

Kniha *Česká republika v mezinárodních organizacích: mezi teorií a praxí* je první publikací svého druhu, která nabízí unikátní a komplexní analýzu členství ČR v mezinárodních organizacích. Česká republika je členem několika stovek mezinárodních organizací a režimů, které se věnují nepřehlednému množství oblastí činností a aktivit. Členství v mezinárodních organizacích nabízí České republice, a také občanům ČR a českým firmám, mnoho zajímavých příležitostí a možností, jak zvýšit vlastní konkurenceschopnost a prosadit se v mezinárodním měřítku. Předpokladem naplnění tohoto potenciálu je efektivní využívání oněch možností, jež členství České republiky v mezinárodních organizacích nabízí.

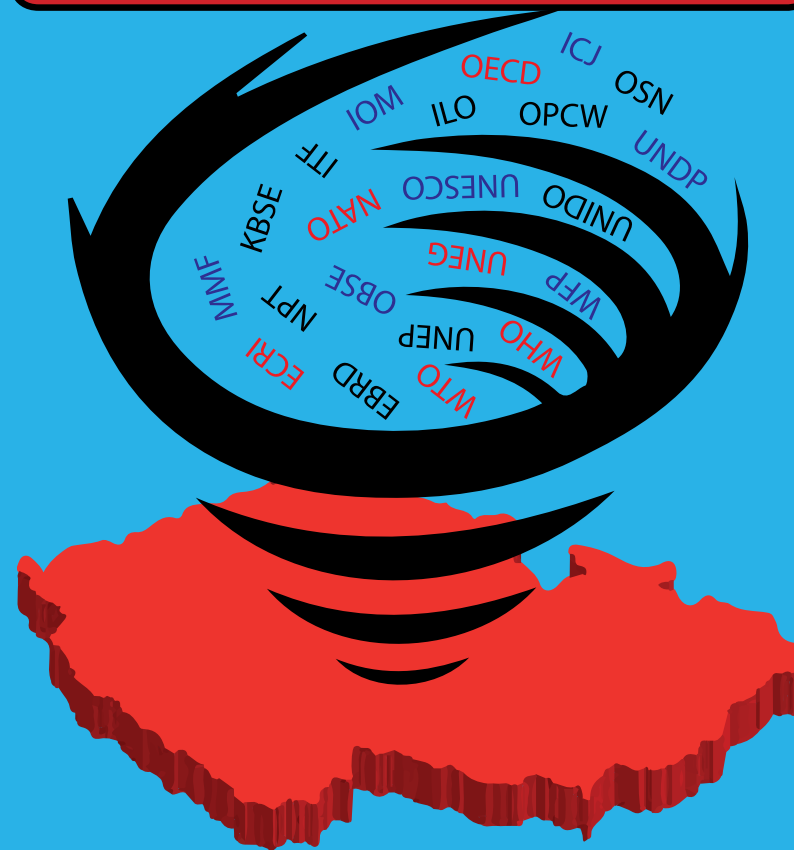
Cíl této publikace je tedy trojí: zaprvé ukotvit diskusi o českém členství v mezinárodních organizacích v obecnějším rámci teoretického výzkumu konceptu multilateralismu a působení států v mezinárodních organizacích, syntetizovat a analyzovat dosavadní poznatky o českém členství v mezinárodních organizacích a současně také navrhnout některá – realistická – doporučení pro budoucnost.

Česká republika v mezinárodních organizacích: mezi teorií a praxí

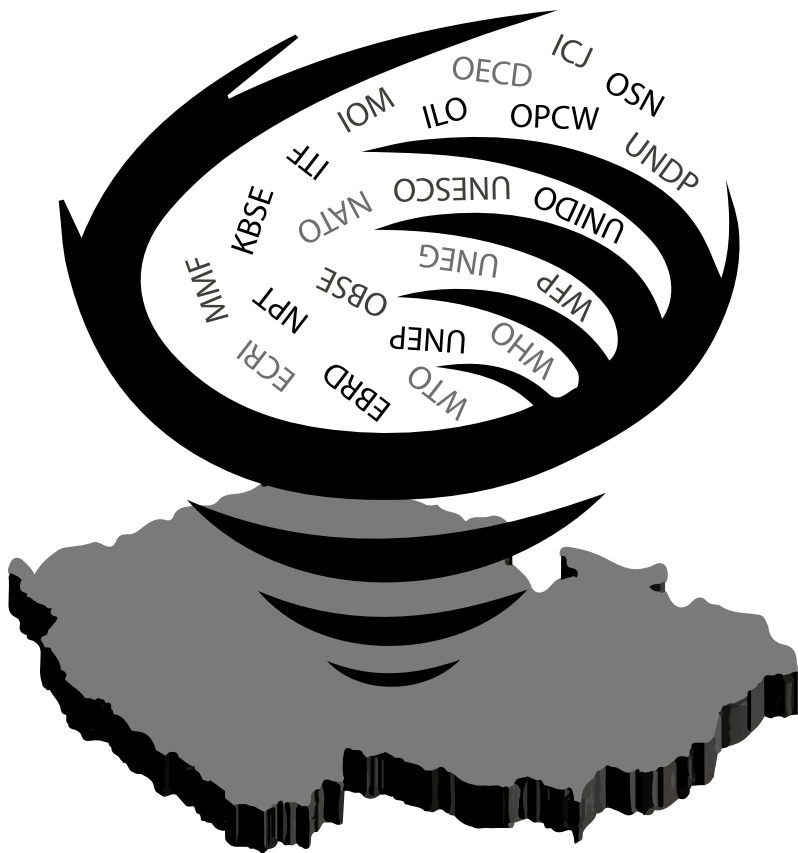
Michal Kořan, Veronika Bílková

Michal Kolmaš, Šárka Kolmašová

Česká republika v mezinárodních organizacích: mezi teorií a praxí



ČESKÁ REPUBLIKA
V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH:
MEZI TEORIÍ A PRAXÍ



Michal Kořan, Veronika Bílková

Michal Kolmaš, Šárka Kolmašová

**Česká republika
v mezinárodních organizacích:
mezi teorií a praxí**

Praha 2015

Ediční rada nakladatelství Ústavu mezinárodních vztahů

Prof. PhDr. Pavel Barša, M.A., Ph.D. (Filozofická fakulta UK, Praha), Mgr. Ing. Radka Druháková, Ph.D. (Fakulta mezinárodních vztahů VŠE, Praha), Doc. PhDr. Jan Eichler, CSc. (ÚMV, Praha), JUDr. PhDr. Tomáš Karásek, Ph.D. (Fakulta sociálních věd UK, Praha), Prof. PhDr. Michal Klíma, M.A., CSc. (Metropolitní univerzita Praha), PhDr. Michal Kořan, Ph.D. (ÚMV, Praha), Doc. Ing. Mgr. Petr Kratochvíl, Ph.D. (ÚMV, Praha), PhDr. Pavel Pšeja, Ph.D. (Fakulta sociálních studií MU, Brno), Mgr. Dan Marek, PhD., M.A. (Filozofická fakulta UP, Olomouc), Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc. (Fakulta sociálních věd UK, Praha).

Publikace je výstupem zpracovaným podle časového harmonogramu výzkumné činnosti ÚMV, který vychází z materiálu Dlouhodobý koncepční rozvoj ÚMV, v. v. i., na léta 2012–2018.

Recenzovali: Ing. Petr Kypř
Doc. Mgr. Ing. Štěpánka Zemanová, Ph.D.

Michal Kořan, Veronika Bílková, Michal Kolmaš, Šárka Kolmašová
Česká republika v mezinárodních organizacích: mezi teorií a praxí

Vydal Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i., v Praze roku 2015.

© Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i., Praha 2015

Vědecký redaktor: PhDr. Vladimír Trojánek

Sazba: Jan Šavřda

Tisk: Petr Dvořák – Tiskárna, Dobříš

ISBN 978-80-87558-23-2

Obsah

ÚVOD.....	9
-----------	---

1. MULTILATERALISMUS	
A MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE.....	13

1.1	Teoretická východiska multilateralismu a multilaterální spolupráce.....	13
1.1.1	Multilateralismus dle motivací aktérů.....	20
1.1.1.1	Instrumentální multilateralismus.....	24
1.1.1.2	Morální multilateralismus	30
1.1.1.3	Sociální multilateralismus	32
1.1.2	Multilateralismus dle formy – mezinárodní normy, režimy a organizace.....	37
1.2	Historie mezinárodních organizací.....	41
1.3	Mezinárodní organizace	46
1.3.1	Mezinárodní organizace – pojem a definice.....	46
1.3.1.1	Sdružení států	47
1.3.1.2	Ustavení na základě mezinárodní smlouvy	48
1.3.1.3	Trvalá povaha	49
1.3.1.4	Vlastní orgány	50
1.3.1.5	Mezinárodněprávní subjektivita.....	51
1.3.1.6	Plnění úkolů svěřených členskými státy	52
1.4	Typologie mezinárodních organizací	54
1.4.1	Typologie podle právní formy.....	55
1.4.2	Typologie mezinárodních organizací podle geografického rozsahu.....	60
1.4.3	Typologie mezinárodních organizací podle oblasti zaměření	61
1.4.4	Typologie mezinárodních organizací podle jejich funkce.....	64

2. ČESKÁ REPUBLIKA A MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE..... 66

2.1.	Historický vývoj zapojení České republiky do mezinárodních organizací	66
2.1.1	Vývoj zapojení České republiky v mezinárodních organizacích.....	67
2.1.2	Trendy zapojení České republiky v mezinárodních organizacích.....	75
2.2	Analýza struktury zapojení České republiky v mezinárodních organizacích.....	77
2.2.1	Základní informace o struktuře členství České republiky v mezinárodních organizacích.....	78
2.2.2	Struktura členství z hlediska finančních nákladů	86
2.2.3	Struktura členství s ohledem na soulad se členstvím dalších členských států EU	95

3. ÚČELNOST ČLENSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH: ANALÝZA A DOPORUČENÍ..... 97

3.1	Stávající limity vládního zmapování členství České republiky v mezinárodních organizacích.....	97
3.1.1	Další prostor pro zlepšení přístupu České republiky k mapování členství v mezinárodních organizacích.....	100
3.2	Analýza účelnosti zapojení České republiky do mezinárodních organizací.....	101
3.3	Návrhy zlepšení efektivity členství a působení České republiky v mezinárodních organizacích.....	110
3.3.1	Centrální databáze údajů o členství České republiky v mezinárodních organizacích.....	110
3.3.1.1	Obsah centrální databáze.....	111
3.3.1.2	Vytvoření, správa a aktualizace databáze.....	115
3.3.2	Kritéria vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení České republiky v mezinárodních organizacích	116
3.3.2.1	Dosavadní výzkum a mezinárodní praxe	116
3.3.2.2	Kritéria vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení České republiky v mezinárodních organizacích	118

3.3.2.2.1 Sledované cíle.....	119
3.3.2.2.2 Personální zajištění.....	120
3.3.2.2.3 Poměr nákladů a výsledků.....	121
3.3.2.2.4 Realizované aktivity	123

ZÁVĚR.....	125
-------------------	------------

Poznámky.....	128
Literatura.....	138
Seznam zkratk	150
Résumé.....	154
O autorech.....	157

Seznam tabulek a grafů

Tabulka č. 1: Typy multilateralismu dle logiky zdůvodnění.....	23
Tabulka č. 2: Teoretické náhledy na multilateralismus.....	35–36
Tabulka č. 3: Kategorie multilateralismu dle formy	37
Tabulka č. 4: Typy organizací dle členství.....	60
Tabulka č. 5: Kritéria vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení České republiky v mezinárodních organizacích (operacionalizace).....	127
Graf č. 1: Počet MeO – členství dle odborného gestora (bez AV).....	80
Graf č. 2: Podíl MeO dle roku vstupu.....	81
Graf č. 3: Podíl na celkovém členství dle typu MeO	82
Graf č. 4: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: NV (celkem 88)	83
Graf č. 5: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: ON (celkem 77)	83
Graf č. 6: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: VL (celkem 60)	84
Graf č. 7: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: nezařazené (celkem 55).....	84
Graf č. 8: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: DU (celkem 43)	85
Graf č. 9: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: OR (celkem 16).....	85
Graf č. 10: Podíl na celkovém členství dle typu rozhodnutí o členství	86

Graf č. 11: Mandatorní versus nemandatorní výdaje v roce 2011	87
Graf č. 12: Výše příspěvku v tis. Kč dle resortů	88
Graf č. 13: Podíl resortů na celkových nákladech na MeO	89
Graf č. 14: Náklady 10 největších MeO versus zbylé MeO	89
Graf č. 15: Deset nejnákladnějších MeO a jejich odborní gestoři	90
Graf č. 16: Podíl gestorů na 10 % MeO s největšími náklady	91
Graf č. 17: Podíl 10 % nejnákladnějších MeO na celkových nákladech	91
Graf č. 18: Výše nákladů dle let započetí členství (bez ČNB a MF)	92
Graf č. 19: Výše nákladů dle let započetí členství (s ČNB a MF)	92
Graf č. 20: Náklady na MeO se vstupem před rokem 1992 dle odborného gestora	93
Graf č. 21: Náklady na MeO se vstupem 1993–2003 dle odborného gestora	93
Graf č. 22: Náklady na MeO se vstupem po roce 2004 dle odborného gestora	94
Graf č. 23: Náklady na MeO bez uvedení započetí vstupu dle gestora (celkem 16 772 623 Kč)	94
Graf č. 24: Počet členství/počet členů EU v dané MeO	95
Graf č. 25: Výdaje na MeO/počet členů EU	96
Graf č. 26: Podíl definovaných významů MeO celkem	104
Graf č. 27: Definovaný význam dle typu MeO: NV	105
Graf č. 28: Definovaný význam dle typu MeO: ON	106
Graf č. 29: Definovaný význam dle typu MeO: VL	106
Graf č. 30: Definovaný význam dle typu MeO: DU	107
Graf č. 31: Definovaný význam dle roku vstupu do MeO: před rokem 1992	107
Graf č. 32: Definovaný význam dle roku vstupu do MeO: v letech 1992–2004	108
Graf č. 33: Definovaný význam dle roku vstupu do MeO: po roce 2004	108

ÚVOD

Česká republika je v současné době členem několika stovek mezinárodních organizací. Tyto organizace působí na univerzální, regionální či subregionální rovině. Některé, např. OSN a Evropská unie, mají obecné zaměření, jiné, např. Rada Evropy či NATO, se specializují na určitou konkrétní agendu. Prakticky dnes neexistuje oblast aktivit, jíž by se některá mezinárodní organizace nevěnovala. Členství v mezinárodních organizacích nabízí České republice, a také občanům ČR a českým firmám, mnoho zajímavých příležitostí a možností, jak zvýšit vlastní konkurenceschopnost a prosadit se v mezinárodním měřítku.

Předpokladem naplnění tohoto potenciálu je efektivní využívání oněch možností, jež členství České republiky v mezinárodních organizacích nabízí. Efektivní využívání je možné pouze za podmínky, že existuje jasný koordinační mechanismus a komplexní přehled o působení ČR v mezinárodních organizacích. Na činnosti ČR v mezinárodních organizacích se podílí 25 gestorů. Přesto, že po roce 2011 došlo k určitým pozitivním posunům, probíhá mezi nimi nadále omezená komunikace a koordinace. Jakkoli je to zarážející, až do roku 2012 nebyl vypracován shrnující materiál, který by komplexně zmapoval členství a působení ČR ve stovkách mezinárodních organizací, tím méně, aby byla sledována účelnost, efektivita a dopady členství v jednotlivých organizacích.

Současný stav vyžaduje provést zásadní reformu celého systému. Je třeba posoudit, jak členství lépe využívat, jak odstranit případné duplicity, zda je účelné pokračovat ve všech současných členstvích, nebo naopak se stát členy ještě dalších organizací, zda výše vyplácených příspěvků odpovídá našim smluvně podloženým závazkům a zda je přínos prostředků vynakládaných případně nad rámec těchto závazků úměrný jejich výši. Hlavním cílem

reformy by mělo být zefektivnění celkového systému členství ČR v mezinárodních organizacích při souběžném zajištění toho, že toto členství pomůže naplňovat priority a národní zájmy České republiky.

Množství mezinárodních organizací, jichž je Česká republika formálně členem, ve spojení s řadou dalších mezinárodních entit, jejichž činnost podporuje, klade na státní správu značné nároky. Ne vždy je snadné se v okruhu těchto subjektů zorientovat a uvědomit si, jaké závazky jsme na sebe v rámci jednotlivých organizací a entit vzali. Obdobně nemusí být vždy jasno v tom, co přesně od které organizace či entity očekáváme, resp. můžeme očekávat, co jí naopak můžeme nabídnout my a nakolik svého členství, resp. podpory využíváme efektivně a koherentně. Komplexní zmapování členství a působení ČR v mezinárodních organizacích (a dalších entitách), identifikace slabín přístupu české státní správy k těmto organizacím (a entitám) a navržení kritérií evaluace českého členství byly cílem projektu, v jehož rámci vznikla tato publikace.

Projekt nazvaný *Navržení systému průběžného vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení ČR v mezinárodních organizacích*, jehož zadavatelem byla Technologická agentura České republiky (TA ČR), řešil tým tvořený autory této monografie v letech 2012–2013. V první fázi projektu došlo na základě rozsáhlého sběru dat týkajících se členství ČR v mezinárodních organizacích k vyhodnocení silných a slabých stránek zapojení ČR do těchto organizací. Ve druhé fázi byla zformulována série doporučení adresovaných české státní správě, která by měla přispět ke zvýšení efektivity členství ČR v mezinárodních organizacích a usnadnit monitoring tohoto zapojení. Ačkoli primárním adresátem závěrů projektu zůstává státní správa, především Ministerstvo zahraničních věcí ČR, autoři věří, že by poznatky získané během řešení projektu mohly být zajímavé rovněž pro širší veřejnost. Cíl této publikace je trojí: zaprvé ukotvit diskusi o českém členství v mezinárodních organizacích v obecnějším rámci teoretického výzkumu konceptu multilateralismu a působení států v mezinárodních organizacích, syntetizovat a analyzovat dosavadní poznatky o českém členství v mezinárodních organizacích a současně také navrhnout některá – realistická – doporučení pro budoucnost. Tomuto trojímu cíli odpovídá také struktura knihy. Kniha začíná přehlednou sondou do teoretického uvažování o pojmu „multilateralismus“, následovanou debatou o možných definicích, typologiích a historii mezinárodních organizací. Ve druhé části se kniha již věnuje specificky českému

členství a působení v mezinárodních organizacích. Nejprve je představen stručný nárys vývoje tohoto členství, v další kapitole se již autoři zaměřují na analýzu struktury členské participace v mezinárodních organizacích, a to z mnoha nejrůznějších aspektů. Ve třetí části pak tuto mozaiku doplňuje analýza účelnosti členství a možná doporučení na závěr. Některé části knihy jsou převzaty z již publikovaných či připravovaných textů (1.1 *Teoretická východiska multilateralismu a multilaterální spolupráce*; 2.1 *Historický vývoj zapojení České republiky do mezinárodních organizací*).

Autorský tým by chtěl poděkovat Technologické agentuře ČR za podporu projektu, z něhož vzešla tato publikace, obrovský dík náleží Ministerstvu zahraničních věcí ČR za hlubokou a důslednou spolupráci (zejména pak pracovníkům Kanceláře analýz a strategického plánování MZV), poděkování také patří všem resortům, které sdílely své zkušenosti a informace. Kniha by obtížně vznikala bez pomoci kolegů a kolegyně v řadách stážistů, stážistek a výzkumných asistentů na Ústavu mezinárodních vztahů. Za pozorné a kritické čtení autorský tým děkuje Štěpánce Zemanové a Petru Kyprovi, veškerá pochybení v textu jdou však pochopitelně na vrub autorům. V neposlední řadě bychom rádi poděkovali nakladatelství ÚMV a jeho redakci za profesionální přístup při redakčních úpravách této monografie.

