým vláda přistupuje k řešení uprchlické a migrační krize. Jednání bylo přerušeno a do diskuse se přihlásil rekordní počet poslanců (ve srovnání s jinými zahraničněpolitickými otázkami). Cílem debaty mělo být poskytnout vládě silnější politický mandát pro další jednání, obě jednání se nicméně rychle transformovala v přehlídku silných politických názorů na migraci a především poslanci Úsvitu Tomia Okamury, komunisté a částečně ODS využili této příležitosti k britké kritice vlády a prezentace svého postoje k uprchlické krizi.¹⁵ Tato situace dobře korespondovala s celkovým nastavením veřejné a politické debaty v roce 2016, kdy migrační otázky po dlouhé měsíce zcela dominovaly všem ostatním – a relevantnějším – tématům.

Na konci dubna chtěla část opozice (ODS a TOP 09-STAN) vyvolat mimořádné plenární sněmovní jednání k postupu Policie ČR vůči českým občanům během návštěvy čínského prezidenta v Praze. Došlo na zajímavé hlasování, kdy se rozdělila vládní koalice a návrh na toto zvláštní jednání byl zamítnut vládními hlasy ČSSD (téměř polovina přihlášených poslanců se však zdržela) a ANO spolu s opozičními hlasy KSČM a Úsvitu, pro hlasovala ODS, TOP 09-STAN.¹⁶ K určitému koloritu jednání sněmovny patří opakující se návrhy komunistických poslanců na zrušení zákona č. 99/2000 Sb., o zákazu dodávek pro jadernou elektrárnu Búšehr, návrh však byl v červenci přikázán obrannému výboru k projednání.¹⁷ Na projednávání v prosinci využili poslanci této příležitosti k plenární debatě o roli a pozici ČR ve světové politice. Hlasování o zákonu zajímavým způsobem rozdělilo vládní koalici, když ČSSD většinou hlasovala s komunisty pro zrušení zákazu dodávek pro Írán, hnutí ANO bylo spíše rozděleno a TOP 09-STAN, ODS a KDU-ČSL hlasovaly shodně proti.¹⁸ Tato situace vznikla mj. tím, že vláda v průběhu roku pracovala s podobným záměrem na zrušení zákazu dodávek pro íránskou jadernou elektrárnu, což podporoval i ministr průmyslu a obchodu J. Mládek.

Velmi dlouhá a bouřlivá parlamentní diskuse se rozhořela na konci června poté, co předseda vlády informoval o situaci po britském referendu o odchodu z EU.¹⁹ Šlo o jednu z řídkých situací, kdy se ve sněmovně odehrává specificky unijní/zahraněpolitická diskuse bez konkrétního usnesení či výsledku. Diskuse dobře obnažila existující dělení v českém názorovém spektru k evropské integraci, které jde

napříč politickými stranami a rozdělením opozice/vláda, a také odhalila rozsah deficitu schopností mnoha poslanců o unijní problematice věcně a zasvěceně debatovat.

Zahraniční výbor Poslanecké sněmovny

Zahraniční výbor dlouhodobě vyvažoval snižující se schopnost pléna sněmovny působit jako platforma pro zahraničněpolitickou debatu. Po sněmovních volbách 2013, kdy do čela výboru zasedl bývalý ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg, se však i tato schopnost začala vytrácet. Bývalo zvykem, že se Zahraniční výbor sněmovny scházel v podstatě každý měsíc, pokud to mezinárodněpolitická situace vyžadovala, pak i častěji. Ještě v roce 2014 se výbor sešel desetkrát, v roce 2015 pak již jen devětkrát a v roce 2016, který byl z mezinárodněpolitického hlediska jedním z přelomových v novodobé historii, se sešel pouze šestkrát, přičemž první jednání výboru v roce 2016 se odehrálo až na samém konci března, tedy více než čtvrt roku po prosincovém jednání v roce 2015.²⁰ Takto trestuhodně nízká frekvence je zcela bezprecedentní, především však naprosto neodpovídá významu a potřebám tohoto klíčového výboru pro zahraniční politiku.