1. MULTILATERALISMUS A MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

První kapitola obecné části této publikace se zabývá pojmem multilateralismus a stručně představuje nejdůležitější snahy o jeho teoretické uchopení. Na vymezení pojmu navazuje diskuse odlišných přístupů v rámci teorií mezinárodních vztahů (*realismus*, *liberalismus*, *sociální konstruktivismus*), z nichž vyplývají různé předpoklady o motivaci států vstupovat do multilaterálních institucí. V následujících částech kapitola nabízí krátký historický přehled vývoje mezinárodních organizací a rozebírá tento další klíčový pojem. Poté analyzuje jednotlivé formy multilaterální spolupráce a vymezuje postavení mezinárodních organizací v jejím rámci. Další sekce se zamýšlí nad definicí mezinárodní organizace a popisuje hlavní znaky, které mezinárodní organizace mají. Nakonec jsou představeny nejčastěji využívané typologie mezinárodních organizací. Kapitola má obecnou a spíše teoretickou povahu, tam, kde to je vhodné a možné, je ale doplněna praktickými příklady, včetně příkladů týkajících se České republiky. Působení ČR v mezinárodních organizacích je pak věnována celá zvláštní část této publikace, jež na část obecnou navazuje.

1.1 TEORETICKÁ VÝCHODISKA MULTILATERALISMU A MULTILATERÁLNÍ SPOLUPRÁCE

Vytvoření podstatného jména *multilateralismus* bylo v porovnání s přídavným jménem *multilaterální* ztlačeno. Termín multilateralismus byl vytvořen přidáním přípony -ismus (-ism) dříve známému adjektivu až v roce 1928. Oproti přídavnému jménu, které bylo dle politického slovníku Williama

Safira (2008: 446) v politických vědách běžně používáno od poloviny 19. století, tak jde o poměrně nový koncept. První užití je dle OED připisováno zprávě *Glasgow Herald* z 13. 6. 1928, která hodnotila vyjednávání předcházející vytvoření Briand-Kellogova paktu, jenž měl postavit válku mimo zákon: „[Aristide] Briand lpěl na označení ‚útočné války‘ po zmínění války jako takové. Důvodem byla transformace bilateralismu do multilateralismu.“¹ Od konce dvacátých let minulého století se termín začal pomalu uplatňovat v politickém slovníku, čímž dostával stále stabilnější význam. V padesátých letech byl např. termín používán k popsání poválečné ekonomické pomoci evropským zemím – „[European Payment Scheme] byl krokem ke kompletnímu multilaterálnímu systému plateb, který si přály Spojené státy. Zároveň byl součástí plánu na vybudování světového ekonomického multilateralismu.“²

V šedesátých a sedmdesátých letech se frekvence užívání termínu v anglicky psaném textu zvýšila, přičemž jeho užití se nevztahovalo pouze na vzniklé a fungující instituce typu Organizace spojených národů (OSN) či Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT), ale např. i jako označení procesu převedení bilaterálních jednání na mezinárodní úroveň – „Rusové konečně svolili k návratu k odzbrojovacím jednáním do Ženevy. Smlouva o nešíření jaderných zbraní a zákaz podzemních jaderných testů jsou dva subjekty, které by vyjednavací měli začít promýšlet. Jen Němci stále nechtějí jednat o nešíření, dokud nebudou multilateralizováni.“³ Podobně bylo v sedmdesátých letech za projev multilateralismu charakterizováno vytvoření Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE, později OBSE), která měla „multilateralizovat“ (*multilateralise*) evropský teritoriální status quo.⁴

Zvýšení frekvence užívání termínu v sekundárním diskurzu bylo doprovázeno rozšířením užití termínu v primárních dokumentech. Příkladem může být Helsinská deklarace z roku 1975, závěrečný akt Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, který termín zmínil hned v 38 případech.⁵ V osmdesátých letech byl již termín používán běžně v primárním i většině sekundárního diskurzu západních zemí. Důvodem je i razantní nárůst multilaterálních organizací, od roku 1945 do začátku osmdesátých let se počet pouze multilaterálních mezivládních organizací zvýšil z méně než 100 na více než 600.

Jakkoliv se termín v západním diskurzu používal po velkou část druhé poloviny 20. století, západní politologové si i na začátku devadesátých let stěžovali na nedostatečné konceptuální uchopení termínu v odborné literatuře

(Keohane, 1990; Caporaso, 1993). Zastánce teorie funkčních režimů a neo-liberálního paradigmatu Robert Keohane byl prvním z řady teoretiků, kteří snahy o jeho konceptualizaci odstartovali.

Ve svém článku *Multilateralism: An Agenda for Research* (1990) se Keohane pozastavil nad nejasností termínu, „*který slouží spíše za označení rozličných aktivit než za koncept definující výzkumný program*“ (s. 731). Právě na tuto pluralitu významů se Keohane pokusil zareagovat. Základem jeho definice je posouzení multilateralismu jako „*praktik spolupráce mezi třemi a více státy, založených na ad hoc ujednáních nebo skrze instituce*“. Ak-téry spolupráce jsou dle Keohana výlučně státy, jednající skrze multilaterální instituce. K institucionalizaci multilateralismu dle něj dochází v případě, kdy se ve spolupráci objeví určitý systém pravidel, jasně se odlišujících od *ad hoc* nebo krátkodobých, instrumentálních uspořádání. Tyto instituce⁶ se v Keohanově pojetí blíží spíše mezinárodním režimům, institucím s „*explicitně daným systémem pravidel, vytvořeným státy pro naplnění jejich (určitých) cílů*“.

Na nedostatečnost této příliš nominální definice upozornil John G. Ruggie v úvodním článku asi nejvýznamnějšího konceptuálního uchopení termínu, v knize *Multilateralism Matters* (1993), z něhož vychází naprostá většina moderních konceptuálních snah. Dle Ruggieho by Keohanovou definicí šly za multilaterální považovat i tradičně bilaterální formy spolupráce, jako byl Bismarckův systém aliancí, např. Liga tří císařů. Základním prvkem Ruggieho kvalitativní definice multilateralismu není počet participujících států, ale povaha vztahů mezi nimi. Multilateralismem myslí generickou formu kooperace implikující institucionální uspořádání (systém formálních a neformálních pravidel, která ovlivňují chování aktérů). Toto uspořádání potom definuje nároky států, zajišťuje, upravuje a usnadňuje spolupráci mezi účinkujícími státy (Ruggie, 1993: 5–8; Bouchard–Peterson, 2010: 6–9).

Ruggie vychází z Keohanovy koncepce spolupráce tří a více států, rozšiřuje ji ovšem hned o několik aspektů, díky kterým je snažší vymezit multilateralismus proti jiným formám chování v mezinárodních vztazích, jako jsou bilateralismus nebo imperialismus. Těmito aspekty jsou:

- obecné principy chování (*generalized principles of conduct*)
- nedělitelnost (*indivisibility*)
- rozptýlená reciprocita (*diffuse reciprocity*)

Obecný princip chování je kvalitativním základem Ruggieho definice. Vychází z pravidel multilaterální spolupráce. Tato pravidla specifikují „*vhodný postup pro skupinu akcí bez přihlédnutí k partikulárním zájmům participujících stran nebo strategických nároků, které v rámci specifické spolupráce mohou vyvstat*“ (Ruggie, 1993: 11). Spíš než forma spolupráce se multilateralismus stává „*hlubokým organizačním principem mezinárodního života*“ (Caporaso, 1993: 53), v rámci kterého státy nerozlišují chování na *ad hoc* bázi, ale jsou řízeny obecnými normami chování.

Jedním z principů chování v multilaterálním uspořádání je nedělitelnost závazků a výdobytků multilaterální spolupráce mezi participujícími státy. Na základě okolností se může vyskytovat v různých formách, od fyzického propojení železničních tratí až po společnou shodu na premise o nedělitelnosti míru. Nejde ale o technickou podmínku, nedělitelnost je zde brána jako sociální konstrukt; ve schématu kolektivní bezpečnosti se státy chovají, jako by byl mír nedělitelný, a tím tuto nedělitelnost utvářejí. „*Nejsou to inherentní atributy společenských uspořádání, ale naše nazírání a chování, jež realitu utváří*“ (Ruggie, 1993: 11).

Rozptýlená reciprocita je třetím znakem klasické definice multilateralismu, který pojmenoval již R. Keohane. Oproti specifické reciprocitě, charakteristické pro bilaterální uspořádání, se reciprocita u multilateralismu projevuje v dlouhodobém očekávání participujících stran. Aktéři přistupují k multilaterální spolupráci, protože očekávají plynoucí výhody v delším časovém horizontu a pro velkou skupinu problémů (Keohane, 1986; Ruggie, 1993: 11; Caporaso, 1993: 54). Reciprocita implikuje rovnost mezi aktéry a oproti bilaterálnímu uspořádání je rovnoměrná. Dlouhodobost, kterou tento typ reciprocity umožňuje, jak dodávají Bouchard–Peterson (2010: 7–8), je efektivním vysvětlením problémů s koordinací, při nichž státy vstupují do spolupráce i přes vysoké transakční náklady a malý zájem o výsledky (příkladem mohou být mezinárodní telefonická síť nebo mezinárodní systém říční dopravy). Dlouhodobost a předvídatelnost uspořádání může být důvodem, proč i mocné státy, které si vybírají instituce podle svých specifických zájmů, mohou nakonec vstoupit do multilaterální spolupráce.

Ruggieho kvalitativní definice je doplněna i negativním vymezením konceptu, tedy tím, co multilateralismus nepředstavuje. Dle Ruggieho multilateralismus už z podstaty není unilateralismus. Kritéria multilateralismu nesplňuje ani bilateralismus, který nerespektuje inkluzivní a nediskriminační

princip konceptu.⁷ Zároveň do multilateralismu nemůžeme zahrnout ani stále populárnější „minilateralismus“, inklinující k vyčleňování pro zachování efektivity (Pouillot, 2011: 19; Patrick, 2009: xiii). Multilateralismus není ani univerzalizmus či imperialismus, jelikož si zakládá na své dobrovolnosti.

Zjednodušeně řečeno multilateralismus vystihuje sociální situaci, kdy zúčastněné strany souhlasí pracovat společně, aby za určitou cenu dosáhly určitých výhod (na čemž se shoduje většina zmíněných autorů). V deskriptivním slova smyslu pak musí jít vždy o vícestranné jednání. Fen Hamson např. trefně používá k vymezení multilateralismu metaforu Hydry – bájného zvířete s několika hlavami, které společně řídí pohyb jednoho těla.

Na Ruggieho konceptuální vymezení navázala většina současných teoretiků multilateralismu (Cox, 1992, 1997; Patrick–Forman, 2002; Ikenberry, 2003; Ikenberry–Walt, 2007; Karns–Mingst, 2004; Keohane, 2006; Bull–McNeill, 2007; Patrick, 2009; Bouchard–Peterson, 2010; Lazarou–Edwards–Hill–Smith, 2010; Zartman–Touval, 2010; Doran, 2010; Pouillot, 2011). Tyto definice mají – jak Robert Cox (1992, 1997) podotýká – jedno společné: jediným aktérem spolupráce pro ně zůstává stát. Pro Coxe ovšem státocentrický pohled není dostačující, nabízí tzv. vzestupný (*bottom-up*) přístup počítající i s rolí nestátních aktérů. Normativně smýšlející Cox podotýká, že v dlouhodobé perspektivě musí multilateralismus zahrnout i všechny síly, které ovlivňují výstupy v globální i regionální aréně (Cox, 1992). Samotný státocentrický multilateralismus totiž, jak Cox vysvětluje, jen reflektuje převládající hegemonický světový řád, ze kterého vzešel, a slouží tím jako prostředek reprodukce tohoto řádu, začleňující aktéry do jeho základních premis (Cox, 1989).

Cox zároveň argumentuje, že vestfálský systém staví bariéru mezi státocentrický multilateralismus a občanskou společnost, která leží pod ním. Tato bariéra je v praxi mnohdy překračována, často ale působí konceptuální a právní obstrukce. Cox ve svém pojetí vidí v multilateralismu normativní zbraň slabých, zaměřenou explicitně na zrovnoprávnění sociálních skupin, nenásilné řešení sporů, rozpuštění moci mezi hlavními aktéry a vzájemné porozumění mezi jednotlivými civilizacemi (Cox, 1992: 105).⁸

Multilateralismus se tak stává, jak sám Ruggie (1993: 9–14) uznává, velice náročnou institucionální formou. Nestátní aktéři mohou na jedné straně tlakem na vládnoucí aparát států multilaterální spolupráci podpořit nebo se na multilaterálních principech shodnout i mezi sebou. Na druhé straně je jen

málo případů, kdy čistě nevládní spolupráce splňuje podmínky multilateralismu.⁹ Thakur (2002: 270, cit. dle Bouchard–Peterson, 2010: 8) tvrdí, že mezi odborníky dnes již panuje konsenzus na tom, že nestátní aktéři se „*stali mnohem asertivnějšími v prosazování zájmů na rozhodovací úrovni*“ např. v otázkách ochrany lidských práv, klimatických změn nebo lovu velryb. Pomocí šíření informací a přesvědčování tak mohou různé nevládní skupiny prosadit konkrétní témata, jež by jinak zůstala na okraji zájmu států. Pokud jsou jejich strategie úspěšné, mohou na jejich základě vzniknout nové mezinárodní normy i funkční organizace dohlížející na jejich naplňování. Přestože vliv nevládních aktérů je dnes již nezpochybnitelný, většina konceptuálních vymezení multilateralismu se nadále opírá o státocentrické a tedy mezivládní pojetí.

Současně je pojem používán v různém kontextu a nabývá tak přes sdílené základní předpoklady zásadně odlišný význam. V následující části jsou představeny čtyři nejčastější vymezení dle různého kontextu a tedy i významu pojmu. Multilateralismus tak může označovat:

- „*vícestranný vztah, odrážející nejen specifické interakce, ale současně implikující zájem participujících aktérů udržet a vést tyto interakce prostřednictvím společného řešení problémů*“ (Zartman–Touval, 2010: 2)
- „*strategickou tendenci spoléhání na jednání vícero aktérů spíše než rozhodnutí jednoho jediného státu*“ (Doran, 2010: 40)
- „*situaci, kdy tři a více států volí spolupráci na základě očekávání, že společné ujednání přinese zhruba stejné reciproční benefity*“ (Hamson, 2010: 60)
- „*diplomatickou strategii uplatňovanou státy za účelem koordinování určité politiky mezi třemi a více aktéry*“ (Touval, 2010: 78)

V současném praktickém i akademickém diskurzu je tedy multilateralismus nejčastěji používán ve smyslu (1) *obecného normativního principu*; (2) *jako zahraničněpolitická orientace*; (3) *konkrétní vyjednávací strategie v diplomacii* nebo (4) *široké označení určitého typu spolupráce*. Všechny zmíněné významy jsou legitimní a relevantní, ale je třeba je důsledně odlišit, aby nedocházelo ke konceptuálním nejasnostem.

V prvním přístupu je multilateralismus chápán jako *abstraktní koncept* uplatňovaný pro dosažení legitimnější či efektivnější spolupráce. James

Caporaso obhájí právě multilateralismus jako instituci samu o sobě, která udává kvalitu spolupráce (1993). Na půdě Valného shromáždění OSN byla např. v roce 2010 přijata rezoluce potvrzující vedoucí postavení organizace ve světovém vládnutí, kde je kladen důraz na „*inkluzivní a transparentní multilaterální přístup*“.¹⁰ Právě snaha o zapojení širokého spektra aktérů může být ale na úkor efektivity, zvláště pokud jde o státy s odlišnými zájmy či kulturními tradicemi. Mnoho organizací je proto zakládáno na principu *regionalismu*, jenž představuje variantu exkluzivní spolupráce v rámci omezeného geografického území. Obě alternativy pak představují ideální model často deklarovaný jako základní princip fungování spolupráce. Jinými slovy, multilateralismus je chápán jako *abstraktní ideálně-typický koncept*.

Druhé pojetí označuje *zahraničněpolitickou orientaci* konkrétního státu, buď v normativní, nebo čistě deskriptivní rovině. Stát může přijmout multilaterální spolupráci jako jednu ze svých oficiálních priorit, což není nic neobvyklého, zvláště pokud je multilateralismus chápán jako prostředek k naplňování dalších konkrétních cílů. Současně ale může vstupovat do mnohostranných institucí a obecně podporovat takovou spolupráci svými kroky, aniž by měly explicitně daný normativní základ. Ruggie nebo Ikenberry takto popsali politiku Spojených států v určitých historických fázích a zvláště pak po druhé světové válce jako multilaterální (Ruggie, 1997, srv. Ikenberry, 1998, 2001; Larsen–Shevchenko, 2010). To znamená, že multilateralismus představuje *modus operandi* vnější politiky, kdy stát buď z normativních, či strategických důvodů upřednostňuje společné řešení problému. V opačném případě jedná *unilaterálně* – tedy na vlastní pěst – nebo navazuje *bilaterální* spolupráci s konkrétním partnerem. Ruggie tyto alternativy ještě doplňuje o *imperiální* politiku, kdy je jedna strana dominantní a prosazuje své zájmy bez ohledu na suverenitu podřízených států (Ruggie, 1993: 571). Charles Doran upozorňuje na praktickou provázanost těchto různých stylů politiky a tvrdí, že státy nikdy nejednají čistě dle jednoho principu, ale kombinují je a vybírají vhodný model podle konkrétních situací (2010: 41). Zvláště pak imperiální styl se může projevovat jak v bilaterální, tak multilaterální spolupráci.

Třetí přístup se uplatňuje hlavně v *diplomacii*, kdy je mnohostranné vyjednávání určitou strategií pro vytváření koalic, např. obranných aliancí nebo méně formálních spojeneckých bloků. Můžeme pak dokonce hovořit o umění multilaterální spolupráce, což znamená, že diplomatický zástupce státu je

schopen vyjednávat současně s několika partnery a získat tak podporu pro svůj záměr. Podle Jonathana Deana je tento způsob diplomacie o 200–500 procent komplikovanější a kapacitně náročnější, než je tomu u bilaterálních jednání (1986: 91). Vyžaduje totiž velmi komplexní přístup, kdy se diplomat musí soustředit nejen na řadu různých aktérů (od přímo participujících států až po různé zájmové skupiny), ale současně sledovat celou řadu vlastních i cizích zájmů, rolí a pozic ve složité hierarchii formálně rovných účastníků. Odborníci na tuto problematiku se zaměřují buď na strukturální aspekty procesů rozhodování a mocenské vztahy v rámci mnohostranných vyjednávání, nebo čerpají z psychologie a strategického managementu a snaží se navrhovat konkrétní přesvědčovací strategie.¹¹

Poslední přístup je vůbec nejširší, protože čistě deskriptivně označuje více či méně institucionalizovanou spolupráci minimálně tří aktérů. Spadá sem tedy jakékoli *vícestranné jednání* od mezinárodních konferencí, diplomatických vyjednávání, vytváření smluvních závazků a dohod až po setkávání členů mezivládních organizací. Přestože nedílnou součástí takových jednání je i přítomnost a aktivní účast nevládních činitelů – v první řadě zájmových skupin, lobbistů a nevládních organizací (NGOs) –, většinou se jako multilaterální označuje spolupráce skupiny vládních představitelů. Variantou užší vícestranné spolupráce je v poslední době stále více oblíbený *minilateralismus*, kdy jedná pouze menší uzavřená skupina aktérů.¹² Tento postup je uplatňován buď u otázek, které jsou relevantní jen pro několik málo států (např. problematika povodí Labe), nebo jejich prosazení není dosažitelné ve větším počtu účastníků jednání (např. oblast environmentální ochrany). Méně formální minilateralismus také může předcházet – a často v diplomatické praxi předchází – jednáním na půdě velkých mezivládních organizací, kde je strategicky nutné získat pro partikulární cíle spojení ještě před začátkem samotného jednání.

1.1.1 Multilateralismus dle motivací aktérů

Teoretiky v oblasti mezinárodních vztahů, politické filozofie nebo sociologie dlouhodobě rozděluje otázka *motivace* aktérů ke spolupráci. Jinými slovy: *co státy vede k multilaterální a ne jiné spolupráci či dokonce unilaterálnímu jednání?* Pokud přijmeme Ruggieho definici multilateralismu jakožto instituce, která konstituuje *sdílené normy, rozptýlenou reciprocitu a nedělitelnost*,

pak si musíme položit ještě základnější otázku – *proč státy dodržují určité normy či principy?*

Otázkou dodržování mezinárodních norem se zabývají jak racionalisté, tak konstruktivisté, přičemž oba přístupy preferují odlišnou logiku zdůvodnění. Podle racionalistů aktéři dodržují normy z instrumentálních důvodů, což znamená, že svým jednáním usilují o jisté výhody, anebo se snaží vyhnout sankcím, jež hrozí v případě porušení či nedodržení normy. Vycházejí přitom z regulativní podstaty norem a toto zdůvodnění staví na *logice důsledků* (*logic of consequentialism*).¹³ Můžeme sem zařadit jak *liberální institucionalismus*, který staví na společných výhodách spolupráce v rámci mezinárodních režimů a institucí, tak i *realismus* a *neorealismus*, jejichž zastánci předpokládají spolupráci jen za účelem sledování partikulárních strategických zájmů, resp. jako důsledek snižování bezpečnostních a mocenských dilemat plynoucích z prostřední anarchie. V každém případě je zde multilateralismus chápán jako prostředek k uspokojení určitých cílů – ať už společných či partikulárních.

Konstruktivisté v čele s Jamesem G. Marchem a Johanem Olsenem používají jako alternativu *logiku vhodnosti* (*logic of appropriateness*), podle níž se aktéři učením přizpůsobují určité komunitě a osvojují si tak i zavedené (touto komunitou respektované) normy.¹⁴ Uznávání a dodržování sociálních norem v mezinárodním prostředí lze podle nich vysvětlit prostřednictvím fungování klubu. Pokud určitou normu uznávají členové dané komunity (ta může mít globální, regionální či lokální rozsah), její dodržování je založeno na potřebě legitimacy, konformity a respektu, tedy na potřebě mít statut dobrého člena klubu. Aktéři dodržují normy, protože tím demonstrují svou adaptaci do sociálního prostředí, kam patří (nebo chtějí patřit).¹⁵ V případě porušení uznávané a široce přijímané normy následují sankce v podobě poškození věrohodnosti jednajícího (ale i nejednajícího) aktéra, ztráta legitimacy a uznání u ostatních. V případě právních norem jsou pak sankce při porušení či nedodržení normy předvídaný mezinárodním právem a ve svém důsledku tak přesahují ztrátu dobré image.¹⁶ Státy podle konstruktivistů dodržují normy primárně proto, že sdílejí přesvědčení o jejich přínosu, a postupným uplatňováním jsou stále více přesvědčeni o potřebě normu dodržovat. Finnemore a Sikkink to vysvětlují jako postupný proces, kdy nejdříve dochází k *socielizaci* (státy se postupně přidávají ke komunitě zastánců normy a přijímají její zvyklosti); a poté k *internalizaci* normy, kdy je většinově považována za

samozřejmou a nekontroverzní (1998). Pro všechny konstruktivistické přístupy je společným základem předpoklad, že státy vstupují do multilaterálních institucí, protože jsou přesvědčeny, že je to sociálně vhodné, a nebo následují většinově přijatelné standardy jednání.

Teorie mezinárodních vztahů nabízejí různá vysvětlení „institute“ multilateralismu a představují tím užitečné náhledy na to, jak je multilateralismus chápán v politickém myšlení. Cílem této části však není analyzovat relevanci jednotlivých teoretických přístupů či posoudit vypovídající hodnoty jedné teorie nad jinou (např. zda realismus lépe vysvětluje důvody pro vstup do multilaterální spolupráce než konstruktivismus). Naopak, následující reflexe se zaměří na zhodnocení náhledů na multilateralismus v relevantních teoretických tradicích pro rozpracování ideálních typů instituce multilateralismu, tedy typů státních motivací pro vstup do multilaterální spolupráce.

Nejvýznamnější teoretické přístupy ke zkoumání multilateralismu se v odborné literatuře často rozlišují dle škály „prostředek – cíl“ (Caporaso, 1993; Ruggie, 1993; Krause, 2004; Bouchard–Peterson, 2010; Pouillot, 2011). Tato škála stavící na jednu stranu realistické teorie a na druhou stranu konstruktivistické přístupy sice poskytuje dobrý základ pro definování jasných teoretických typů multilateralismu, nicméně ignoruje další možnou motivaci pro multilaterální chování. Vedle výhodného a vhodného chování, které toto rozlišení implikuje, proto nabídne tato kapitola ještě třetí motivaci – morální. Motivaci států pro vstup do multilaterálního uskupení (tedy vysvětlení instituce multilateralismu) proto tato část rozdělí do tří ideálních typů – *instrumentálního*, *morálního* a *sociálního*. Tyto typy umožní celistvější náhled na multilateralismus díky definici tří rozlišných motivací pro vstup do multilaterální spolupráce.

Instrumentální typ multilateralismu se pojí s racionalistickými teoriemi, které multilaterální spolupráci chápou instrumentální cestou jako prostředek pro dosažení určitého zájmu. Tento typ multilateralismu se dá dále rozlišit dle povahy sledovaného zájmu. *Strategický* subtyp instrumentálního přístupu je spojen s teoriemi vycházejícími z realistické tradice uvažování o mezinárodních vztazích (viz Mearsheimer, 1994/1995; Grieco, 1998, 2009; Waltz, 1993) a jeho hlavní premisou je „využití“ multilateralismu pro sledování vlastních partikulárních zájmů – ekonomických, politických či bezpečnostních – pro dosažení vlastního užitku. *Racionální* subtyp instrumentálního přístupu vychází z neoliberálních teorií (převážně neoliberálního institucionalismu, viz

Keohane, 1990; Ruggie, 1982; Krasner, 1981), který je sice rovněž odvozen z instrumentálního náhledu na multilateralismus jako prostředku pro dosažení zájmu, nicméně oproti realismu vychází tento subtyp z racionální premisy, že spolupráce je nakonec výhodná pro všechny participující aktéry tím, že snižuje bezpečnostní rizika a zvyšuje předvídatelnost státního chování.

Morální typ multilateralismu (viz Kant, 1795; Rawls, 1999, 2001) je odvozen z filozofie Immanuela Kanta, meziválečného idealismu a současné liberální filozofie Johna Rawlse. Oproti instrumentálnímu typu tento přístup nevychází primárně ze snahy o dosažení vlastního zájmu (ať partikulárního, či obecného), ale z morální povahy multilateralismu, který je chápán jako protiklad ke konfliktu a tím i morální hodnota sama o sobě. Vstup do multilaterální spolupráce je proto viděn jako morální poselství státu pro zabránění konfliktu skrze vytvoření společných záruk a závazků. Ostatní motivy (ekonomické, bezpečnostní) se tím stávají vedlejšími.

Tabulka č. 1: Typy multilateralismu dle logiky zdůvodnění

přístup	chápání multilateralismu	mechanismy	cíl
<i>instrumentální</i>	prostředek	– strategické naplňování vlastních zájmů (ekonomických, politických, bezpečnostních)	maximalizace užitku
<i>morální</i>	hodnota	– deontologické přesvědčení o morální kvalitě principu – konsekvencialistické přesvědčení o etické prospěšnosti konceptu	dosažení morálních hodnot, pokrok
<i>sociální</i>	norma	– plnění očekávání v určité komunitě dle obecně přijímaných standardů jednání – sociální učení a internalizace norem	konformita, reputace, uznání

Posledním typem multilateralismu je typ *sociální*. Sociální multilateralismus vychází z teoretických přístupů sociálního konstruktivismu a teorií stavějících na jeho premisách – práce se zaměří na obecnou konstruktivistickou interpretaci a na přístup nového institucionalismu (viz Wendt, 1994; Onuf, 1997; Onuf–Kubálková–Kowert, 1998; March–Olsen, 1984, 1998). Tyto teorie považují multilateralismus za vhodný způsob konstituování

mezinárodních vztahů. Státní motivace pro vstup do multilaterálního uspořádání pro konstruktivisty vychází z logiky klubu, kdy dodržování určité normy je dáno státní potřebou být uznávaným členem dané komunity (která může mít globální, regionální či lokální rozsah). Dodržování norem multilateralismu je tím založeno na potřebách legitimacy, konformity a respektu, které si stát přisvojí právě vhodným chováním, přičemž při nedodržení těchto zásad by stát o legitimitu přišel.

1.1.1.1 Instrumentální multilateralismus

Jak bylo řečeno výše, instrumentální typ multilateralismu se dá nadále rozdělit na strategický a racionální subtyp. Pro oddělení jednotlivých teorií je vhodné tyto dva subtypy posoudit odděleně. *Strategický* multilateralismus vychází z realismu a jeho odnoží. Těmi se kromě základního realistického hlediska myslí teorie akceptující základní premisy realismu, ke kterým se explicitně či implicitně odkazují. Za nejdůležitější složky této kategorie práce považuje verze realismu (klasický, moderní a neorealismus), teorii hegemonické stability a teorii her. Všechny tyto teorie totiž vycházejí z realistické tradice nazírání na mezinárodní vztahy jako na takové, jaké skutečně jsou. Na rozdíl od ostatních „utopických“ teorií se ustavily na nezpochybnitelnosti exogenních státních preferencí, trvání na neměnnosti anarchického charakteru mezinárodních vztahů a tím i negativním náhledu na možnosti spolupráce.¹⁷

Základními definičními znaky pro tuto skupinu teorií je důsledné trvání na státu jako na jediném zásadním aktérovi mezinárodních vztahů. Státy se snaží dosahovat svých cílů v nejistém prostředí anarchie, které výrazně omezuje jejich možnosti a predisponuje je k zacílení na dosažení bezpečnosti (přežití) a maximalizaci své moci. Tím se stávají náchylné ke konfliktům a soupeření a tudíž i základní spolupráce na společných cílech bývá často neúspěšná (viz např. Gilpin, 1984; Grieco, 1988, 2009; Caporaso, 1993; Waltz, 1979, 1986, 1990, 1993; Mearsheimer, 1994/1995, 2005). Zásadní otázkou, kterou si potom státy v rámci mezinárodní spolupráce kladou, je, jak dosáhnout svých cílů v prostředí, kde se o to samé pokoušejí i ostatní.

Základní realistický výzkum (Mearsheimer, 1994/1995; Schweller–Priess, 1997) uznává existenci i užitečnost institucionálního uspořádání, odmítá ovšem přiznat institucím jakékoliv „vlastní“ atributy. Naopak, realisté přistupují k multilateralismu (multilaterálním institucím) jako odrazu rozložení moci v systému mezinárodních vztahů, jenž se mění spolu s tím, jak největší

aktéři mění své partikulární zájmy a preference. Proto multilateralismus v minulosti nepatřil a ani v současnosti nepatří k hlavním předmětům realistického výzkumu.

Jelikož klasičtí realisté nahlíží na mezinárodní vztahy optikou suverénních států maximalizujících svůj vliv a primárně zajišťujících vlastní bezpečnost, multilateralismus je *a priori* předurčen pro plnění těchto neměnných kategorií. Vzhledem k tomu, že spolupráce je ovlivněna relativní mocí států, je stejně ovlivněna i její multilaterální verze – stejné síly autonomně kalkulovaného vlastního zájmu stojí při základech celého anarchického řádu, proto stejně působí i na mezinárodní uspořádání a režimy (Johnson, 2006: 58). Realisté tím termínu ubírají Ruggiem zmíněnou organizační a hodnotovou podstatu institucí a termín chápou v intencích *nástroje* zahraniční politiky. Proto realisté očekávají i rozdílné výsledky multilateralismu, kdy silní aktéři budou pravděpodobněji více těžit ze spolupráce než slabí (tamtéž).

Oproti Mearsheimerovu „klasickému“ pesimistickému realismu, který institucionalizované spolupráci nepřipisuje jakékoliv vlastní atributy, stojí „moderní“ realistický přístup Josepha Grieca (1988, 1997, 2009). Grieco považuje vznik a setrvání spolupráce mezi státy za možné, i když obtížné. Oproti klasickým realistům navíc Grieco přisuzuje státům i přihlédnutí k absolutním ziskům, státní zájmy se proto vyznačují tzv. smíšeným charakterem, tedy nejen konfliktním zájmem o předcházení relativním výnosům, ale i zájmem spolupracovat (Grieco, 1988: 600; Karlas, 2007: 71). Jak Grieco později uznal, multilaterální instituce jsou schopny zmírnit problémy relativních výnosů a umožnit státům spolupracovat. Proto se o Griecově přístupu dá mluvit jako o mezičlátku mezi strategickým a racionálním subtypem multilateralismu, který reflektuje i obecný – absolutní zájem.

S vlastním vysvětlením multilateralismu založeným na realistických premisách přišla teorie hegemonické stability (Snidal, 1985; Keohane, 1980, 1984). Tato teorie nahlíží na vznik multilaterálních režimů optikou konceptu hegemonie. Pro vznik efektivní institucionalizované spolupráce je podmínkou existence hegemonické struktury moci, v níž dominuje jedna země. Tato země funguje nejen jako příjemce zisků multilaterálního režimu, ale i jako jeho investor. Jako jediná totiž tento režim udržuje, čímž nese nejvyšší část nákladů sama. Ostatní aktéři tohoto režimu tuto nutnost nemají a pouhým užíváním zisků staví dle Snidala (1985: 582) termín „hegemonie“ na hlavu. Spolu s relativním postavením hegemonu na mezinárodní scéně se ovšem dá

analogicky očekávat vývoj příslušných režimů – pokud náklady na udržení režimu přesáhnou pro hegemonu nazírané zisky, režimy se oslabí či zaniknou (Keohane, 1984: 31; Karlas, 2007: 70).

Dle realistů vstupují státy do spolupráce, pokud v ní vidí instrumentální výhodu. Neberou tím v potaz její normativní aspekt, jako spíš relativní výhodnost, kterou výběr multilateralismu nad jinou formou zahraniční politiky přinese (Waltz, 1986: 99–130). Zisk ze vstupu do spolupráce – ať už institucionální, či ne – se dá vyjádřit v několika dimenzích. Snaha o rovnováhu moci dovádí státy k vytváření bezpečnostních aliancí, obchodní zájmy je potom nutí spolupracovat v otázkách mezinárodních ekonomických vztahů. Specifickou kategorií potom představují mezinárodní režimy vytvořené hegemone.

Výběr multilaterálního postupu oproti jiným formám zahraniční politiky vysvětluje teorie her.¹⁸ Vysvětlení instrumentálního uvažování při vstupu států do multilaterální kooperace se dá shrnout do dvou provázaných kategorií, závislých na racionálním zvážení typu hry, počtu participujících hráčů a možných překážek. Pokud jsou k dispozici další formy řešení, výběr multilaterálního přístupu vychází z racionální kalkulace distribučních nákladů vlastní volby a nejlepšího možného dosažení preferencí při donucení ostatních hráčů ke spolupráci.

Hráč A vstoupí do multilaterální spolupráce pouze tehdy, pokud bude omezující efekt na ostatní důležitý pro hráče A. Pokud usoudí, že neomezené chování ostatních jej neomezuje, je málo pravděpodobné, že by k multilaterálnímu postupu přistoupil. Přimět ostatní hráče k spolupráci pak hráč A dosáhne pouze tak, že je přesvědčí o důležitosti vlastního omezení. To může být obtížné zvláště při velkých rozdílech v participujících hráčích. Slabší aktéři mohou požadovat výraznější omezení při větších rozdílech¹⁹ (viz Ikenberry, 2003). Pokud jsou možnosti participujících podobné, je možné kooperovat v rovnějších skupinách nazývaných „k“ group, ovšem zde vždy hrozí inklinace k minilateralismu, resp. k vyčleňování pro vytvoření privilegované skupiny.

Racionální výběr multilaterální kooperace, kdy instrumentální nároky jednoho hráče mohou být v souladu s ostatními, jdou najít aspoň do určité míry v dlouhodobém očekávání participujících, opakované hře. Rozvolnění krátkodobých očekávání aktérů do nekonečně opakované hry může zvýšit reputaci a atraktivitu spolupráce pro jednotlivé hráče a redukovat tím možná

omezení z multilaterální spolupráce pramenící.²⁰ Pokud je hra hrána pouze jednou, incentive k podvádění jsou dominantní (Caporaso, 1993). Při opakování zisky z dlouhodobé akce mohou nahradit zisky z podvádění při kratším časovém měřítku. „*V opakované hře je podvádění nevýhodné, jelikož krátkodobé zisky jsou převáženy tresty, které hráč obdrží v dlouhodobém měřítku*“ (Keohane, 1984: 75).

I tak jde ovšem o spolupráci obtížnější s přibývajícím počtem hráčů. Michael Taylor (1987: 82–108) to názorně dokazuje. Vychází ze superhry – jedné „konstitutivní“ hry s nekonečným opakováním, kde hráčovy zisky vycházejí z výběru strategie spolupráce, podvodu hry a zároveň z počtu ostatních hráčů. Taylor odvozuje, že nekonečně opakovaná hra vede hráče ke spolupráci a že hráčovy preference jsou ovlivněny počtem ostatních hráčů, s kterými může či nemusí být v přímém kontaktu. Dokazuje tím předpoklady realistických teoretiků: vstup do multilaterálního režimu je pravděpodobný v malém počtu hráčů, ale „méně častý“ v počtu velkém. Extenzivní multilateralismus je tak křehký a složitější s přibývajícím počtem hráčů, jelikož s přibývajícím počtem hráčů se i zvyšuje počet strategií hráčů a tím i pravděpodobnost překážek ve spolupráci. Zároveň ovšem je problém v neexistenci kontrolora, který by byl schopný monitorovat chování hráčů.²¹

Opakovaná hra jako základ pro preferenci k multilateralismu se do jisté míry dá najít i v druhém subtypu instrumentálního přístupu – v *racionálně* instrumentálním přístupu. Racionální subtyp se pojí s teoretickými vysvětleními, která určují strukturu zájmu států jako základní prvek vývoje mezinárodních vztahů – s neoliberalismem či přesněji neoliberálním institucionalismem. Tato struktura podstatným způsobem ovlivňuje, zda mezi státy dochází k harmonii, ke konfliktu nebo ke spolupráci. K modelování struktury zájmů však neoliberalismus přisuzuje důležitý vliv i dalším faktorům mezinárodního systému, k nimž patří časový horizont aktérů, jejich počet, anarchie, vzájemná závislost a také mezinárodní instituce (Keohane, 1984: 2–11; Katzenstein–Keohane–Krasner, 1998: 662–663; Karlas, 2007: 72), nicméně obecně se dá říci, že oproti strategickému přístupu vychází racionální přístup z možnosti omezit systémovou anarchii a tím dosáhnout obecných zisků skrze funkční úroveň multilateralismu.

Tato teorie podobně jako realistické přístupy vychází z pozitivistické ontologie nazírající na svět jako na objektivně zkoumatelnou kategorii, na kterou se dá nahlížet „neutrálními“ vědeckými prostředky, tj. využívat metod

ekonomie pro zjištění objektivní pravdy. Podobně jako neorealisté akceptují institucionalisté systémový přístup založený na existenci anarchie v mezinárodních vztazích. Zároveň stejně jako neorealisté chápou stát jako racionálně uvažujícího aktéra (Keohane, 1984; Baldwin, 1993; Schweller–Pries, 1997; Drulák, 2010). Oproti neorealistům však nepřistupují k možnostem spolupráce *a priori* negativně – využívají sice stejný herně teoretický přístup pro vysvětlení spolupráce, zaměřují se však na (opakované) kolaborativní hry (*collaboration games*). Ani věžňovo dilema proto nepovažují za nepřekonatelné a oproti realistům institucionalisté přicházejí s konstruktivním přístupem, který je schopen dilema zmírnit.

Tento přístup se dá najít ve funkční teorii režimů, kterou Keohane rozpracoval v knize *After Hegemony* (1984). V ní sice uznává základní východiska realismu, ovšem kritizuje jej pro neschopnost vysvětlit dlouhodobou a intenzivní spolupráci mezi státy. Tu Keohane hledá uvnitř mezinárodních režimů.²² V jejich definici vychází z práce Johna Ruggieho, který režimy definoval (1975: 570) jako „*sadu vzájemných očekávání, pravidel a regulací, plánů, organizačních snah a finančních závazků, které akceptovala skupina států*“.

Keohanův přístup zároveň reflektuje definici Stephena Krasnera (1983: 2, též Katzenstein–Keohane–Krasner, 1998: 662; Ruggie, 2003: 380), pro kterou režimy znamenají „*skupiny explicitních a implicitních principů, norem, pravidel a rozhodovacích procedur, okolo kterých se sbíhají očekávání aktérů v určité oblasti mezinárodních vztahů*“ (např. režim států vyvážejících ropu či režim mezinárodního obchodu v rámci Světové obchodní organizace). Existence multilaterálních režimů potlačuje negativní důsledky strukturálních nedostatků mezinárodní politiky, vycházející z anarchie.

Realisté předpokládají, že multilateralismus a instituce tímto procesem vzniklé budou odrazem skutečného rozložení moci v mezinárodním systému (které se může s časem měnit). Institucionalisté naopak přiznávají institucím vlastní iniciativní roli v zapouštění norem a způsobů chování, jež stály při jejich zrodu. Instituce tím reprodukují multilaterální princip svého vzniku, čímž mohou následně ovlivňovat preference účastnických států²³ (Keohane, 1990: 742). Instituce vytvářejí standardy jednání, které přesto, že nemají přímou vynutitelnost (státy zůstávají suverénní), přispívají k transformaci preferencí a chování participujících aktérů (Keohane, 1990: 2).