Na březnové schůzi Zahraničního výboru byly v krátkosti pouze projednány mezinárodní smlouvy a závěrečný účet MZV, kdy se debata točila pouze kolem rekonstrukce ministerských budov.²¹ Připomeňme, že šlo o měsíc, kdy byly v Bruselu spáchány teroristické útoky, kdy Evropa „šilela“ z uprchlické krize, kdy EU vyjednávala s Velkou Británií reformní opatření a kdy vrcholila jednání mezi EU a Tureckem. Na květnové schůzi pak bylo téměř bez rozpravy projednáno několik smluv a červnová schůze byla svolána do polední přestávky plenárního jednání sněmovny. Zájem poslanců o jednání byl velmi omezený. Ministr zahraničních věcí se zúčastnil schůze Zahraničního výboru jen jednou, a to právě při této červnové schůzi, která byla cele zasvěcena pouze jeho informaci o naplňování koncepce zahraniční politiky. Měla by to být velmi vítaná a cenná příležitost pro poslance k důsledné uzavřené debatě, nicméně i při takto nízké frekvenci se např. v červnu stalo, že se devět členů z jednání omluvalo a debaty se účastnilo pouze minimum poslanců.²² Na červencové schůzi – v období těsně po britském hlasování o vystoupení z EU – bylo jediným bodem projednání *Protokolu o udržitelné dopravě k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat*.²³ Další schůze se konala opět až o čtvrt roku později, připomeňme, že šlo o období vrcholící americké prezidentské kampaně, zásadní unijní debaty o své budoucnosti, vyhodnocování dohody EU–Turecko apod. Na této schůzi pouze členové výboru téměř bez diskuse schválili řadu mezinárodních dohod a v uzavřeném jednání projednali komunistický návrh na zrušení zákona o dodávkách pro íránskou jadernou elektrárnu. Na posledním, listopadovém jednání výboru pak byla projednána rozpočtová kapitola MZV, ani zde nevystoupil ministr, ale jeho náměstek, a v podstatě jediná zásadnější připomínka, kterou poslanci vznesli, se týkala zařazení položky „podpora českého kulturního dědictví“ do rozpočtu.²⁴

K činnosti Zahraničního výboru v roce 2016 se chce říci, že nejde jen o podcenění, ale snad dokonce o pohrdání významem parlamentní politické debaty na úrovni odpovídajícího výboru. Na jeho jednání se s jedinou výjimkou nedostavil žádný ministr, což je samo o sobě ojedinělé. V minulých letech byli na jednání výboru zváni předsta-

vitelé různých státních institucí dle aktuální zahraničněpolitické či bezpečnostněpolitické situace. K tomu nedošlo v roce 2016 ani jednou. Je třeba říci, že tato neuspokojivá situace do velké míry padá na hlavu předsedy výboru. Rok 2016 tak potvrdil klesající trend vlivu českého parlamentu na zahraniční politiku, přičemž krize parlamentarismu se již přenesla i na úroveň Zahraničního výboru, který přinejmenším do roku 2014 alespoň částečně odolával.

Senát

Senátní role v zahraniční a unijní politice je odlišná jak z procedurálního, tak i z obsahového hlediska. Z hlediska procedurálního jde především o to, že vláda je z výkonu své funkce odpovědná Poslanecké sněmovně, z čehož např. vyplývá, že Senát neinterpeluje členy vlády. Z hlediska obsahového jde o hlavní rozdíl v tom, že Senát na rozdíl od Poslanecké sněmovny musí projednávat veškerou unijní legislativu v plénu, zatímco ve sněmovně stačí k souhlasu projednání ve výboru pro evropské záležitosti. Unijní agenda je tak daleko více přítomná na plenárním jednání Senátu. V roce 2016 přitáhl pozornost senátorů např. Návrh doporučení Rady o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných na trhu práce či Sdělení Komise – Investovat do zaměstnanosti a růstu a maximalizovat příspěvek evropských strukturálních a investičních fondů či v prosinci Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Nová agenda pro dovednosti pro Evropu Společně pracovat na posílení lidského kapitálu, zaměstnatelnosti a konkurenceschopnosti. Unijní legislativa, která se blíže týkala sociálních otázek, vzdělávání apod. obecně, měla potenciál vyvolat senátní reakci prokazující citlivost na snahu EU vyjadřovat se a ovlivňovat tyto oblasti.