Druhá funkce multilaterálních institucí spočívá dle Keohana ve snižování nejistoty a poskytování informací (Keohane, 1984: 92–95; též Karlas, 2007:

74; Johnson, 2006: 59). Definováním standardů chování v režimu mezinárodních vztahů umožňuje státům předpovídat chování ostatních, a tím i snižuje rizika podvádění vycházející z nedostatečných informací. Spolu s třetí kategorií podpory spolupráce ze strany multilaterálních režimů – snižování transakčních nákladů – tak režimy výrazně usnadňují multilaterální spolupráci států.

Při vzniku multilaterálních režimů akcentuje Keohane funkcionální vysvětlení, kdy hledá příčiny na základě jejich důsledků (Keohane, 1984: 80; Karlas, 2007: 74). Vytvoření režimu tudíž předchází jeho funkce. Tyto funkce jsou ovlivněny podmínkami, v kterých vznikají. Pro systém mezinárodních vztahů uznávají institucionalisté realistickou premisu anarchie, jež se svou povahou blíží modelu věžňova dilematu. Ovšem jestliže realisté považují věžňovo dilema za nezvratitelné, institucionalisté vidí možnost jeho překonání. Ta vychází z vidiny dlouhodobé a opakované spolupráce, která eliminuje rizika podvádění.

Institucionalisté tak sice podobně jako realisté vysvětlují výběr multilaterální spolupráce zvážením nákladů a výnosů preference k multilateralismu, oproti krátkodobým zájmům realistů však dbají na dlouhodobé zájmy spolupráce, které je možné dosáhnout opakováním hry. Vstup do multilaterální spolupráce či vytvoření multilaterálního režimu či instituce je dle neoliberálů vysvětlitelné dvěma různými způsoby. První vychází z hegemonického prostředí, kdy nejsilnější aktér vytvoří pravidla a dohlíží na dodržování. Druhým jsou potom instituce založené na principu reciprocit, kdy spolupráce vzniká mezi srovnatelnými státy (Drulák, 2010: 79).

Obě cesty vycházejí, podobně jako u realistů, z instrumentálního zvážení nákladů a výnosů, které multilaterální spolupráce přinese.²⁴ Oproti realistickému přístupu však pro institucionalisty vychází toto zvážení nákladů ne pouze ze státních preferencí, ale je výsostně ovlivněno převládajícím institucionálním zřízením. Instituce provádějí administrativní pomoc, zprostředkovávají schůzky a procedury jednání, dopomáhají k výměně informací mezi jednotlivými aktéry. Kodifikují pravidla a jejich převedení do praxe a snaží se zvýšit transparentnost chodu systému. Snižují tím náchylnost k podvádění a zvyšují atraktivitu uspořádání, zvyšují socializaci a vytvářejí prostor rozptýlené reciprocit, organizační formy multilateralismu (Ikenberry, 2003).

Režimy tím ovlivňují chápání institucionálního uspořádání pro stát, jenž se díky přesvědčení o chodu a výhodnosti multilaterálního uspořádání zúčastní.

Institute, která tak ovlivní preference daných aktérů, tím dostává intersubjektivní kvalitu a do jisté míry reprodukuje stávající uspořádání.²⁵ Tato smyčka provázanosti státních zájmů a institucionálních norem a praktik dopomáhá dle institucionalistů udržet spolupráci i za situací, kdy se relativní zisky, strategické vztahy a zájmy jednotlivých států proměňují (Keohane, 1984: 65–110; Johnson, 2006: 59).

1.1.1.2 Morální multilateralismus

Morální nazírání na multilateralismus se dá najít v pracích liberálně-idealistických filozofů, meziválečných idealistů, ale i současných liberálních myslitelů. Vychází z myšlení Immanuela Kanta, nicméně ve 20. století bývá více spojován s teoretiky mezinárodních vztahů Alfredem Zimmermem, Normanem Angellem, Davidem Mitrany a hlavně Woodrowem Wilsonem²⁶. V současném politickém myšlení²⁷ je tento odkaz viditelný v učení amerického filozofa Johna Rawlse (Rawls, 1999, 2001). Tyto přístupy myšlenkově navazují na stoicismus, středověkou scholastiku, osvícenství a liberalismus (Drulák, 2010). Jejich základním jednotícím rysem je osvícenská víra v pokrok lidstva. Oproti realistům, kteří věří, že historie se opakuje a válka je věčná, jsou „moralisté“ přesvědčeni o možnosti trvalého míru a spolupráce v mezinárodních vztazích a o rozhodujícím významu této spolupráce. Oproti liberálům (a neoliberálnímu institucionalismu), kteří vidí ekonomickou spolupráci jako základ světového míru, chápou idealisté za zásadní faktor dosažení světového míru změnu norem²⁸ (tamtéž).

Mezinárodní spolupráce, normy, instituce a potažmo multilateralismus tvoří základy idealistického politického myšlení. To vychází z učení I. Kanta, který ve svém *Traktátu k věčnému míru* staví na válečnické povaze lidské přirozenosti, ovšem tvrdí, že zákony a pravidla jsou schopny tuto bojovnost překonat. Za ideál považuje světovou republiku, kde spolupráce jednotlivců (států s republikánským zřízením) vytvoří spojení národů propojené mezinárodním právem, které položí základ vybudování trvalého míru (Kant, 1795). Tato Kantova víra v pokrok symbolizovaná ideálem univerzálního rozumu oproti instrumentální logice racionalistických teorií považuje mezinárodní spolupráci a instituce (a tím i základy multilateralismu) za protiklad konfliktu, čímž těmto konceptům přiřazuje inherentní hodnotu.

Kantův ideál trvalého míru rozvedli idealističtí autoři ve 20. století. Tito autoři byli svědky neštěstí první světové války a za cíl si dali transformovat

system, který tyto události dopustil, do spravedlivého a mírového uspořádání. Symbolem tohoto přístupu se stal 28. americký prezident Woodrow Wilson, jenž svými čtrnácti body položil základy první multilaterální bezpečnostně-politické světové organizace – Společnosti národů. Právě ta se pro Wilsona měla stát zárukou mírového uspořádání světa, díky své schopnosti zapouštět normy do mezistátních interakcí. Zásadní normou bylo pro Wilsona odmítnutí války, která svými ničivými důsledky škodí všem, a proto je morální povinností států odstranit ji z mezinárodních vztahů.

Kant a Wilson považují multilateralismus za morální poslání, ke kterému se státy zavazují kvůli tomu, že vidí v multilaterálních institucích a normách (např. v mezinárodním právu) záruku udržitelného míru a kolektivní bezpečnosti. Státy nesou z morálního hlediska závazek zabránit ničivým důsledkům války, a proto volí multilaterální formu zahraniční politiky implikující vytvoření společných záruk a závazků, které válce zabrání.

Na metafyzické úrovni odlišným vysvětlením tohoto morálního závazku států pro multilateralismus disponuje učení Johna Rawlse. Rawls sice pokračuje v politickém myšlení Immanuela Kanta (spolu s Johnem Lockem a Jean-Jacquesem Rousseauem), ale snaží se o jeho „*generalizaci na vyšší úroveň abstrakce*“ (Rawls, 1999). Pracuje při tom s konceptem originální pozice (*original position*) jako nástroji legitimizace. Jeho *raison d'être* leží ve vytvoření spravedlivých a rovných podmínek sociální struktury s cílem zformulovat standardy sociální spolupráce akceptovatelné pro všechny zúčastněné strany (tamtéž; též Dufek, 2010). Tato pozice předpokládá existenci dvou úrovní morální legitimizace – individuální (stát) a veřejná (systém). Kultivace těchto dvou morálních kapacit potom ústí ve vytvoření obecného dobra (*morality*). Tento „argument shody“ (*argument of congruence*) implikuje, že co je legitimní obecně, je zároveň dobré i z morální pozice jednotlivce²⁹. Překrývající se konsenzus (*overlapping consensus*) je zároveň klíčem morální motivace pro stát, který vidí přínosy na individuální úrovni společně s úrovní systémovou. Zároveň předpokládá shodu na fundamentálních hodnotách a principech (rovných podmínkách), nutných pro vytvoření překrývajícího se konsenzu, jako je tolerance, rovnost apod.

V kostce lze říci, že tento koncept považuje multilateralismus za nositele morálních kvalit, kterých si je stát vědom i na domácí úrovni. Právě z přesvědčení o svém morálním závazku proto zvolí multilaterální způsob spolupráce, jenž nakonec přinese jak dlouhodobou výhodu mezinárodnímu

systému, tak tím i dlouhodobě očekávatelnou a *morálně* legitimizovanou výhodu participujícímu státu.

1.1.1.3 Sociální multilateralismus

Sociální typ multilateralismu vychází ze sociálního konstruktivismu. Přístupy vycházející z konstruktivistické tradice nazírání na mezinárodní vztahy jsou nejmladšími ze zmíněných teoretických tradic. Jako významný teoretický směr se v oboru mezinárodních vztahů usadil až v průběhu čtvrté velké debaty v osmdesátých/devadesátých letech 20. století. Z toho plyne i jistá neuznatenost konstruktivistických proudů a idejí vykazujících významné rozdíly v epistemologické rovině. Na jedné straně existuje liberální konstruktivistická větev (např. Wendt, 1999; Katzenstein, 1996; Berger, 1998), na druhém konci osy potom leží poststrukturální (radikální) konstruktivismus (Der Derian, 1989, 1995; Onuf, 1997, 2002; Bukh, 2010)³⁰.

Oba tyto přístupy sdílejí některá základní východiska sociálního konstruktivismu. Jak konvenční, tak radikální konstruktivismus se totiž snaží o „denaturalizaci“ sociálního světa; pokouší se empiricky odhalit, jak jsou instituce, praxe a identity, které se považují za dané či neměnné, intersubjektivně utvářeny lidskými interakcemi. Oba přístupy tuto sociální konstrukci reality zároveň považují za rozhodující faktor pro pochopení sociálního světa (Hopf, 1998: 182). Jak konvenční, tak radikální konstruktivismus se pokoušejí „kontextualizovat“ data, tj. pro pochopení zkoumaných dat nesmí být tyto odděleny od sociálního prostředí svého vzniku. Oba přístupy akceptují neoddělitelnost moci od vědění (Der Derian, 1989: 4; Hopf, 1998: 182). Obě teoretické školy zároveň lpí na ontologické reflexivitě aktéra a společnosti, jelikož tyto jsou vzájemně utvářeny.

Konvenční a radikální konstruktivismus se asi nejvýznamněji liší v otázce metodologie a epistemologie. Konvenční konstruktivismus svoji epistemologickou pozici explicitně definuje jako konvenční, když uznává falzifikační proces teorií nad daty.³¹ I při studiu identit se proto konvenční konstruktivisté pokoušejí najít podmínky, za kterých jedna sociálně utvořená identita převáží nad jinou (Wendt, 1995: 75, 1999). Radikální teorie tento kontingenční fundacionalismus³² neuznávají, kauzální přístup k vědeckému zkoumání považují za „*naturalizující zkoumané*“ (Ashley, 1987), což odvádí výzkumníky od odhalení systémů dominance.³³ Pro vysvětlení multilateralismu se práce

zaměří na vysvětlení konvenčního konstruktivismu a vysvětlení nového institucionalismu Jamese Marche a Johana Olsena.

Základní konstruktivistická perspektiva považuje otázku institucionalizované spolupráce za jednu z hlavních oblastí mezinárodních vztahů a tím i za významnou vlastní výzkumnou agendu. Oproti realismu a neoliberálnímu institucionalismu, které nepřiznávají institucím žádnou, potažmo pouze částečnou schopnost ovlivňovat preference států, konstruktivisté přisuzují institucím (a tím i multilateralismu) významnou konstitutivní funkci.

Z této funkce vyplývá, že instituce utvářejí státní identity a tím i zájmy. Oproti realistům, ale i institucionalistům tím konstruktivisté předkládají instituci jako nutnou podmínku pro existenci zájmů i identit. Tento proces ovšem není pouze jednostranný, identity aktérů a instituce se utvářejí vzájemně (Wendt, 1994; Onuf, 1997; Onuf–Kubálková–Kowert, 1998). Příkladem způsobu konstituování státních zájmů jsou normy, které dle Krasnera a Ruggieho vytvářejí jednu ze základních součástí režimů a jsou schopny regulovat chování aktérů. Jak všeobecné normy, tak specifické normy jsou totiž zapuštěné v režimech, čímž se dostávají mimo strukturu preferencí států. Jejich obsah se tak odosobňuje od státních zájmů směrem k obecnému návodu k chování, jenž je následně reprodukován praxí. Zákaz užití síly v nabytí území se tak stává nejen normou OSN, ale i sdíleným a akceptovaným návodem k chování (Caporaso, 1993: 625).

Podobně jako jsou normy zapuštěné v institucích, je i (multilaterální) spolupráce zapuštěna v mezinárodním systému. Oproti realistům a neoliberálům, kteří přistupují k spolupráci jako k více či méně chtěné a úspěšné cestě překonání systémové anarchie, tím konstruktivisté nevycházejí *a priori* z atomistické interakce v systému bezvlády, ale ze sociální konstrukce mezinárodního systému, který může být upraven změnou ve způsobu nahlížení na něj (viz Wendt, 1999; Hopf, 1998).

Samotná spolupráce se proto neblíží vysvětlení strategických interakcí teorie her. Spolupráce se dle konstruktivistů odehrává v modelu debaty, komunikace, přesvědčování či diskurzivní legitimace, která podněcuje výběr jedné preference nad jinou (Kratochwil, 1989/1995; Caporaso, 1993: 627–628). Multilateralismus je dle konstruktivistů z podstaty organizační princip (Ruggie, 1993). Jeho role ve výběru preferencí participujících aktérů je proto silná. Vzhledem k tomu, že spolupráce je dle konstruktivistů zapuštěna

v systému, je funkcí multilateralismu jako organizačního prvku tuto spolupráci odhalovat.

Jelikož konstruktivisté považují identity a zájmy aktérů za spoluvytvářené institucemi, zájem státu na multilaterálním způsobu chování je spoluvytvořen konstitutivní funkcí institucí. Ty totiž ovlivňují převládající mezinárodní prostředí a jeho diskurz, čímž dopomáhají k změně v preferencích spolupráce. Oproti neoliberálním institucionalistům se základní konstruktivistická analýza ovšem nezastavuje pouze u funkční roviny spolupráce, kdy instituce ovlivňují výběr jedné státní preference nad jinou díky zvážení transakčních nákladů na různé způsoby akce.

Konstitutivní funkci institucí vztahují konstruktivisté především k všeobecným institucím zastoupeným všeobecnými normami. Současně ji ale i uplatňují v případě specifických institucí. Jelikož jsou normy součástí režimů, i specifické normy ve specifických institucích utvářejí identity a zájmy aktérů (Karlas, 2007: 76). Vstup do multilaterální spolupráce je tudíž rovněž ovlivněn všeobecnými (ovlivňujícími celý systém) i specifickými (platnými pro specifickou organizaci) normami, které stát přimějí pro multilaterální způsob chování.

Příklad konstitutivního charakteru multilateralismu můžeme vidět v mezinárodním právu. Oproti racionalisticky uvažujícím teoretikům, kteří chápou mezinárodní právo jako reflexi chování státu, konstruktivisté chápou mezinárodní právo jako sociálně vytvořený prvek mezinárodních vztahů, jenž je významně ovlivněn percepcí norem (Glennon, 2005; cit. dle Bouchard–Peterson, 2010: 20). Pokud je percepce norem vycházejících z mezinárodněprávního uspořádání kolektivně sdílená, může narušit kalkulaci zisků a nákladů pro vstupujícího aktéra a „nenásilně“ jej donutit k preferenci multilaterální formy spolupráce. Samotný režim potom vlastní praxí percepce vhodnosti utváří a i normy, které nemají právní základ, se v praxi mohou stát zavazující pro státy, pokud jsou sdíleně přijímány např. skrze multilaterální instituci³⁴ (viz Onuf, 1997).

S odlišným vysvětlením vstupu do multilaterální spolupráce přichází teorie nového institucionalismu. Jeho autoři J. March a J. Olsen čerpají z liberálního konstruktivismu. Oproti velkým teoriím, s kterými přicházejí jeho hlavní představitelé (Wendt, Onuf), však nabízejí teorii středního dosahu, zaměřující se na vysvětlení chodu institucí a důvodů dodržování norem. Jeho přínos spočívá v identifikaci logiky výhodnosti a logiky vhodnosti. Logika

výhodnosti, s kterou spojují tradiční pozitivistické teorie, jako je neorealismus a neoliberalismus, chápe výstupy (*outcomes*) jako základní motivaci států (March–Olsen, 1984: 737–738). Pro dosažení nejlepšího možného výstupu zvažují státy jako racionální aktéři alternativní způsoby jednání a volí ty, které přinášejí nejlepší možný užitek. Instituce potom slouží jako prostředek dosažení těchto výstupů (např. zprostředkováním vyjednávání, March–Olsen, 1998: 950).

Posuzování výstupů jako jediného zdroje motivace států však dle Marche a Olsena ignoruje vliv identit, pravidel a institucí na formování lidského (státního) chování. Státy se pohybují v institucionálním prostředí, jež je působením na jejich identity svazuje pravidly a normami. Pravidla a normy následně pomáhají státu určit, který způsob chování je v dané situaci vhodný. Jelikož státy jednají tak, aby byly ve shodě se svými normami, budou preferovat logiku vhodnosti.

Jelikož se normy, pravidla a identity utvářejí v sociálně konstruovaném prostředí, interakce je rozhodujícím faktorem státního chování. Interdependence, komunikace a spolupráce vedou k společným zkušenostem utvářejícím společný význam sociálně utvořených institucí. Tato socializace ve společných praktikách vede státy k chování, které je v souladu s těmito institucemi a legitimizuje zapojení aktéra do daného uspořádání. V případě porušení tohoto chování hrozí (mimo materiálních postihů) ztráta této legitimacy, jež je pro socializované aktéry nežádoucí. Právě snaha o dodržování pravidel institucionálního prostředí je proto zásadním důvodem pro výběr multilateralismu – jde tedy o *sociální* přístup.

Závěrečná tabulka shrnuje všechny uvedené typy multilateralismu rozdělené dle výchozích teorií mezinárodních vztahů.

Tabulka č. 2: Teoretické náhledy na multilateralismus

teorie	typ multilateralismu	vysvětlení multilateralismu	vysvětlení motivace
<i>realismus</i>	instrumentální – strategický	prostředek zahraniční politiky pro dosažení vlastního zájmu	dosažení vlastního zájmu po racionálním zvážení výhodnosti

<i>neorealismus</i>	instrumentální – racionální	prostředek k lepšímu dosažení vlastních, ale omezeně i společných zájmů	zmírnění negativních aspektů anarchie – zájem států předcházet relativním výnosům
<i>neoliberální institucionalismus</i>	instrumentální – racionální	prostředek k dosažení vlastních i obecných zájmů (snížováním transakčních nákladů a zmírňováním věžňova dilematu)	výhodnost plynoucí z funkční role institucí; omezení negativních aspektů anarchie
<i>idealismus</i>	morální	protiklad ke konfliktu, morálně správný způsob strukturační mezinárodních vztahů	presvědčení o morální kvalitě jednání
<i>sociální konstruktivismus</i>	sociální	normativní organizační princip	konstitutivní vliv institucí a norem
<i>nový institucionalismus</i>	sociální	normativní organizační princip	vhodnost, snaha být dobrým členem klubu

Pochopení motivací států k multilaterální spolupráci obecně a členství i působení v mezinárodních organizacích zvláště je zásadní právě pro vyhodnocení efektivity jednání. Pokud totiž budeme uvažovat nad efektivitou participace konkrétního státu v konkrétní organizaci, je naprosto nezbytné porozumět nejen funkci, struktuře a fungování dané organizace, ale i důvodům, které stát vedou ke členství. Vezmeme-li v úvahu širší spektrum možných motivací, vyhneme se pak příliš redukcionistickému přístupu poměrování nákladů a výnosů. Jinými slovy komplexní teoretický rámec, jenž vychází z různých logik uvažování a různých teoretických směrů, nabízí flexibilnější nástroj k zhodnocení členství v širokém spektru organizací, jelikož přesahuje motivaci racionální maximalizace zisku. Přestože kombinace různých teoretických východisek může být kritizována jako eklektismus, empirická analýza působení v různých organizacích ukazuje, že tato syntéza je udržitelná. Konečně, cílem není důsledná aplikace a testování soupeřících hypotéz o cílech multilaterální spolupráce, ale hlubší pochopení komplexních příčin a okolností členství v konkrétních organizacích.