Předseda vlády navíc pravidelně informuje Senát o výsledcích jednání Evropské rady, což je dobrá příležitost pro politické diskuse o české unijní politice. Senátoři se rovněž nejen ve výboru, ale i v plénu mohou vyjadřovat k agendě nadcházející rady. I Senát se v první polovině roku zabíral převážně otázkou uprchlické krize, větší pozornost (než Poslanecká sněmovna) ale věnoval otázce dohody EU–Turecko. Politická debata byla k tomuto tématu věcnější než ve sněmovně, nicméně i zde se ukazovala jasná polarizace, která šla napříč politickým spektrem. Nedochovalo k „silovým“ či polarizovaným hlasováním, proti vládním pozicím se většinou stavěli senátoři SPO a KSČM. V červenci se pozornost přesunula k otázce brexitu. Senátní reflexe evropské situace po britském referendu byla poněkud zvláštní, debata se rychle stočila k zemědělství, k českému exportu či k dopravě a nelze říci, že by poskytla nějakou cennou politickou platformu pro vládní pozice v této kritické době. Senát si nicméně odhlasoval usnesení, že s ním má vláda pravidelně konzultovat své pozice k jednání o brexitu.²⁵ Je pozoruhodné, že informace o důležitém neformálním zářijovém bratislavském unijním summitu proběhlo Senátem v podstatě bez povšimnutí.

Oproti Poslanecké sněmovně naopak vládní návrh na působení prostředků MO pro léta 2017–2018 vyprovokoval nulovou debatu, podobně jako další jednání k zahraničně obranné politice, kde došlo ke schválení bez jediného hlasu *proti*. Otázky zahraničních misí tedy zjevně nepůsobí jako politizační a polarizační témata, což je dáno i nižším zastoupením komunistické strany v Senátu.

PREZIDENT

Pohled na diplomatický kalendář prezidenta Miloše Zemana v roce 2016 potvrzuje podezření již z let 2014 a 2015, a sice že se dostává do izolace ze strany tradičních a klíčových českých partnerů. Neplatí to pro region střední a jihovýchodní Evropy (včetně Rakouska), v němž je prezident Zeman dlouhodobě aktivní. Argument, že svým diplomatickým zaměřením na Čínu, Střední Asii a východní Evropu vyvažuje jinak převážně „západní“ vektor české diplomacie, v žádném případě neuspěje, neboť česká vláda prostřednictvím premiéra, ministra zahraničních věcí a dalších resortních ministrů prováděla diplomacii všech vektorů a směrů a rozhodně vyvažování nepotřebovala. Nabízí se tak pouze dvě odpovědi – buď je „východní“ vektor prezidentských diplomatických aktivit vědomou volbou prezidenta a jeho spolupracovníků, anebo se nedaří dostat pozvání do jiných klíčových evropských a transatlantických destinací. Pravda bude zřejmě kdesi uprostřed.

V roce 2016 M. Zeman do zahraničí cestoval omezeně, podnikl pracovní cestu do Arménie a Makedonie v červnu, v létě se zúčastnil summitu NATO ve Varšavě a summitu ASEM v Úlanbátaru a odjel na kontroverzní konferenci Rhodos Forum 2016, na podzim pak cestoval na setkání hlav států V4 ve Varšavě a na státní návštěvu Portugalska. Co se týká domácích diplomatických aktivit na prezidentské úrovni, v průběhu roku přijal slovinského, makedonského, polského, rakouského, bulharského, tatarského, černohorského, tádžického a francouzského prezidenta, marockého krále, monackého a lichtenštejnského knížete a v březnu hostil politicky, mediálně a veřejně výrazně viditelnou návštěvu – čínského prezidenta. Kromě toho dále přijal ruského ministra průmyslu a obchodu, tajemníka komunistické strany čínské provincie S' -čchuan (Sichuan), předsedu vlády Gruzie, viceprezidenta Vietnamské socialistické republiky, účastnil se recepce u příležitosti státního svátku Ruské federace, účastnil se čínského investičního fóra a pozval velvyslance zemí EU na oběd.

Veřejné a politické působení M. Zemana „dovnitř“ státu se výrazně lišilo od slibů v prezidentské kampani, kdy dle jeho vlastních slov z roku 2012 by prezident neměl „poškozovat pověst ČR tím, že se dostává do konfliktu s vládou či parlamentem. Svě odlišné názory by měl tlumočit, a díky svým argumentům by měl umět přesvědčit partnery.“²⁶ Oproti tomuto předsevzetí od počátku výkonu své funkce otevřeně vstupoval do přímé konfrontace s ministrem zahraničních věcí i s premiérem, byť se tato konfrontace dařila držet v únosných mezích a nevybočila z parametrů, na něž je česká zahraniční politika zvyklá. Bylo to ostatně dáno i moderátním přístupem vlády vedené B. Sobotkou vůči prezidentovi Zemanovi. Mezi jeho hlavní témata nadále patřilo „odideologizování“ ekonomické diplomacie, tj. snaha otevírat dvře obchodním partnerům bez ohledu na státní ideologii a politiku. V roce 2016 byla nejpatrnějším plodem tohoto úsilí státní návštěva prezidenta Čínské lidové republiky, která svým průběhem vyvolala značný mediální zájem (viz podrobněji kapitola věnovaná státům východní Asie a Číně). Druhým hlavním tématem byla pokračující mobilizace veřejnosti a své politické podpory odkazem na nebezpečí radikálního islámu a terorismu. Na rétorické úrovni se prezident Zeman stále stavěl do pozice eurofederalisty, nicméně není jasné, co pod tím pojmem rozumí – rozhodně nelze říci, že by pod eurofe-

deralismem spatřoval širší a sdílený pojem zodpovědnosti. V jednom z rozhovorů své evropanství částečně shrnul následujícím způsobem: „*Víte, pane redaktore, já umím počítat. A když mně Evropská unie dává čistého zisku ročně zhruba 200 miliard, tak bych byl blázen, abych se těch 200 miliard zbavil.*“²⁷

Prezident kritizoval Evropskou unii: „...*absolutní neschopnost Evropské unie plnit svoji základní funkci, a to je ochrana vnějších hranic*“.²⁸ Dohodu mezi EU a Tureckem, za níž do velké míry stálo německé vyjednávání, prezident Zeman zpochybňoval.²⁹ K tomu nutno dodat, že prezident veřejně několikrát podpořil ideu referenda o vystoupení z EU, jakkoli by veřejně argumentoval proti vystoupení. Neméně silná byla prezidentova veřejná podpora Izraele a zálibení v ruském prezidentovi Vladimiru Putinovi, kdy opakovaně používal argumenty bagatelizující ruský podíl na rusko-ukrajinské krizi, stejně jako význam ruského bezpečnostního rizika pro Evropu. Před volbami ve Spojených státech vyslovil podporu kandidátovi Donaldu Trumpovi a krátce po jeho zvolení s ním měl telefonický rozhovor, tato podpora se však nepodařila přetavit v pozvání do Bílého domu. Z hlediska střední Evropy se prezident nadále držel projektu Labe–Odra–Dunaj a podpořil polskou myšlenku tzv. projektu „tři moří“ (severojižní propojení, které česká diplomacie obecně vnímala jako polskou snahu o vytvoření nepřímé alternativy evropské integrace). Prezident Zeman se vyznával ze své podpory Viktoru Orbánovi i nové polské vládě.³⁰ Shodoval se s jejich narací EU jako bašty ničivé politické korektnosti a dekadentního multikulturalismu. Na okraj pak snad patří ještě poznámka, že hlavním mediálním (často jediným) mediálním komunikačním kanálům prezidenta republiky, skrze něž se vyjadřoval k české zahraniční politice, patřily internetové noviny *Parlamentní listy* a deník *Blesk*, TV Barandov a TV Prima. Téměř zcela chyběla veřejnoprávní či tradiční média, což samo o sobě vybízí k interpretaci, že se prezident vyhýbal médiím, jež by mohla nabízet kritický či vyváženější postoj k rozhovorům s hlavou státu.