1.1.2 Multilateralismus dle formy – mezinárodní normy, režimy a organizace

Lisa Martin (1992: 91–121) argumentuje, že multilateralismus by měl ze své podstaty vést k relativně silné organizaci, ovšem v praxi najdeme rozdíly v institucionalizaci jednotlivých podob spolupráce, jež vyvstávají z rozdílných kontextů jejich vzniku. John G. Ikenberry rozlišuje tři formy spolupráce dle úrovně působení, a to multilateralismus *systémový*, *organizační* a *smluvní* (Ikenberry, 2003: 534). Na základní úrovni vestfálského systému států funguje multilateralismus jako spolupráce mezi státy postavená na suverenitě, vzájemném uznání a formální rovnosti. Na střední, organizační úrovni, se multilateralismus vztahuje k politicko-ekonomické organizaci regionálního nebo mezinárodního uspořádání. Jak podotkl John Ruggie (1993: 12), liberální a otevřené ekonomické uspořádání je ve své podstatě multilateralismem. Na mikroúrovni potom Ikenberry za multilateralismus považuje specifické mezivládní smlouvy a ujednání.

Tabulka č. 3: Kategorie multilateralismu dle formy

	charakteristika	příklady
<i>institucionalizovaný</i>	pravidly řízené mezinárodní organizace	WTO
<i>krystalující</i>	pravidly řízené organizace se vytvářejí	boj s globálním oteplováním; Mezinárodní trestní soud
<i>aspirační</i>	normy ovlivňují tvorbu zahraniční politiky v prostředí absence formálních pravidel	dětská práce; zahraniční investice

Zdroj: Peterson et. al, 2008: 9.

Jestliže Ikenberry rozlišuje multilateralismus podle roviny působení, Peterson (et. al., 2008) nabízí typologii zaměřenou na rozvinutost organizace – rozlišuje multilateralismus *institucionalizovaný*, *krystalující* a *aspirační*. Vytvoření pravidly řízených organizací, jako je např. Světová obchodní organizace (WTO), bere Peterson jako příklad institucionalizovaného multilateralismu. V rámci krystalujícího multilateralismu vznikají nové formy institucionalizované spolupráce a pravidel.³⁵ Příklad můžeme pozorovat ve spolupráci v boji proti globálnímu oteplování v post-Kjótské éře. Příklad aspiračního

multilateralismu vidí Peterson ve vytvoření mezinárodních norem pro dětskou práci či zahraniční investice. V této oblasti zatím neexistují formálně stanovená pravidla spolupráce, vytváření zahraniční politiky je ale ovlivněno určitými sdílenými normami.

V rámci institucionalizované spolupráce se nejčastěji koncepčně odlišují *čtyři formy* spolupráce, které tvoří mezinárodní normy, mezinárodní řády, mezinárodní režimy a mezinárodní organizace. Hned na úvod je třeba zdůraznit, že jednotlivé formy spolupráce se prolínají a často tvoří jako celek jiný typ, např. konkrétní normy vytvářejí mezinárodněprávní režimy a na jejich základě mohou být založeny konkrétní monitorovací mechanismy či dokonce komplexní mezinárodní organizace se stálými orgány. Platí rovněž, že jednotlivé kategorie (normy, režimy, instituce a organizace) nemají na mezinárodní scéně nutně jednotnou definici. Jednotliví autoři je vymezují různě a liší se také jejich pojetí v rámci jednotlivých disciplín: teorie mezinárodních vztahů má např. poněkud odlišné chápání toho, co se rozumí „normou“, než doktrína mezinárodního práva.

Kategorií (mezinárodních) *norem* se v rámci teorie mezinárodních vztahů nejaktivněji zabývali zastánci sociálního konstruktivismu, kteří přinesli nejvýraznější posun v pochopení významu norem.³⁶ Konstruktivisté normu nejčastěji definují jako „*kolektivní standard vhodného jednání aktérů s určitou sdílenou identitou*“.³⁷ Základem normy je tedy kolektivní přesvědčení o vhodnosti určitého jednání, jež je prostředkem k uspokojení a naplnění jistých preferovaných a požadovaných hodnot. Má deskriptivní i preskriptivní povahu, protože jednak naznačuje a reflektuje, co je převážně ve společnosti oceňováno, ale zároveň přímo či nepřímo nabádá k určitému jednání. Někteří autoři pak rozdělují normy na *regulativní* (definující standard vhodného jednání) a *konstitutivní* (utvářející identitu aktérů).³⁸ Toto dělení je zavádějící, protože sociální normy mohou mít regulativní a zároveň konstitutivní účinky.³⁹

Vezměme si jako příklad pokojné řešení sporů v mezinárodních vztazích, jež je jedním ze základních principů fungování OSN. Základem této normy je preference míru před ozbrojeným konfliktem, založená na širokém mezinárodním konsenzu všech členských států světové organizace. Tato norma na jednu stranu reguluje jednání aktérů, protože omezuje užití síly k vyřešení sporů, na druhé straně ale konstituje (utváří) identitu států (donucovací prostředky – jestřábi x mírové prostředky – holubičky). To znamená, že vlivem

určitých sdílených principů (norem) vznikají různé formy institucionalizované mnohostranné spolupráce, jež se pak stává konstitutivním a současně regulativním prvkem jejich fungování. V širokém pojetí jsou normy sdílená a kolektivní přesvědčení o tom, kdo jsme, v jakém světě žijeme, co můžeme a co bychom měli dělat za určitých okolností.

Sociolog Ralph Thonlinson rozlišuje čtyři různé typy norem – *techniky* (*techniques*), *zvyky* (*folkways*), *morální normy* (*mores*) a *právní zákony* (*laws*) (1968: 6). První typ představuje formální cesty určitého jednání používané ve snaze dosáhnout technické efektivnosti, např. určitý způsob hlasování v Radě bezpečnosti při přijímání rezolucí. Zvyky jsou naučené způsoby, jak dělat určité věci či jak postupovat v určitých situacích, jež nemají morální podtext. Příkladem může být diplomatický protokol při setkání s vysoce postaveným představitelem státu. Morální normy jsou postaveny na široce uznaném morálním principu či hodnotě, jež dělá společnost hodnotově lepší, např. zdržení se rasové diskriminace při výběru zástupců určité instituce na základě morální hodnoty lidské rovnosti a důstojnosti. Právní zákony zavádějí určitá pevná, formálně vyjádřená pravidla, na jejichž dodržování dohlíží určitá oficiální autorita, na mezinárodní scéně typicky stát (ale i mezinárodní organizace). Spadají sem např. závazky obsažené v Chartě OSN, jako je zákaz použití síly, nebo zásada sebeurčení národů.

Ve zjednodušené typologii lze normy dělit na *normy sociální*, *normy morální* a *normy právní*. V praktickém životě se tyto typy překrývají a někdy může být problematické zařadit určité konkrétní pravidlo/závazek jen do jedné jediné kategorie. Například zákaz genocidy je morální normou, ale dnes má již i právní zakotvení (v mezinárodním obyčeji, v *Úmluvě o zabránění a trestání zločinu genocidia* z roku 1948, v *Rímském statutu Mezinárodního trestního soudu* z roku 1998 aj.). Ne všechny morální normy se musejí nutně stát právním závazkem či sociální zvyklostí, obdobně ne všechny právní normy mají ekvivalent v morální oblasti, ani není předem dané, zda jejich ukotvení v právu předchází socializace (tj. postupné osvojování norem), nebo je tomu naopak. Sociální norma může mít určitý morální obsah, ale vždy tomu tak být nemusí, protože jejím základním předpokladem je společenská přijatelnost/vhodnost, nikoli nezbytně nutně správnost či spravedlivost.

Mezinárodní normy jsou základem jakékoli multilaterální spolupráce. Ta se na ně ale obvykle neomezuje, ale zahrnuje i jiné, vyšší formy institucionálních ujednání. Ruggie (1993) v klasické typologii rozlišuje *mezinárodní*

řády (international orders), mezinárodní režimy (international regimes) a mezinárodní organizace (international organizations).

Mezinárodní řády (např. ekonomické, bezpečnostní, mořského práva) představují souhrn norem, jež konstituují pravidla, sdílená a dodržovaná na základě společného přesvědčení a rovného přístupu. Spadají sem normy představující v mezinárodním právu tzv. soft law, např. standardy ochrany vnitřně přesídlených osob (tzv. *Řídící principy pro vnitřní přesídlování* z roku 1998), i jasně ukotvené a závazné normy, např. mezinárodní standardy ochrany lidských práv nebo mezinárodního humanitárního práva (*Ženevské úmluvy* z roku 1949, *Mezinárodní pakty na ochranu lidských práv* z roku 1966 aj.).

Mezinárodní režimy jsou specifičtější co do způsobů dosahování cílů skrze společná nařízení a normy propojené v jednu síť. Režimy upravují jak bezpečnostněpolitické výzvy, jako je šíření nukleárních zbraní, transnacionální terorismus nebo ilegální obchod s lidmi, tak i technické standardy pro usnadnění telekomunikace či dopravy. Charakteristická je pro ně komplexní úprava jedné konkrétní oblasti prostřednictvím celé řady institucí a mechanismů dohlížejších na implementaci.⁴⁰ Režimy na rozdíl od mezinárodních organizací bývají úzce specializované, nemají nutně formální základ (např. mezinárodní smlouvu) a nezřizují vlastní orgány (byť mohou). Režimy se vzájemně liší mírou vyjádření společných pravidel (režimy explicitní a implicitní) i mírou své vnitřní institucionalizace (režimy formální a neformální).

Konečně **mezinárodní organizace** mají institucionalizovaná pravidla a procedury pokrývající jak oblast zájmu (ochrana lidských práv, životní prostředí, ekonomický rozvoj atd. – u všeobecných organizací, jako je OSN, celou řadu oblastí), tak i vnitřní fungování, např. rozhodovací procedury, systém pravidelných setkání atd. Na rozdíl od režimů může jejich záběr zasahovat do celé řady oblastí, neočekává se tedy úzká specializace. Organizace vystupují jako aktér mezinárodního systému, což režimy neumožňují (Krasner, 1983). Některé dokonce disponují pravomocí vystupovat a přijímat závazky jménem svých členů díky mechanismu delegování suverenity na nadnárodní úroveň (Evropská unie). Organizace jsou ustaveny na základě formálního aktu, mají vlastní orgány a z právního hlediska disponují mezinárodněprávní subjektivitou.

Mezinárodní režimy, mezinárodní organizace a v poslední době často i mezinárodní normy bývají řazeny do jednotné, souhrnné kategorie **mezinárodních institucí (international institutions)**. Ty jsou definovány jako „trvalé

soubory pravidel, která vymezují, jakým způsobem by aktéři v mezinárodních vztazích měli jednat“ (Kratochvíl–Drulák, 2009: 149). Instituce se člení na obecné, které mají široký záběr a obvykle bývají ustaveny na časově neomezené období, a specifické, jež se zaměřují na konkrétní oblast a nezřídka vznikají *ad hoc*, k vyřešení určitého úkolu, nebo k působení na jistou předem stanovenou dobu. Typickým příkladem obecné instituce (mezinárodní organizace) je Organizace spojených národů, typickým příkladem instituce specializované (orgán mezinárodní organizace) Mezinárodní trestní tribunály pro bývalou Jugoslávii a pro Rwandu. Někteří autoři mezinárodní organizace od institucí odlišují a do druhé kategorie řadí pouze neformální nástroje spolupráce (Martin–Simmons, 2012).

1.2 HISTORIE MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ

Mezinárodní organizace v té podobě, jak je známe dnes, se na mezinárodní scéně začaly formovat ve druhé polovině 19. století. Umožnila to vyšší míra spolupráce mezi státy, především státy evropskými, i potřeba řešit určité problémy společného zájmu. Myšlenka zřízení mezinárodní organizace (všeobecné či specializované) má ale hlubší historické tradice. Určitá obdoba mezinárodních organizací, byť obvykle málo formalizovaná, existovala již ve starověku, kdy měla podobu např. sdružení městských států v Řecku. Větší pozornost začala myšlenka zřízení mezinárodní organizace panovníků a později států budit ve vrcholném středověku a raném novověku, kdy se jí zabývala řada teoretiků (např. Emeric Crucé, William Penn, abbé de Saint-Pierre) i panovníků (za všechny lze připomenout českého krále Jiřího z Poděbrad): v té době byla spjata s úvahami o omezení válek a zajištění pokud možno trvalého míru. V této souvislosti ji zvažovali rovněž političti filozofové doby osvícenství (Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant aj.).

Za předchůdkyni moderních mezinárodních organizací bývá někdy označována Svatá aliance, která vznikla po první porážce Napoleona v roce 1815. Šlo o spojenectví tří států, Ruska, Rakouska a Pruska, které si uložilo za cíl dohlížet na dodržování pořádku v duchu křesťanské solidarity a zabránit revolučním změnám politických zřízení (nastolení republik, prosazení svobod aj.). Od roku 1818 byla součástí systému rovněž Francie, kde v mezidobí došlo k obnovení monarchie. Systém Svaté aliance, resp. koncertu velmocí,

který na jejím základě vznikl, přetrval po většinu 19. století a definitivně jej ukončilo až vypuknutí první světové války v roce 1914. Svatá aliance neměla povahu institucionalizované mezinárodní organizace, její základ tvořilo ujednání velmocí a pravidelná setkávání jejich zástupců, během nichž se řešily různé aktuální problémy. Aliance jistě neodpovídala představám středověkých a osvícenských teoretiků o organizaci prosazující věčný mír, měla však obecnou politickou agendu.

Z tohoto hlediska je trochu paradoxem, že když nakonec ve druhé polovině 19. století začaly vznikat první skutečné mezinárodní organizace, jejich zaměření bylo zcela odlišné. Neusilovaly o přetvoření či udržení mezinárodního řádu, ani o zajištění míru a bezpečnosti, ale měly úzce specializovanou, technickou agendu. Němečtí autoři Volker Rittberger, Andreas Kruck a Bernhard Zangl⁴¹ tvrdí, že vznik mezinárodních organizací je podmíněn kumulativním splněním tří podmínek. První je problémová podmínka (*problem condition*): musí existovat určitý sdílený problém, který žádný ze států nemůže vyřešit sám a k jehož překonání je třeba mezinárodní spolupráce. Druhá, kognitivní podmínka (*cognitive condition*) stanoví, že státy si musejí problém a nutnost mezinárodní spolupráce při jeho řešení uvědomit. Třetí, hegemonická podmínka (*hegemonic condition*) dodává, že řešení problému skrze nově zřízenou mezinárodní organizaci musí mít podporu hegemonu mezinárodního systému, který by měl být rovněž ochoten nést náklady nově vzniklé organizace.

Vcelku nepřekvapí, že dané podmínky byly nejprve naplněny v úzce vymezených, v zásadě technických oblastech, jako jsou komunikace, spoje či ochrana zdraví. Mezi první mezinárodní organizace se tak zařadily Mezinárodní telegrafní unie (1856), Mezinárodní poštovní unie (1874), Mezinárodní úřad pro váhy a míry (1875), Unie pro ochranu průmyslového vlastnictví (1883), Unie pro ochranu literárního a uměleckého vlastnictví (1884), Unie pro železnice (1890), Mezinárodní úřad veřejného zdraví (1904), Mezinárodní zemědělský úřad (1905), Mezinárodní úřad pro hygienu (1907) a Mezinárodní úřad statistický (1913).⁴² Zaměření organizací lze snadno vyčíst z jejich názvu. Podobných nepolitických, technických organizací vzniklo koncem 19. a počátkem 20. století cca dvacet. Sdružovaly převážně evropské, resp. vyspělé státy, a mnohé z nich přetrvaly dodnes (např. Světová poštovní unie je stále aktivní).

Myšlenka na zřízení univerzální, politické organizace, která by udržovala mezinárodní pořádek a pomáhala předcházet konfliktům, se vrátila během první světové války. Po jejím skončení se ji pak podařilo zrealizovat

ustavením *Společnosti národů* (*League of Nations*). Společnost národů vznikla v roce 1919 na základě Paktu, který vstoupil v platnost v roce 1920. Okolnosti odpovídaly scénáři popsanému Rittbergem, Kruckem a Zanglem, tj. existoval zde společný problém řešitelný jedině mezinárodní spoluprací (potřeba předejít další světové válce), státy si byly problému vědomy a hegemon (USA vedené prezidentem Wilsonem) myšlenku zřízení SN podporoval, byť později se k systému nepřipojil. Společnost národů, sídlící v Ženevě, měla tři hlavní orgány: shromáždění složené ze zástupců všech členských států, výkonnou radu tvořenou stálými i dočasnými členy a úřednický sekretariát v čele s generálním tajemníkem.

Společnost národů měla za úkol dohlížet na dodržování míru a bezpečnosti, předcházet válkám, dbát o dodržování mezinárodního práva a podporovat mezinárodní spolupráci. *Pakt SN* ještě nezakazoval uchýlení se k útočné válce, zaváděl ale procesní podmínky, které měly případy, kdy se státy rozhodnou použít ozbrojenou sílu, minimalizovat. Příliš úspěšná v tomto ohledu ovšem Společnost národů nebyla, jak ukázaly konflikty v Mandžusku (japonská intervence v roce 1931), Habeši (italská intervence v roce 1935) a nakonec i vypuknutí druhé světové války (1939). Vedle omezené efektivity bylo problémem Společnosti národů rovněž složení její členské základny a časté změny této základny; mezi oběma aspekty (efektivita – členství) byla ostatně úzká vazba. Počet členských států kolísal od 35 do 70. *Pakt SN* nikdy neratifikovaly, a členem SN se tak nestaly, USA. Další státy se k SN časem připojily, později ale jeho řady opět opustily (Německo: přistoupilo v roce 1926, vystoupilo v roce 1933; Sovětský svaz: přistoupil v roce 1934, byl vyloučen v roce 1938, obdobně Maďarsko a Rakousko). Československo patřilo mezi zakládající členy Společnosti národů a v jejích řadách zůstalo až do konce. Ten přišel poté, kdy vypukla druhá světová válka: Společnost národů nejprve přestala reálně fungovat a nakonec, v roce 1946, byla formálně zrušena.

Nástup mezinárodních organizací se tím ale nezastavil. Mezi lety 1918–1939 se jejich počet ve světě téměř zdvojnásobil: před vypuknutím druhé světové války tak existovalo již cca čtyřicet organizací. K nejvýznamnějším z nich patřila Mezinárodní organizace práce (*International Labour Organization*, ILO), zřízená v roce 1919, která přežila Společnost národů a v současné době je jednou ze specializovaných organizací napojených na OSN. Trend zvyšování počtu mezinárodních organizací pokračoval i po druhé světové válce: jen v letech 1945–1949 se jejich počet opět více než zdvojnásobil

na cca 100 organizací. Mezi nově ustavenými byly některé z nejdůležitějších mezinárodních organizací, jež na mezinárodní scéně kdy vznikly. Jde o OSN a sérii specializovaných organizací přidružených k OSN (UNESCO, Organizace pro výživu a zemědělství, Světová zdravotnická organizace aj.). Mezinárodní organizace začaly vznikat také na regionální a subregionální úrovni, o čemž svědčí zřízení Organizace amerických států (1948), Rady Evropy (1949) a později dalších organizací – Evropského hospodářského společenství (1958), Organizace africké jednoty (1963) aj.

Organizace spojených národů (*United Nations*, OSN) je historicky druhá univerzální mezinárodní organizace s obecnými aspiracemi. Byla založena *Chartou OSN* v roce 1945 jakožto faktická nástupkyně Společnosti národů. Měla padesát zakládajících členů,⁴³ mezi nimiž figurovalo i Československo, v následujících desetiletích se počet postupně zvyšoval až na současných 193 členů, tedy prakticky na všechny státy světa (kromě sporných území typu Tchaj-wanu, Kosova či Somalilandu; Vatikán má status stálého pozorovatele). OSN má za úkol udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a k tomu cíli podnikat účinná kolektivní opatření, rozvíjet přátelské vztahy a spolupráci mezi národy, podporovat hospodářský a sociální rozvoj a dbát o dodržování lidských práv (článek 1 *Charty OSN*). Za tímto účelem má k dispozici různé nástroje, včetně mechanismu kolektivní bezpečnosti předvídaného kapitolou VII *Charty OSN* (nástroje bez použití síly a nástroje s použitím síly využívané Radou bezpečnosti v případě, kdy dojde k „ohrožení míru, porušení míru, nebo útočnému činu [aktu agrese]“ – článek 39 *Charty OSN*). Tento mechanismus je unikátní a v dějinách nemá obdoby.

OSN má šest hlavních orgánů. Prvním je Valné shromáždění, které je tvořené zástupci všech členských států, z nichž každý disponuje jedním hlasem. Valné shromáždění se schází jednou do roka a rozhoduje o všech významných otázkách chodu organizace, včetně přijímání nových členů či schvalování rozpočtu. Druhý orgán, Rada bezpečnosti, má patnáct členů: pět stálých,⁴⁴ kteří disponují právem veta (tj. možností zablokovat přijetí jakékoli neproceduální rezoluce), a deset nestálých, volených Valným shromážděním vždy na dva roky.⁴⁵ Rada bezpečnosti dbá o dodržování mezinárodního míru a bezpečnosti a za tímto účelem využívá mechanismus kolektivní bezpečnosti. Třetí orgán, Hospodářská a sociální rada, má 54 členy a zabývá se agendou rozvoje, hospodářských vztahů, kultury a lidských práv. Čtvrtým v řadě je Mezinárodní soudní dvůr, který rozhoduje spory mezi členskými

státy OSN a vydává nezávazné posudky v právních věcech. Pátým orgánem je sekretariát OSN, v jehož čele stojí generální tajemník. Šestým orgánem formálně zůstává Poručenská rada, která ale od zániku poručenské soustavy v polovině devadesátých let 20. století reálně nefunguje.

Na rozdíl od své předchůdkyně, Společnosti národů, se OSN během téměř sedmdesáti let své existence vcelku osvědčila a dosáhla řady úspěchů. Za všechny lze zmínit zavedení operací na udržení míru (tzv. *peace-keeping*), vytvoření rozsáhlého systému zaměřeného na ochranu lidských práv (včetně zřízení Rady OSN pro lidská práva v roce 2006), přijetí doktríny odpovědnosti za ochranu (*Responsibility to Protect*, R2P), schválení Rozvojových cílů tisíciletí v roce 2000, boj proti různým nakažlivým nemocem včetně HIV/AIDS nebo prosazování ochrany životního prostředí. Bilance působení OSN není ovšem jednostranná a organizace se hojně stává předmětem kritiky. Ta upozorňuje na zastaralost struktur, zejména struktury Rady bezpečnosti, neefektivitu mechanismu kolektivní bezpečnosti v případech, kdy jsou dotčeny zájmy některého ze stálých členů Rady bezpečnosti, omezené výsledky v oblasti trvale udržitelného rozvoje nebo slabost většiny lidskoprávních nástrojů. Ačkoli tyto výhrady jsou z velké části oprávněné, OSN zůstává nejdůležitější mezinárodní organizací dneška.

Desetiletí od druhé světové války až do současnosti byla celkově pro mezinárodní organizace dobrým obdobím. Došlo k dalšímu, bezprecedentnímu nárůstu jejich počtu na současných cca 300 organizací (zhruba jedna pětina jsou organizace univerzální, ostatní mají regionální či partikulární povahu). Mezinárodním organizacím byla přiznána mezinárodněprávní subjektivita a staly se významnými hráči ve všech oblastech mezinárodních vztahů včetně těch, které byly dosud vyhrazeny státům (např. přijímání mezinárodních smluv, úprava odpovědnosti). Na přelomu tisíciletí se navíc objevila první organizace, která již není čistě mezinárodní, ale vykazuje silné nadnárodní prvky. Jde o Evropskou unii představující novou, vyšší formu sdružování připomínající národní federace. Daný vývoj nasvědčuje tomu, že mezinárodní organizace si již na mezinárodní scéně vydobýly své pevné místo a jejich role v mezinárodních vztazích bude jistě nadále jen posilovat. Současně s tím ale bude zřejmě stále těžší zorientovat se v jejich rychle rostoucím počtu a ujasnit si, které z nich jsou pro určitý stát užitečné a zda vynaložené náklady přinášejí adekvátní výsledky. Této otázce, v kontextu České republiky, jsou věnovány druhá a třetí, konkrétní části této práce.

1.3 MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

1.3.1 Mezinárodní organizace – pojem a definice

Dramatický rozvoj mezinárodních organizací po druhé světové válce přirozeně znamenal jejich značné obsahové, teritoriální i formální rozrůznění. V této sekci se tedy budeme mezinárodními organizacemi zabývat podrobněji a vymezíme si, jaké jsou jejich znaky. Pohled teorie mezinárodních vztahů a mezinárodního práva se v tomto ohledu příliš neliší, byť každá z disciplín klade důraz na jiné znaky (např. pro mezinárodní právo je významná otázka právní subjektivity). Učebnice mezinárodního práva vymezuje mezinárodní organizace jako „sdržení států, která na základě právního aktu, jimž byla zřízena (mezinárodní smlouva), trvale vykonávají určité úkoly pro členské státy, a to vlastním jménem a vlastními orgány“ (Malenovský, 1993: 96–97). Obdobně *Encyklopedie mezinárodních vztahů* uvádí, že mezinárodní organizace „se opírají o formální smlouvu a jejich struktury zahrnují i administrativní aparát“ (Kratochvíl–Drulák, 2009: 154). Konečně, *Návrh článku o odpovědnosti mezinárodních organizací za mezinárodně protiprávní chování* vypracovaný Komisí OSN pro mezinárodní právo v roce 2011 definuje mezinárodní organizaci jako „organizaci vytvořenou mezinárodní smlouvou nebo jiným instrumentem, která se řídí mezinárodním právem a disponuje vlastní mezinárodněprávní subjektivitou“ (článek 2 písm. (a)).

Zatímco většina autorů přebírá tyto definice bez větších pochyb a diskusí,⁴⁶ menšina, zejména z řad kritických studií, upozorňuje na určité těžkosti, jež jsou s hledáním vymezení tohoto pojmu spojeny.⁴⁷ Typickým představitelem tohoto proudu je Jan Klabbers (2005), který tvrdí, že je „strukturálně nemožné definovat komplexním způsobem něco, co je především sociálním výtvorem“ (tamtéž: 7). Mezinárodní organizace si podle jeho názoru státy a jiné entity vytvářejí za určitým specifickým účelem, k naplnění nějakého úkolu, a to aniž by se přitom snažily vejít do nějakých předem nastavených škatulek. Ty vytvářejí sociální vědci, kteří chtějí vnést do chaotické reality pořádek a organizace popsat a rozčlenit do přehledných kategorií. I Klabbers ale uznává, že ačkoli „otcové zakladatelé mají relativní svobodu ustavit, cokoli chtějí“ (tamtéž: 8), většina mezinárodních organizací sdílí některé společné znaky. Skutečnost, že znaky „nejsou přítomny vždy, nijak nezpochybňuje jejich obecnou platnost“ (tamtéž: 9). Mezi uvedené znaky patří to, že mezinárodní organizace jsou sdržení států (1), zřízená na základě mezinárodní smlouvy (2), mají

trvalou povahu (3), disponují svými orgány (4), mají mezinárodněprávní subjektivitu (5) a plní určité úkoly svěřené jim členskými státy (6).

1.3.1.1 Sdružení států

Kategorie mezinárodní organizace bývá standardně omezována na organizace vládní povahy, tedy na sdružení nejméně tří států vzniklá za účelem sledování určitého společného zájmu. Státy coby hlavní aktéři na mezinárodní scéně a klíčové subjekty mezinárodního práva mají postavení zřizovatelů a členů mezinárodní organizace – po vzoru spolku, který si ustaví určité fyzické osoby, aby jeho prostřednictvím ve vzájemné spolupráci snáze dosahovaly předem stanovených cílů. Mezinárodní organizace, podobně jako ony spolky, standardně fungují na principu rovného členství, jenž se mj. promítá v zásadě „jeden stát–jeden hlas“ (*one state one vote*) využívané v obecných orgánech většiny mezinárodních organizací. Zásada ovšem zná výjimky, jako je vážené hlasování (podle míry příspěvku) v organizacích ekonomické a finanční povahy (např. Mezinárodní měnový fond) nebo rozdělení hlasů podle složitého klíče zohledňujícího např. počet obyvatel v rámci Evropské unie. Odlišné hlasování ale nezpochybňuje zásadu rovnosti členů, která se ostatně odvíjí od obecnější zásady svrchované rovnosti zakotvené v *Chartě OSN* (článek 2 odst. 1⁴⁸).

Tvrzení, že mezinárodní organizace jsou sdružení států, vyžaduje určité upřesnění. Na prvním místě je třeba zdůraznit, že určitá část mezinárodních organizací může vedle států zahrnovat i jiné členy.⁴⁹ Těmi mohou být samy mezinárodní organizace – např. Evropské unie je dnes, vedle svých členských států, členem hned několika mezinárodních organizací včetně Světové obchodní organizace (WTO) nebo Organizace pro výživu a zemědělství (FAO). Výjimečně se může objevit i organizace, jejíž členská základna zahrnuje pouze organizace: příklad nabízí, resp. nabízel tzv. Společný vídeňský ústav (*Joint Vienna Institute*), který byl ustaven několika mezinárodními ekonomickými a finančními organizacemi (IBRD, EBRD, MMF aj.). v roce 1994 za účelem poskytnutí hospodářské pomoci zemím střední a východní Evropy po pádu komunismu. Organizace tvořící členy jiné organizace jsou zastoupeny v jejích řídicích orgánech. V těch mohou své reprezentanty mít i zástupci jiných, např. soukromých subjektů, jak je tomu v případě Mezinárodní organizace práce (ILO): ve Správní radě ILO zasedají zástupci států, zaměstnavatelů a zaměstnanců a všichni se podílejí na rozhodování o chodu organizace.

Na druhém místě platí, že ne všechna sdružení států musejí nutně být mezinárodní organizace – vždy záleží na míře naplnění dalších znaků. Státy mají k dispozici i jiné formy „sdužování“: mohou např. vytvořit právní osobu podle vnitrostátního právního řádu některého z nich. Příklad nabízí tzv. Basilejsko-Mulhouská letištní správa (*Basel-Mulhouse Airport Authority*), která byla zřízena na základě bilaterální mezinárodní dohody mezi Francií a Švýcarskem, podléhá ale režimu francouzského práva, a nejde tedy o mezinárodní organizaci. Zatřetí, někteří autoři a také některé státy (aspoň pro své vlastní domácí potřeby) volí širší vymezení mezinárodní organizace, pod něž podřazují celou řadu dalších aktérů působících na mezinárodní scéně mimo sdružení mezistátní povahy. Jedním z těchto států zatím byla také Česká republika: na seznam „mezinárodních organizací“ sestavený na základě usnesení vlády č. 581/2012 byly zařazeny všechny entity, jež mají mezinárodní přesah a jejichž působení finančně zatěžuje rozpočet České republiky, bez ohledu na jejich formu. Tato širší definice je brána v ohledu v další kapitole, při diskusích o možné klasifikaci „mezinárodních organizací“, resp. odlišení mezinárodních organizací od jiných mezinárodních entit.

1.3.1.2 Ustavení na základě mezinárodní smlouvy

Právním základem ustavení i následného působení mezinárodní organizace bývá mezinárodní smlouva uzavřená mezi státy a popř. jinými aktéry. Mezinárodní smlouva je „*ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem*“ (Malenovský, 1993: 118).⁵⁰ Smlouvy zakládající mezinárodní organizace mívají mnohostrannou či vícestrannou povahu, tj. uzavírají je nejméně tři státy či jiné subjekty. Obvykle jde o smlouvy polootevřené, jež zcela nevylučují přistoupení nových členů, vážou je ale na určité podmínky. Například do OSN mohou být přijaty a smluvními stranami Charty OSN se stát jediné „*mírumilovné státy, které přijmou závazky obsažené v této chartě a podle soudu Organizace jsou způsobilé a ochotné plnit tyto závazky*“ (článek 4 odst. 1 *Charty OSN*). Přistoupení k zakládajícím smlouvám Evropské unie a zakládajícím instrumentům řady mezinárodních ekonomických a finančních organizací (WTO, MMF, OECD) je zase vázán na naplnění určitých hospodářských (a popř. jiných – právních, politických) ukazatelů.

Mezinárodní smlouvy zřizující mezinárodní organizace mívají specifické názvy odrážející jejich povahu a poslání. Nejčastěji se mluví o Chartě (*Charta*

OSN), Ústavě (*Ústava UNESCO*), Zakládajícím aktu (*Zakládající akt Africké unie*) nebo Statutu (*Římský statut Mezinárodního trestního soudu*). Takto zvolený název usnadňuje orientaci, na právní povahu a postavení organizací ale nemá žádný vliv; ty tak mohou být zřízeny jakoukoli mezinárodní smlouvou bez ohledu na její název (např. Organizace pro zákaz chemických zbraní /OPCW/ byla zřízena *Úmluvou o zákazu chemických zbraní* z roku 1993). Mezinárodní smlouva není významná jen pro vznik organizace, ale i pro její další působení: upravuje totiž mj. to, kdo a za jakých podmínek se může stát členem organizace; jaké orgány organizace zřizuje a jak jsou mezi ně rozděleny kompetence; jaké úkoly by organizace měla naplňovat a jaké pravomoci ji za tímto účelem státý svěřily; zda a za jakých podmínek může organizace ukončit svou činnost; apod.

Vedle mezinárodních organizací, jež vznikly na základě řádné mezinárodní smlouvy, existují i entity, které svou existenci odvozují od jiného aktu. Mnohé z nich jsou přesto do kategorie mezinárodních organizací, alespoň pro určité účely, řazeny. Klabbers (2005: 11) jako příklad takových organizací-neorganizací uvádí Organizaci OSN pro průmyslový rozvoj (UNIDO), Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) nebo tzv. Wassenaarské ujednání týkající se vývozních kontrol konvenčních zbraní a zboží a technologií dvojího užití – ve všech případech je základem jejich činnosti buď akt mezinárodní organizace (rezoluce Valného shromáždění v případě UNIDO), či ujednání zřejmě nesplňující znaky mezinárodní smlouvy (Wassenaar). Spory o povahu těchto entit se přitom často odvíjejí nejen od sporné povahy zakládajícího instrumentu, ale též nejasné právní subjektivity (OBSE). Tento stav opět potvrzuje Klabbersovu tezi, že mezinárodní praxe je dynamická, tvůrčí a inovativní a není snadné vtěsnat ji do předem nastavených vzorců.

1.3.1.3 Trvalá povaha

Třetím, tentokrát vcelku neproblematickým znakem mezinárodních organizací je jejich trvalá povaha. Mezinárodní organizace jsou zřizovány na delší časové období, obvykle bez přesně daného časového omezení. Je to dáno tím, že jejich úkoly bývají dlouhodobé povahy a nelze dopředu určit, kdy (a zda vůbec) potřeba realizace těchto úkolů skončí. To pochopitelně neznamená, že by organizace byly zřizovány na věčné časy a nemohly nikdy zaniknout, popř. se modifikovat. To se ostatně stalo např. meziválečné Společnosti národů (1920–1946), která byla v důsledku nenaplnění očekávání s ní spojených po

druhé světové válce zrušena, resp. nahrazena Organizací spojených národů; nebo Varšavské smlouvě (1955–1991), která zanikla po rozpadu východního bloku. Organizace také mohou projít zásadní vnitřní transformací, jak se to postupem doby stalo evropskému integračnímu uskupení (z původně úzeji ekonomicky orientovaných Evropských hospodářských společenství, napojených na Evropské sdružení uhlí a oceli a Euroatom, se vyvinula ambiciózní Evropská unie, která dokonce vykazuje znaky nadnárodního uskupení).

Svou trvalou povahou se mezinárodní organizace odlišují od jiných entit, se kterými se lze na mezinárodní scéně setkat. Jde např. o mezinárodní konference, jež bývají svolávány na určité omezené období (navíc nedisponují právní subjektivitou); nebo mezinárodní orgány *ad hoc*, jež jsou zřízeny ke splnění určitého konkrétního úkolu (subjektivitu mít mohou, ale nemusejí: příkladem jsou Mezinárodní trestní tribunály pro bývalou Jugoslávii a Rwandu, zřízené coby subsidiární orgány OSN na základě rezolucí Rady bezpečnosti OSN). Rozdíl je ovšem opět pouze indikativní, neboť v praxi se občas vyskytují entity, jejichž zařazení není zcela jednoduché ani jednoznačné. Příklad nabízí Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE), která působila v letech 1975–1995: *de iure* mezinárodní organizací nebyla, *de facto* se jí velmi podobala. Obdobně komplikovaný případ tvoří Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT), která byla podepsána v roce 1947, systém na jejím základě vzniklý ale fungoval – opět velmi podobně jako mezinárodní organizace – až do roku 1995, kdy se GATT transformoval ve Světovou obchodní organizaci (WTO).

1.3.1.4 Vlastní orgány

Mezinárodní organizace jednájí prostřednictvím svých vlastních orgánů – tyto orgány nejsou na mezinárodní scéně samostatné jednotky a nemají ani vlastní právní subjektivitu, ale působí v rámci příslušné mezinárodní organizace, jejímž jménem vystupují navenek. To je odlišuje od samostatných mezinárodních orgánů (*international organs*), za něž bývají považovány jednotky nadané mezinárodněprávní subjektivitou a disponující značnou mírou nezávislosti na mezinárodní scéně, jež nejsou začleněny do struktury žádné mezinárodní organizace. Orgány nemají na rozdíl od mezinárodních mezivládních organizací pevnou členskou základnu. Státy je podporují na základě přijetí určité smlouvy, nebo vlastního dobrovolného rozhodnutí. Jejich vliv na chod orgánů bývá omezenější než u organizací, a to zejména v případech

orgánů expertního nebo soudního typu. V reálném životě se rozdíl mezi orgánem a organizací stírá a bývá těžké je odlišit. Tak je tomu např. u Mezinárodního trestního soudu (MTS, ICC), který bývá někdy považován za příklad mezinárodního orgánu, sám o sobě ve své prezentaci ale mluví jako o „*nezávislé mezinárodní organizaci*“.⁵¹

Organizační struktura jednotlivých mezinárodních organizací se vzájemně značně liší podle zaměření a potřeb těchto organizací. Přesto je, s určitou dávkou zjednodušení, možno říci, že většina organizací vytváří (přínejmenším) tři typy orgánů. Prvním je shromáždění, ve kterém jsou zastoupeny všechny členské státy (např. Valné shromáždění OSN a Parlamentní shromáždění Rady Evropy). Shromáždění rozhoduje o obecných otázkách chodu a směřování organizace, schvaluje přijetí nových členů a rozhoduje o rozpočtu. Jak již bylo uvedeno výše, ve shromáždění zpravidla platí zásada jeden stát–jeden hlas. Příležitostně zde, kromě států, mohou být zastoupeny i jiné entity (zaměstnavatelé a zaměstnanci v rámci ILO). Shromáždění se v závislosti na počtu členů organizace schází jednou nebo vícekrát ročně.

Druhým orgánem bývá výkonná rada nebo výbor. Obvykle jde o menší orgán, ve kterém nejsou nutně zastoupeni všichni členové (závisí na velikosti organizace a vztahu mezi jejími členy) a jenž určuje chod organizace mezi zasedáními shromáždění – rozhoduje tak spíše o aktuálních problémech než o otázkách obecného významu. Výbor/rada může mít všeobecnou agendu (Výbor ministrů Rady Evropy), nebo se zaměřovat na specifickou oblast aktivit (Rada bezpečnosti a Hospodářská a sociální rada v OSN).

Konečně, mezinárodní organizace si obvykle zřizují sekretariát a do jeho čela někdy jmenují generálního tajemníka či hlavního představitele organizace (generální tajemník OSN, Rady Evropy aj.). Sekretariát je tvořen stálými zaměstnanci, kteří by měli pracovat pro organizaci samotnou, ne pro členské státy (kromě přiděleného personálu). Oproti shromáždění a výboru/radě je tak sekretariát úřednickým tělesem: totéž platí pro funkci generálního tajemníka (třeba *Charta OSN* v článku 97 ostatně generálního tajemníka označuje za „*hlavního správního úředníka organizace*“), byť tato funkce v sobě mívá i silnou politickou komponentu.