Hodnocení prezidenta republiky jako aktéra české zahraniční politiky je jednoznačně negativní, s jedinou výjimkou, a tou je důsledný zájem o prostor střední Evropy. Prezident využíval zahraničněpolitická témata k politické mobilizaci své voličské základny, diplomatické aktivity využíval k prosazování často netransparentních hospodářských zájmů a celkově byla jeho diplomacie nevyvážená a neposilovala základní zahraničněpolitické vektory, na nichž dlouhodobě stojí česká zahraniční politika. Jeho *quid-pro-quo* pojetí evropské integrace je krátkozraké a dlouhodobě nebezpečné. Frekvence setkávání s představiteli nedemokratických či přímo autoritářských států zůstala nadále vysoká, přičemž přínos těchto vazeb pro Českou republiku – a tím myslím pro celou společnost, nikoli pro úzce vymezený okruh hospodářských elit, navazaných na prezidenta republiky – je mizivý. Prezident svým zahraničněpolitickým působením v letech 2015 a 2016 nerozptýlil – naopak posílil – obavy, že řada jeho kroků a postojů je motivována spíše než obecným prospěchem pro Českou republiku (byť třeba hospodářsky definovaným) partikulárními zájmy konkrétních hospodářských subjektů. Před nástupem do úřadu prezident M. Zeman sliboval zvětšit váhu a posílit srozumitelnost ČR v hlavním multilaterálním proudu. Nejen, že se mu nepodařilo zvětšit váhu a srozumitelnost, ale situaci svým zahraničněpolitickým jednáním ještě zhoršil a tím dále oslabil potenciál české zahraniční politiky.

ZÁVĚR

Deset let práce na analýzách *Česká zahraniční politika v roce...* této publikace vybízí k obecnějšímu shrnutí: běžně je český zahraničněpolitický kontext charakterizován jako nevyzrálý, s malým zájmem o zahraničněpolitická témata, se sklony interpretovat mezinárodní události a výzvy prizmatem domácího politického, veřejného a kulturního života. Stále větší vliv v zahraniční politice tak získává exekutivní složka moci oproti složce legislativní a politické. Na jedné straně je pravda, že český administrativní a výkonný aparát získává s léty na kvalitě, na straně druhé začíná být stále patrnější deficit zájmu a zahraničněpolitického rozhledu u politických stran a stranických elit. Dalším nebezpečím pak je prorůstání konkrétního stranickopolitického vlivu a politizace státní správy, což je jev dlouhodobý, od roku 2007 (ministr K. Schwarzenberg) však začal nabývat znepokojivých rysů i v oblasti diplomacie a rychlost a rozsah politizace MZV ještě více katalyzovala po roce 2013 (ministr L. Zaorálek).³¹ Zahraniční politika je i kvůli těmto faktorům v drtivě většině *reaktivní* než *proaktivní*, přičemž s rostoucí nesrozumitelností vývoje ve východní a střední Evropě se do této kategorie dostává i dříve proaktivní středo- a východoevropský vektor české zahraniční politiky. Nadále platí, že hluboká vnitropolitická a vnitro-společenská rozdělení nedovolují posílit jednotící fundament zahraniční politiky, a to tím spíše, že tato pnutí jsou bez rozpaků využívána ve vnitropolitickém boji, čímž dochází k další polarizaci již tak rozjitřeného politického kontextu. Máme tak co do činění se zhoubným paradoxem – nezájem o unijní a zahraničněpolitická témata na straně jedné, ale ochota tato témata bez patřičného odborného zázemí zneužívat a jejich prostřednictvím mobilizovat na straně druhé.

Česká politika je životně závislá na pluralitním, inkluzivním a internacionalistickém mezinárodním řádu. Svět, v němž je řídicím prvkem ryzí moc a převládá mentalita hry s nulovým součtem, je pro naši zemi smrtícím. Je proto velmi znepokojivé, že česká politická veřejnost dlouhodobě rezignuje na snahu formulovat – a provádět – zahraniční a unijní politiku, která by byla více než jen ekonomizujícím „má dáti–dal“, která upřednostňuje kupeckou logiku, dle níž je především nutné dbát na to z multilaterálního prostředí co nejvíc získat, aniž bychom se zamýšleli nad jeho dlouhodobou kultivací např. pomocí širší solidarity a zodpovědnosti. V tomto pojetí unijní politiky se – navzdory odlišné rétorice – shodovala vláda B. Sobotky s prezidentem M. Zemanem. Z krátkodobého hlediska je snad podobná politika líbivá a efektivní, ovšem z dlouhodobého hlediska to bude právě země velikosti a schopností, jako je Česká republika, která by osudově doplatila na to, pokud podobná logika nahrubo převáží i u dalších a větších mocností. Není divu, že tato zahraničněpolitická krátkozrakost spolu-definuje českou zahraniční politiku, neboť český parlament a politický kontext obecně vykazují známky dlouhodobého zhoršování. To je patrně nejvíce varující, neboť s odstupujícím časem od roku 1989 by si měla politická elita postupně osvojovat zkušenosti, zodpovědnost a dovednosti k provádění dlouhodobé a demokratické zahraniční politiky. Trend je však za posledních deset let, kdy vzniká tato publikace, jednoznačně opačný.