1.3.1.5 Mezinárodněprávní subjektivita

Mezinárodní organizace disponují mezinárodněprávní subjektivitou. To znamená, že jim z mezinárodního práva mohou vyplývat práva a povinnosti a že

v případě porušení těchto práv či povinností se mohou domáhat nápravy stavu, popř. být samy hnány k odpovědnosti. Mezinárodněprávní subjektivita mezinárodních organizací je relativně novým jevem. Ačkoli první organizace začaly vznikat již v 19. století, dlouho se mělo za to, že práva a povinnosti s nimi spojené nesou členské státy. Ještě v roce 1905 známý britský právník Lassa Oppenheim, napsal, že „*právo národů je založeno na společném konsenzu jednotlivých států, /a proto/ pouze a jediné státy jsou subjektem mezinárodního práva*“.⁵² Tento názor byl během první poloviny 20. století postupně přehodnocen, především v důsledku vzniku organizací univerzální povahy, tj. Společnosti národů a OSN. Změna přístupu našla vyjádření v jednom z prvních posudků Mezinárodního soudního dvora, ve věci *Náhrady škod utrpěných ve službách OSN*,⁵³ z dubna 1949.

Mezinárodní soudní dvůr se v případě musel vyrovnat s otázkou, zda má OSN – coby mezinárodní organizace – právo požadovat od státu Izrael (v té době navíc nečlena OSN) náhradu za škodu, kterou utrpěla zavražděním svého pracovníka, hraběte Bernadotteho, ze strany židovských teroristů. Takové právo by samozřejmě nemohlo existovat, pokud by OSN vůbec neměla mezinárodněprávní subjektivitu. Mezinárodní soudní dvůr v posudku uznal, že i když *Charta OSN* o subjektivitě organizace mlčí, OSN touto subjektivitou disponuje, neboť bez ní by nemohla dosáhnout cíle, k nimž byla zřízena (s. 178). Konstatoval také, že tato subjektivita je tzv. objektivní, tj. že ji musejí uznávat všechny státy světa a ne jen členové OSN.⁵⁴ Ačkoli tyto závěry se původně vztahovaly pouze na OSN coby univerzální organizaci s obecným mandátem, lze mít za to, že postupem doby se jejich platnost rozšířila na další mezinárodní organizace. I ony tak dnes disponují mezinárodněprávní subjektivitou, kterou by jiní mezinárodní aktéři měli respektovat. Tato subjektivita je odvozena od subjektivity států, což znamená, že mezinárodní organizace jsou podle většinového názoru tzv. dílčími, specializovanými či funkčními subjekty mezinárodního práva (Malenovský, 1995: 97).

1.3.1.6 Plnění úkolů svěřených členskými státy

Mezinárodní organizace je státy a popř. jinými aktéry zřizována proto, aby plnila určité úkoly a pomáhala realizovat určité cíle, většinou uvedené v preambuli nebo úvodních ustanoveních zakládajícího dokumentu (viz např. preambule a článek 1 *Charty OSN*, které mezi cíle OSN řadí udržování míru a bezpečnosti, podporu rozvoje a ochranu lidských práv). K tomu je

organizace vybavena příslušnými kompetencemi, jež jsou vykonávány jejími orgány na základě jisté dělby (např. v OSN platí, že Valné shromáždění není oprávněno zabývat se konkrétními otázkami týkajícími se mezinárodního míru a bezpečnosti, pokud jsou tyto na pořadu jednání Rady bezpečnosti).

Doktrína mezinárodního práva standardně rozlišuje dvě hlavní teorie týkající se pravomocí mezinárodních organizací: teorii přiznaných pravomocí (*attributed powers*) a teorii implicitních pravomocí (*implied powers*). Teorie přiznaných pravomocí tvrdí, že mezinárodní organizace mají pouze takové pravomoci, které jim jejich zřizovatelé explicitně svěří, obvykle přímo v zakládajícím dokumentu. K této teorii se v posudku ve věci Evropské komise pro Dunaj z roku 1927 přihlásil Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti, když uvedl: „*Vzhledem k tomu, že Evropská komise není stát, ale mezinárodní instituce se zvláštním účelem, má pouze ty funkce, které jí přiznává /.../ Statut.*“⁵⁵ Teorie implicitních pravomocí naopak vychází z teze, že mezinárodní organizace mají vedle pravomocí, které jim svěřují zakládající instrumenty (explicitní pravomoci), i takové další pravomoci, jež nikde výslovně uvedeny nejsou, organizace je ale potřebuje k dosažení sledovaných cílů (implicitní pravomoci). Teorii podpořil ve výše zmíněném posudku v případě Náhrady škod Mezinárodní soudní dvůr, podle něž „*organizace musí mít takové pravomoci, které, ač nejsou výslovně uvedeny v Chartě, jí nezbytně musejí být svěřeny, neboť jsou klíčové pro výkon jejích povinností*“.⁵⁶

Většina autorů i institucí se snaží oba názory sladit: např. i Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti uznal, že určité pravomoci organizací lze dovést z účelu, k němuž byly zřízeny;⁵⁷ a naopak Mezinárodní soudní dvůr nikdy nezpochybnil, že při určování pravomocí organizací je třeba primárně vycházet z ustavujících dokumentů. Některé organizace dokonce otázku řešily či řeší přímo ve svých instrumentech: např. čl. 352 *Smlouvy o založení Evropské unie* uvedl: „*Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení.*“ Kompromisní řešení mezi teoriemi přiznaných a implicitních pravomocí, či možná spíše další alternativu k nim, nabízí také teorie inherentních pravomocí (*inherent powers*). Podle této teorie mají mezinárodní organizace určité pravomoci dané ze samotné své podstaty (Klabbers, 2005: 75–78), což by současně zpochybňovalo, že jde jen o odvozené aktéry.

Žádná z teorií zatím na mezinárodní scéně nepřevážila a v praxi se většinou využívají všechny. Státy, resp. členové mezinárodní organizace mají tendence klonit se k užší teorii přiznaných pravomocí, která jim dovoluje vykonávat nad mezinárodní organizací kontrolu a určovat, co organizace smí a co nikoli. Samotné mezinárodní organizace, zejména ty se silným autonomním prvkem (Evropská unie, v menší míře OSN a Rada Evropy), dávají přednost teorii implicitních pravomocí, s jejíž pomocí mohou rozšířit své kompetence, aniž by k tomu potřebovaly souhlas členských států. Někdy jsou rozdíly i uvnitř jedné organizace: např. v Radě Evropy politické orgány (tvořené zástupci států) neusilují o výrazné navýšení kompetencí, zatímco třeba Evropský soud pro lidská práva si prostřednictvím evolutivního výkladu *Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod* postupně přisvojil možnost rozhodovat i v oblastech, které by mu státy samy nejspíše nikdy nesvěřily. Na tom je opět vidět, že mezinárodní praxe vykazuje značnou dynamiku a pestrost.

1.4 TYPOLOGIE MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ

Jak vyplynulo z předchozího textu, mezinárodní organizace jsou poměrně různorodou kategorií kolektivních entit, jež se angažují na mezinárodní scéně. Právě jejich různorodost vyvolává snahy mezinárodní organizace nejen charakterizovat obecnými znaky, které většina z nich sdílí, ale i vnitřně rozčlenit podle nejrůznějších hledisek. Navržených typologií je velké množství. V této části knihy budou blíže představeny typologie vycházející z geografického rozsahu organizací, jejich zaměření či oblasti působení a jejich funkce či úkolů. Vzhledem k tomu, že v praxi české zahraniční politiky se zatím využívá značně široké vymezení mezinárodní organizace, je třeba běžně využívané typologie ještě doplnit o klasifikaci beroucí v úvahu právní formu jednotlivých organizací. Tato klasifikace se v pramenech běžně neobjevuje, což je dáno tím, že spíše než k rozlišení různých typů mezinárodních organizací směřuje k ukázání toho, že české chápání „mezinárodní organizace“ je nadměrně široké a kromě klasických mezinárodních organizací odpovídajících definici stanovené výše zahrnuje i mnoho dalších, svou povahou značně odlišných entit.⁵⁸

1.4.1 Typologie podle právní formy

Podle právní povahy je možno „mezinárodní organizace“, resp. entity identifikované na základě vládní iniciativy, rozčlenit do deseti kategorií, jimiž jsou: mezinárodní mezivládní organizace, mezinárodní orgány, mezinárodní nevládní organizace, mezinárodní smluvní režimy, mezinárodní projekty a programy, mezinárodní fondy a nadace, mezinárodní fóra a platformy, mezinárodní odborné asociace a profesní sdružení, další mezinárodní jednotky *sui generis* a zahraniční národní entity. Typologie propojuje kategorie známé mezinárodnímu právu a mezinárodním vztahům. Je rovněž ovlivněna interním materiálem Ministerstva zahraničních věcí ČR *Příspěvky mezinárodním organizacím* vypracovaným Milanem Beránkem v únoru 2012. Kategorie nejsou vždy zcela jasně oddělené a navíc často chybí shoda na jejich přesném obsahu. Část z nich se již objevila v předchozích sekcích, pro úplnost je ale vhodné se k nim vrátit.

(a) **Mezinárodní mezivládní organizace** (*International Inter-Governmental Organizations*) jsou, jak již bylo řečeno, „sdržení států, která na základě právního aktu, jímž byla zřízena (mezinárodní smlouva), trvale vykonávají určité úkoly pro členské státy, a to vlastním jménem a vlastními orgány“ (Malenovský, 1995: 96–97). Mezinárodní mezivládní organizace vznikají na základě mezinárodní smlouvy, mají trvalý charakter, zřizují své vlastní orgány a naplňují cíle, k nimž byly zřízeny, prostřednictvím výkonu kompetencí, které jim byly svěřeny členy organizace. Mezinárodní organizace mají vlastní mezinárodněprávní subjektivitu, a mohou tedy nést odpovědnost za jednání svých orgánů a zástupců (popř. je odpovědnost dělena mezi organizaci a členské státy).⁵⁹ Česká republika je v současné době členem několika desítek mezinárodních mezivládních organizací, mezi něž se řadí např. OSN, Rada Evropy, Evropská unie, NATO, OBSE nebo Mezinárodní měnový fond.

Organizace standardně působí na členském principu. Členství vzniká formálním přijetím do organizace, jež obvykle zahrnuje ratifikaci zakládajícího dokumentu (např. u *Charty OSN*) a kladné vyjádření hlavních orgánů organizace (např. u OSN o přijetí rozhoduje Valné shromáždění na základě doporučení Rady bezpečnosti). Přijetí do organizace může být vázáno na splnění určitých podmínek. Členství v mezinárodních mezivládních organizacích zakládá pro stát práva a povinnosti. Mezi práva patří právo podílet se na chodu organizace,⁶⁰ vystupovat v orgánech organizace, hlasovat aj. Povinností členů

je mj. finančně přispívat na chod organizace, podílet se na její činnosti, nejednat v rozporu s cíli organizace aj. Konkrétní obsah a rozsah práv a povinností se u jednotlivých organizací liší. U mezinárodních mezivládních organizací je standardem, že státy pravidelně přispívají do řádného rozpočtu,⁶¹ z něhož se financuje chod organizací, a dále, mnohdy na dobrovolném základě, na konkrétní projekty a programy realizované v rámci příslušné organizace.⁶²

Ze všech kategorií „mezinárodních organizací“ jsou mezivládní organizace pro ČR nejdůležitější platformou pro sledování zahraničněpolitických cílů. Některé z nich jsou proto také řazeny mezi klíčové zahraničněpolitické priority ČR (EU, OSN, NATO, Rada Evropy, OBSE, ekonomické a finanční organizace). Při úřadovnách těchto organizací má Česká republika své Stálé mise (v New Yorku, Paříži, Vídni, Štrasburku, Ženevě a Bruselu). Působení v organizacích, při nichž Stálé mise nejsou, monitoruje gesční ústřední orgán státní správy a příslušný zastupitelský úřad. Jednání orgánů organizací se účastní delegace ČR vyslané ze SM/ZS, nebo z ústředí v Praze. Přímou účast v organizacích mohou působit občané ČR, a to buď coby vyslaní pracovníci příslušného resortu (s vazbou na ČR), nebo přímo jakožto zaměstnanci organizace (bez vazby na ČR).

(b) *Mezinárodní orgány* (*International Organs*) nejsou chápány zcela jednotně. Někdy bývá pojem vyhrazen pro funkčně specializované jednotky bez právní subjektivity, jindy se jím rozumí samostatný mezinárodní aktér, který disponuje vlastní právní subjektivitou, nedosahuje ale takové komplexity jako mezinárodní organizace (např. nemá vlastní orgány). V obou případech by mělo platit, že za „mezinárodními orgány“ nejsou považovány orgány mezinárodních organizací, toto pravidlo ale není aplikováno bez výhrad (např. Mezinárodní trestní tribunály pro bývalou Jugoslávii a pro Rwandu, ač povahově subsidiární orgány Rady bezpečnosti OSN, jsou někdy chápány jako samostatné mezinárodní orgány). Navíc hranice mezi mezinárodními orgány na straně jedné a dalšími entitami – mezinárodními vládními organizacemi, mezinárodními smluvními režimy – na straně druhé není zcela pevná a zařazení konkrétních aktérů se v jednotlivých zdrojích liší (např. Mezinárodní trestní soud je někdy považován za mezinárodní mezivládní organizaci, jindy za mezinárodní orgán).

Orgány nemají na rozdíl od mezinárodních mezivládních organizací pevnou členskou základnu, státy je podporují na základě přijetí určité smlouvy,

nebo na základě vlastního dobrovolného rozhodnutí. Jejich vliv na chod orgánů bývá omezenější než u organizací, a to zejména v případě orgánů expertního nebo soudního typu.⁶³ U některých mezinárodních orgánů státům vzniká povinnost platit pravidelný příspěvek, a to standardně na základě zřizovací smlouvy (Mezinárodní trestní soud). Jinde tato povinnost obecně nastavená není a je věcí dobrovolného rozhodnutí států, zda a v jaké míře se budou na chodu orgánu podílet, byť zde může být politický tlak na to, aby tak činily (Mezinárodní trestní tribunál pro Libanon). Státy mohou mít u orgánů své občany, ti tam ale obvykle figurují v roli expertů, nebo zaměstnanců, a disponují tak značnou mírou nezávislosti vůči domovským státům.

(c) **Mezinárodní nevládní organizace** (*International Non-Governmental Organizations*) jsou „soukromé organizace, které se ve svých aktivitách snaží ulehčovat utrpení, hájit zájmy chudých, poskytovat základní sociální služby či podporovat rozvoj společnosti“.⁶⁴ Od mezinárodních mezivládních organizací se liší tím, že jejich zřizovateli a členy nejsou státy, ale soukromé fyzické a právnické osoby, a že nejsou zřízeny na základě mezinárodní smlouvy. Mezinárodní nevládní organizace nemají mezinárodněprávní subjektivitu. Vznikají podle práva určitého státu a tímto právem se následně ve svých aktivitách řídí. Někdy se rozlišují nevládní organizace hájící zájmy členů (např. odborové organizace, profesní svazy, odborné asociace) a organizace hájící obecnější zájmy (např. lidskoprávní, humanitární a environmentální organizace – Amnesty International, Human Rights Watch, Greenpeace aj.). Mezinárodní nevládní organizace ze své povahy nemohou mezi své členy řadit státy. Ty je ale mohou podporovat – nejčastěji formou finančního příspěvku určeného na obecný chod organizace či na konkrétní projekty. Stejně postupuje ČR, která ze svého rozpočtu přispívá na chod různých nevládních organizací.

(d) Podpory se dostává také několika desítkám **odborných asociací a profesních sdružení**. Obvykle se jedná o asociace vědecké, napojené na některé z pracovišť Akademie věd ČR, jež zajišťuje mezinárodní kontakty a spolupráci mezi odborníky z různých států světa. S mezinárodními nevládními organizacemi tyto entity spojuje to, že sdružují jednotlivce či skupiny, nikoli státy, mají soukromoprávní charakter a obvykle se specializují na nějakou konkrétní oblast (např. Mezinárodní právnická asociace /ILA/ se zaměřuje na mezinárodní právo, Evropská federace společností pro ultrazvuk v medicíně a biologii /EFSUMB/ na využití ultrazvuku v lékařství a biologii apod.). Od

mezinárodních nevládních organizací je naopak odlišuje to, že obvykle nesledují obecnější cíle nad rámec networkingu a spolupráce, popř. expertních služeb, a jejich chod tak bývá finančně méně náročný. Mívají také volnější strukturu, která standardně zahrnuje sídlo (*headquarter*) a síť členů rozptýlených v různých státech světa, jež spojuje jejich odborné zaměření.

(e) **Mezinárodní smluvní režimy** (*International Treaty Regimes*) jsou režimy navázané na určitou mezinárodní smlouvu. Na rozdíl od mezinárodních mezivládních organizací nemají právní subjektivitu, nejednají vlastním jménem a obvykle nezřizují vlastní orgány. Oproti mezinárodním orgánům, jež také mnohdy fungují na základě mezinárodní smlouvy, není jejich součástí samostatný orgán nadaný subjektivitou. Od mezinárodní platformy je pak odlišuje smluvní základ a jasnější pravidla fungování. Základem režimů bývají pravidelná setkání účastníků, během nichž je hodnocena míra naplňování cílů smlouvy a jsou domlouvány další kroky k jejímu posilování. Státy nemají pozici klasických členů, ale smluvních stran, popř. účastníků. Z této pozice se na chodu režimu podílejí jednak tím, že se účastní pravidelných setkávání (obvykle je tam zastupují delegace ze SM/ZS nebo ústředí, někdy rozšířené o experty na danou problematiku), jednak hrazením příspěvku – ten bývá určován shromážděním smluvních stran, resp. setkáním účastníků. Je zde možnost příspěvku mimořádného, na konkrétní projekt či program. Příklady mezinárodních smluvních režimů jsou režim Smlouvy o nešíření jaderných zbraní (NPT) nebo režim Ottawské úmluvy o zákazu protipěchotních min.

(f) **Mezinárodní projekty a programy** (*International Projects and Programs*) jsou účelově zaměřená sdružení trvalé či, častěji, dočasné povahy, která směřují k dosažení určitých konkrétních cílů. Jde o značně různorodou kategorii, jež v širším slova smyslu zahrnuje jak projekty a programy podřízené pod některou mezinárodní mezivládní organizaci, tak projekty a programy fungující nezávisle (na základě mezinárodní smlouvy či jiného aktu). Obdobnou povahu mají (g) **mezinárodní fondy a nadace** (*International Funds and Foundations*), jimiž se rozumí účelová sdružení prostředků, z nichž má být financována určitá oblast aktivit. Fondy a nadace mohou opět fungovat v rámci organizací (např. UNICEF v OSN), nebo samostatně. Mezinárodní projekty a programy, resp. fondy a nadace, nejsou založeny na principu členství, ale podpory, jež má nejčastěji finanční podobu (řádné, mimořádné příspěvky). Pro Českou republiku mohou být užitečným nástrojem

naplňování některých specifických zahraničněpolitických cílů, jejichž realizace přesahuje možnosti jednoho státu.

(h) **Mezinárodní fóra a platformy** (*International Fora and Platforms*) jsou relativně volná sdružení států a popř. jiných aktérů, jež nedisponují právní subjektivitou, nevznikají na základě závazné mezinárodní smlouvy a nemají (obvykle) vlastní orgány. Základ tvoří více či méně pravidelná setkávání zástupců zainteresovaných států, během nichž jsou projednávány otázky společného zájmu. Institut členství zde opět neexistuje, státy mohou mít pouze status účastníků či podporovatelů. S tímto statutem může být spojen poplatek, který je určován buď jednostranně, samotným státem, nebo je dojednáván na setkáních. Mezinárodní fóra a platformy se v mnohém podobají mezinárodním smluvním režimům, postrádají ale onen smluvní základ a většinou fungují volněji, bez formálních pravidel. Lehce matoucí může být to, že jako fóra jsou označovány některé entity jiného typu, třeba některé mezinárodní mezivládní organizace (např. Mezinárodní energetické fórum).

(i) Praxe mezinárodního společenství je značně pružná, proto lze ve vládním seznamu „mezinárodních organizací“ nalézt i řadu **entit svého druhu** (*sui generis*), které nelze podřadit pod žádnou z již uvedených kategorií a jež jsou současně natolik specifické, že je obtížné zřizovat pro ně další obecnější kategorie. Typickým příkladem takové jednotky *sui generis* je Mezinárodní červený kříž – jde o souhrnné označení několika nestátních entit sdružených do Mezinárodního hnutí červeného kříže a červeného půlměsíce, na jehož chodu participují také státy. Zvláštní povahu mají též další entity uvedené ve vládním seznamu, jejichž činnost Česká republika podporuje (např. Světový svaz ochrany přírody – svaz je podřízen švýcarskému právu, na jeho působení se ale podílejí i státy). Vládní seznam „mezinárodních organizací“ zahrnuje, poněkud překvapivě, rovněž několik entit čistě **vnitrostátní povahy**, bez jakéhokoli mezinárodního přesahu. Jde např. o Americkou radu pro jachty a čluny, Svaz německých výzkumných a zkušebních ústavů nebo Komisi USA pro dohled nad jadernou bezpečností. Tyto entity jsou dílem soukromoprávní, dílem veřejnoprávní povahy. V obou případech je jejich zařazení do seznamu nevhodné a otázkou je i to, z jakých důvodů by na jejich aktivitách měla participovat Česká republika.