Poznámky

- ¹ Kořan, Michal (2016): Úvod. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2015. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 17.
- ² Ibid.
- ³ Pokud není uvedeno jinak, data o jednání vlády byla získávána ze zdroje: <https://apps.odok.cz/djv-agenda-list?year=2016>.
- ⁴ Viz např. *ČT24*, 1. 7. 2015. On-line: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1542648-drulak-konci-jako-zaoralkuv-namestek-na-ministerstvu-zustava>.
- ⁵ Vláda ČR. On-line: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/zastupci-parlamentnich-stran-jednali-ve-strakove-akademii-o-budouci-reforme-eu-148421/>.
- ⁶ Stanovisko vlády k senátnímu návrhu zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon) (sněmovní tisk č. 736). Příloha usnesení vlády ze dne 30. března 2016 č. 274. On-line: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRAA8RG7JM7>.
- ⁷ Vláda ČR. On-line: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Audit-narodni-bezpecnosti-20161201.pdf>.
- ⁸ Vláda ČR. On-line: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-audit-narodni-bezpecnosti-i-navrh-zakona-o-zahranicni-sluzbe-151959/>.
- ⁹ MZV ČR: Bulletin *Zahranicni politika České republiky. Data IV–VI/2016*. On-line: http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/organizaeni_struktura/utvary_mzv/oazi_mesicnik_zahranicni_politika_ceske.html.
- ¹⁰ Vláda ČR. On-line: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-projednala-navrhy-na-reseni-britskych-pozadavku-na-reformu-eu--trva-na-ochrannem-mechanismu-140035/>.
- ¹¹ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/bqbs/b05820501.htm>.
- ¹² Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=63873>.
- ¹³ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/053schuz/bqbs/b10017201.htm>.
- ¹⁴ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=64617>.
- ¹⁵ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/039schuz/bqbs/b11220301.htm>.
- ¹⁶ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=63222>.
- ¹⁷ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=63934>.
- ¹⁸ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=64677>.
- ¹⁹ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/bqbs/b13621701.htm>.
- ²⁰ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3305&ido=1132&o=7&kk=4&td=3&n=2>.
- ²¹ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=85933>.
- ²² Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=91335>.
- ²³ Poslanecká sněmovna PČR. On-line: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=93304>.
- ²⁴ Poslanecká sněmovna PČR: On-line: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=104777>.
- ²⁵ Senát PČR. On-line: <http://senat.cz/xqw/xervlet/psenat/hlasovani?action=steno&O=10&IS=5742&D=14.07.2016#b17066>.
- ²⁶ Citováno dle Kořan, Michal (2015): Politický kontext tvorby české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2014. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 30.

- ²⁷ Rozhovor prezidenta republiky pro pořad TV Prima Partie, 26. 6. 2016. On-line: <http://www.zemanmilos.cz>.
- ²⁸ Rozhovor prezidenta republiky pro TA3, 15. 2. 2016. On-line: <http://www.hrad.cz>.
- ²⁹ Viz např. Rozhovor prezidenta republiky pro Parlamentní listy, 21. 4. 2016. On-line: <http://www.zemanmilos.cz>.
- ³⁰ Viz např. Rozhovor prezidenta republiky pro Parlamentní listy, 5. 6. 2016. On-line: <http://www.zemanmilos.cz>.
- ³¹ Převzato z autorovy kapitoly Politický kontext tvorby české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal (ed.) (2016): *Aktéři a tvorba české zahraniční politiky*. Brno: CDK.