Tabulka 4: Typy organizací dle členství

typ mezinárodní organizace	IO	členství	příklad organizace
<i>mezivládní organizace</i>	VL	státy	OSN, Rada Evropy
<i>mezinárodní orgány</i>	OR	státy	
<i>nevládní organizace</i>	NV	fyzické a právnické osoby	Greenpeace, Amnesty International
<i>dohody a úmluvy</i>	DU	státy; dohlíží orgány	Evropská organizace pro využívání meteorologických satelitů (EUMETSAT)
<i>hybridní</i>	HY	NGOs, státy	Mezinárodní sdružení pro plavbu (PIANC)
<i>projekty a programy</i>	PP	státy; různé subjekty	Mezinárodní asociace ústní historie (v rámci OECD)
<i>nadace a fondy</i>	FN	různé subjekty; státy	Fond na zachování nemateriálního kulturního dědictví (UNESCO)
<i>fóra a platformy</i>	FP	různé subjekty	Mezinárodní dopravní fórum (ITF)

1.4.2 Typologie mezinárodních organizací podle geografického rozsahu

Podle geografického rozsahu se mezinárodní organizace dělí na organizace univerzální a regionální (a popř. ještě organizace subregionální, transregionální a partikulární). **Univerzální** organizace, někdy také označované jako organizace globální, jsou otevřeny státům a příp. jiným subjektům z celého světa. Organizace spojených národů (OSN) je pak příkladem univerzální organizace jak ve smyslu světového rozsahu členství, tak i oblastí zaměření a cílů, jež se snaží dosáhnout. V názvu těchto organizací se často objevuje označení světová (např. Světová obchodní organizace, Světová zdravotnická organizace, Světová poštovní unie atd.), nebo mezinárodní (Mezinárodní měnový fond, Mezinárodní organizace pro civilní letectví aj.). Důležitější než samotný název je počet členských států, resp. otevřenost organizace členům z různých světových regionů.⁶⁵

Regionální organizace sdružují státy určitého světového regionu, z nichž pro Českou republiku jsou relevantní evropské organizace. Politicky

nejvýznamnější je v dnešní době Evropská unie (EU), jež po přijetí *Lisabonské smlouvy* zastřešuje hlasování členských států v mezinárodních organizacích, a hraje tak roli zprostředkovatele priorit svých členů. Další významnou evropskou organizací je Rada Evropy, která se zaměřuje na ochranu demokracie, lidských práv a vlády práva. Vedle regionálních organizací existují také organizace subregionální (např. MERCOSUR v Latinské Americe, nebo ECOWAS a SADC v Africe) a, na vyšší rovině, transregionální (např. NATO, jehož členy jsou státy Evropy a Severní Ameriky, nebo OBSE, které sdružuje státy z Evropy, Asie a Severní Ameriky). Samostatně bývají někdy řazeny organizace partikulární, které sdružují státy spojené jiným než geografickým rysem. Typickým příkladem je Organizace zemí vyvážejících ropu (OPEC), jejímiž členy se mohou stát pouze státy, které těží a vyvážejí ropu.

1.4.3 Typologie mezinárodních organizací podle oblastí zaměření

Druhá běžná typologie členění mezinárodních organizací podle hlavních oblastí zaměření. V nejširším pojetí lze organizace rozdělit na ty s obecným mandátem (např. OSN a Evropská unie) a na organizace specializované (NATO, Rada Evropy, Mezinárodní měnový fond). Druhou kategorií je možno dále členit v závislosti na tom, na jakou oblast se zaměřují. Nejčastěji se rozlišují organizace zaměřující se na mír a bezpečnost, lidská práva, humanitární ochranu, obchod, rozvoj, životní prostředí, vědu, výzkum, kulturu a vzdělávání, dopravu a komunikaci či jinou oblast. Některé specializované organizace nespádají pouze do jedné z oblastí, ale kombinují několikeroú agendu. Není-li jejich záběr opravdu velmi široký, nevadí to jejich zařazení mezi organizace specializované. A nakonec rovněž organizace s obecným mandátem je možno do typologie zařadit, byť zde půjde vždy o zařazení neexkluzivní.

Mezinárodní mír a bezpečnost zahrnují činnost v oblastech prevence a řešení ozbrojených konfliktů, kam spadá udržování míru prostřednictvím misí na udržení míru (*peacekeeping*); budování míru prostřednictvím krátkodobých i dlouhodobých, vojenských i nevojenských misí; odzbrojování a kontrola zbrojení; boj s terorismem a organizovaným zločinem; ochrana civilistů a zvláště žen a dětí v ozbrojených konfliktech. Z organizací, jichž je Česká republika členem, sem patří např. OSN, NATO, OBSE či Mezinárodní organizace pro zákaz chemických zbraní (OPCV). Tyto organizace by bylo možno, podle jejich cílů, ještě dále klasifikovat – např. OSN (a do jisté míry OBSE) je organizací kolektivní bezpečnosti, NATO organizací kolektivní sebeobrany,

OPCV je organizací odzbrojovací povahy aj. Všechny nicméně sdílejí to, že jejich cílem je udržování a posilování mezinárodního míru a bezpečnosti a snižování mezinárodního napětí.

Ochrana **lidských práv** zahrnuje monitoring dodržování obecných mezinárodních úmluv na ochranu lidských práv napříč státy a přijímání nových závazků. Dále sem spadá ochrana konkrétních skupin osob, jako žen, dětí, menšin, přistěhovalců, osob s tělesným či duševním postižením atd. Nejpropracovanější lidskoprávní mechanismus má v současné době OSN a, v regionálním kontextu, Rada Evropy. Své lidskoprávní systémy postupně buduje Evropská unie, Organizace amerických států, Africká unie a nověji ASEAN. Podoba systémů se vzájemně liší: např. OSN využívá zejména politické a kvazisoudní nástroje dohledu nad dodržováním lidských práv, včetně univerzálního periodického přezkumu. Naopak Rada Evropy sází na aktivity Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, které doplňují některé expertní orgány (Benátská komise, ECRI aj.).

Humanitární činnost se překrývá s oblastmi míru a bezpečnosti a současně s ochranou lidských práv, ale zaměřuje se na ochranu jednotlivců postižených ozbrojeným konfliktem, závažnou politickou krizí, přírodní katastrofou či jinou pohromou. Spadá sem ochrana uprchlíků a vnitřně vysídlených osob, ochrana civilistů v ozbrojených konfliktech, ochrana před hladomorem či epidemiemi. Příkladem mezinárodních mezivládních organizací specializujících se na tuto oblast je Mezinárodní organizace pro migraci nebo Světová zdravotnická organizace. V oblasti humanitární činnosti, obdobně jako v některých dalších sférách (lidská práva), se mezinárodní organizace setkávají s některými dalšími typy entit identifikovaných v předchozí sekci, zejména s nevládními organizacemi (např. Mezinárodní výbor Červeného kříže, Médecins sans Frontières aj.).

Obchodní spolupráce zahrnuje odstraňování bariér trhu se zbožím, službami a duševním vlastnictvím. Zastřešuje tedy jednak přijímání mezinárodních obchodních dohod, jednak dodržování základních principů tržního obchodu, např. rovné otevřené hospodářské soutěže. Nejdůležitější a současně největší platformou je bezpochyby Světová obchodní organizace, která navazuje na aktivity systému GATT. Další významní hráči – Mezinárodní měnový fond a skupina Světové banky – jsou sdruženi do Brettonwoodského systému, jenž vznikl na konci druhé světové války. Na regionální rovině si pozornost zaslouží Evropská unie, Organizace pro hospodářskou

spolupráci a rozvoj (OECD) nebo americké subregionální organizace NAFTA a MERCOSUR.

Podpora udržitelného rozvoje je často jedním z deklarovaných principů organizací, které se primárně věnují jiným oblastem. Rozvojové cíle tisíci-letí přijaté na Světovém summitu v roce 2000 obsahují základní pilíře rozvojové spolupráce, proto mohou posloužit jako vodítko vymezující jednotlivé složky oblasti. Patří sem celá řada různých aktivit jako odstraňování chudoby, hladu a sociálních nerovností, podpora gramotnosti a základního vzdělávání, snižování dětské úmrtnosti a obecně prevence šíření závažných onemocnění, šetrné využívání přírodních zdrojů a ochrana životního prostředí. Mezi organizace, které se věnují primárně rozvojové pomoci, patří Mezinárodní zdravotnická organizace (WHO) nebo Organizace pro výživu a rozvoj (FAO). Hojně se v této oblasti angažují také organizace ekonomické povahy, např. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a skupina Světové banky (např. Mezinárodní rozvojová agentura).

Životní prostředí je jak součástí rozvojové agendy, tak samostatnou oblastí zaměření mnoha mezinárodních organizací věnujících se klimatickým změnám, ochraně přírodních zdrojů, omezování vypouštění škodlivých látek do ovzduší, recyklaci materiálů, ochraně moří a vodních toků atd. Česká republika se jako členský stát podílí na činnosti Světového svazu ochrany přírody, z regionálních organizací např. Mezinárodního sdružení na ochranu rostlin Evropy. **Věda, výzkum, vzdělávání a kultura** zahrnují výměnu zkušeností a výstupů nejčastěji prostřednictvím nevládních subjektů, jež spolupracují v transnacionálních sítích. Nejznámější mezinárodní organizací v této oblasti je Organizace OSN pro vědu, kulturu a vzdělávání (UNESCO).

Doprava a komunikace je jednou z oblastí, jež byla důvodem pro vznik prvních mezinárodních organizací v pravém slovu smyslu (např. Mezinárodní telegrafická unie a Světová poštovní unie). V současnosti je stále velmi důležitou součástí mezinárodní spolupráce, jež probíhá hlavně za účelem harmonizace standardů, propojení samotných komunikačních sítí a vývoje technologických inovací. Přes svůj spíše funkční než politický ráz je mnoho organizací tohoto typu mezivládních, nebo hybridních, což znamená, že zahrnují jak zástupce států, tak i soukromého sektoru a nevládních organizací. Příkladem může být Organizace pro mezinárodní železniční dopravu.

Přes poměrně vyčerpávající seznam oblastí se mohou objevit i natolik specifické organizace, že je nelze zařadit ani pod jeden zmíněný typ. Proto by

měla být součástí klasifikace i **zbytková kategorie** sdružující organizace, jež jsou sice specializované, nevejdou se ale do žádné z předchozích kategorií.

1.4.4 Typologie mezinárodních organizací podle jejich funkce

Třetí typologie členění mezinárodních organizací dle jejich funkce (popř. funkcí), což lze vyhodnotit ze základního poslání deklarovaného v ustavujícím dokumentu organizace nebo z dlouhodobých cílů a řádné agendy. Studie vychází z kategorií navržených teoretičkami v oblasti mezinárodních vztahů, Margaretou P. Karns a Karen A. Mingst.⁶⁶ Organizace mohou mít podle nich funkci *fóra* pro výměnu stanovisek, *poskytovatele informací*, *tvůrce norem a závazků*, *dozorce plnění závazků* a konečně *realizátora operací*. Je vhodné zmínit, že řada organizací plní současně více funkcí, většina asi všechny, na nejvýše lze identifikovat nějakou funkci dominantní. Současně existují mechanismy spolupráce mezi jednotlivými organizacemi, kdy zejména u řešení krizí je v různých fázích potřeba jiný typ vnějšího působení a pomoci. Typologie je užitečným nástrojem pro posouzení možností členských států ovlivňovat chod organizací a posoudit vstupy a v kontextu jejich hlavních funkcí. Pokud např. organizace směřuje k humanitární či rozvojové asistenci, nelze očekávat přínosy ve smyslu posílení obchodu a vlastního růstu. Naopak u politických fór je třeba se více soustředit na formulaci jasných priorit a pozic, jelikož prosazování vlastního stanoviska je jediným skutečným smyslem takových organizací.

Mezinárodní **fóra** slouží jako platformy pro výměnu stanovisek mezi účastníky, ať už jde o vrcholné představitele členských států, nebo zástupce zájmových skupin či jiných nevládních subjektů. Největším globálním mezivládním fórem je OSN, jehož Valné shromáždění dává prostor všem členům, aby se vyjádřili k aktuální agendě. V ideálním případě organizace přesahují funkci fóra a prostřednictvím dalších institucí převádí obecné závěry do konkrétních politik, jak je tomu např. u Rady EU, jež přijímá obecná rámcová rozhodnutí a ta se snaží realizovat ve svých nařízeních a doporučeních přijímaných společně Radou ministrů a Evropským parlamentem. Modelu fóra se z regionálních organizací nejvíce blíží Rada Evropy.

Poskytování informací je tradičně asociováno s nevládními organizacemi, byť je tato funkce stejně běžná i pro mezivládní organizace. Poskytování informací může sloužit jako předstupeň pro další cíle, často operativního

charakteru. Například Světová banka každoročně zveřejňuje informace o hospodářském růstu (či naopak stagnaci a propadu) všech států světa a současně informuje o problematických a krizových situacích napříč regiony. Poskytování informací tak často nepřímou slouží k sledování normativních cílů, typicky také v oblasti životního prostředí (např. Globální ekologická stopa).

Další klíčovou funkcí je **přijímání norem a závazků** na mezinárodní úrovni. V případě obecnějších a často i právně nezávazných norem se může jednat jak o vládní, tak i nevládní organizace. Ty mohou svými aktivitami tlačit vládní představitele ke změně směřování jejich politiky a hájit zájmy určitých skupin, např. civilistů v ozbrojených konfliktech, žen a dětí, nebo starších osob (např. Human Rights Watch). Pokud jsou prosazované principy dostatečně relevantní, mohou být projednávány na mezivládní úrovni a v konečné fázi přijaty v podobě závazných úmluv (např. Ottawská úmluva k protipěchotním minám). Organizace také monitorují dodržování mezinárodněprávních norem a závazků v jednotlivých státech, buď v rámci periodických přezkumů (např. Univerzální periodický přezkum v Radě OSN pro lidská práva), nebo vyšetřovacích misí v krizových situacích (OSN prostřednictvím svých Zvláštních zpravodajů, generálního tajemníka a jeho poradců). Rada Evropy pak monitoruje dodržování lidských práv v členských státech průběžně a současně používá systém včasného varování, pokud dochází k závažným zhoršením.

Poslední funkcí je obecná kategorie **realizace operací**, což znamená implementaci rámcových programů, doručení zdrojů přímo do určené oblasti, poskytování různých typů asistence nebo rozmístění vojenských jednotek ať už v rámci mírových misí, donucovacích intervencí a nebo uplatňování sankcí. Měkčí operativní nástroje používají jak vládní, tak i nevládní organizace, často ve spolupráci, kdy jsou prostředky uvolněné mezinárodní vládní organizací doručeny do konkrétní oblasti prostřednictvím nevládních subjektů, jež k tomu dostanou prostředky. Nejčastěji jde o rozvojovou a humanitární pomoc (např. Světová banka, Evropský rozvojový fond, Světová zdravotnická organizace atd.). Donucovací operace a bezpečnostní opatření obecně jsou implementovány spíše většími a politicky významnými mezivládními organizacemi, jako je např. NATO.

2. ČESKÁ REPUBLIKA A MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

2.1 HISTORICKÝ VÝVOJ ZAPOJENÍ ČESKÉ REPUBLIKY DO MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ

Mezinárodní organizace jsou pro Českou republiku důležitou platformou, skrze niž může realizovat své zahraničněpolitické cíle a priority. Význam organizací shodně uznávají všechny koncepční materiály, ze kterých ČR ve své novodobé historii vycházela. Například *Koncepce zahraniční politiky ČR na léta 2003–2006* prohlašovala, že „pro ČR s jejími omezenými zdroji a možnostmi jsou mezinárodní organizace platformou, kde může efektivně prosazovat své zájmy“.⁶⁷ Současná *Koncepce zahraniční politiky*, schválená v roce 2011,⁶⁸ takové vyjádření neobsahuje, aktivity vyplývající z členství v multilaterálních organizacích jsou v ní ale řazeny mezi hlavní nástroje české diplomacie (bod 2.4). V bodu věnovaném multilaterální diplomacii navíc *Koncepce* uznává, že „principiálním zájmem ČR je podpora efektivního fungování a akceschopnosti mezinárodních organizací, jež svým dílem přispívají k takovému mezinárodnímu řádu, který respektuje oprávněné zájmy všech svých členů“ (bod 4.1), a zavazuje se, že „ČR bude politicky ovlivňovat činnost těchto organizací, aby jejich rozhodnutí co nejvíce reflektovala české a širší evropské zájmy“ (tamtéž). Podrobněji rozebrány jsou priority České republiky v klíčových mezinárodních organizacích, mezi něž jsou řazeny Evropská unie, NATO, OSN, Rada Evropy, OBSE a mezinárodní ekonomické a finanční organizace.

Jak již bylo řečeno v úvodu k této části publikace, Česká republika je v současné době členkou zhruba šedesáti mezinárodních organizací mezivládní

povahy a vedle toho podporuje několik set jiných mezinárodních entit (mezinárodní orgány, mezinárodní nevládní organizace, mezinárodní smluvní režimy, mezinárodní projekty a programy, mezinárodní fondy a nadace, mezinárodní fóra a platformy, mezinárodní odborné asociace a profesní sdružení, další mezinárodní jednotky *sui generis* a zahraniční národní entity). První část této kapitoly se zamýšlí nad vývojem členství České republiky v mezinárodních organizacích a identifikuje některé znaky či trendy, jež toto členství charakterizují. Druhá část předkládá analýzu struktury českého členství v „mezinárodních organizacích“. Vychází ze závěrů vládní iniciativy, a používá proto širší definici „mezinárodní organizace“, která zahrnuje všechny entity popsané výše.

2.1.1 Vývoj zapojení České republiky v mezinárodních organizacích

Vývoj přístupu České republiky k mezinárodním organizacím lze periodicky rozdělit do *tří fází*. První z nich zahrnovala – v závislosti na každé organizaci – několik počátečních týdnů až měsíců existence nezávislého státu a byla charakterizována snahou o opětovné zapojení České republiky do mezinárodních struktur, a to především těch, ve kterých bylo v minulosti přítomno Československo. Druhá fáze je spojena s obdobím 1993–2004, kdy se Česká republika chystala na členství v Evropské unii, začínala koordinovat své pozice se státy EU, formálně ale zůstávala samostatným hráčem. Třetí fáze zahrnuje období po roce 2004, kdy již Česká republika na mezinárodní scéně nevystupuje jen jako suverénní národní stát, ale i coby součást širšího nadnárodního uskupení, v rámci něhož dochází ke koordinaci postojů a názorů na různá zahraničněpolitická témata.

První fáze je nejkratší a značně monotematická. Hlavním cílem České republiky v dané době bylo obnovit, resp. nově získat členství v těch mezinárodních organizacích, ve kterých mělo své zastoupení Československo. Vzhledem k tomu, že současné mezinárodní právo nepředvídá automatickou sukcesi nástupnických států do členství v mezinárodních organizacích, musela ČR po svém vzniku žádat o nové přijetí do každé z nich a podstoupit celou přijímající proceduru tak jako jakýkoli jiný nový kandidát. Tento proces proběhl v zásadě bez komplikací a mnohdy v rekordně krátkém čase několika dnů či týdnů. České republice k tomu napomohlo dobré jméno, jež ve většině organizací Československo mělo, mnohdy se totiž řadilo mezi zakládající členy příslušné organizace (např. u OSN). Kladně rozhodnutí o přijetí

ČR ovlivnil i pokojný charakter rozdělení společného státu, ostře kontrastující s krvavým rozpadem nedaleké Jugoslávie.

Bezkonfliktní rozdělení státu se ostatně odrazilo také v tom, že Česká republika a Slovensko koordinovaly v počátečním období po roce 1993 své zahraničněpolitické aktivity ve vztahu k mezinárodním organizacím. Řídily se při tom dohodou o nástupnictví po bývalé ČSFR,⁶⁹ která stanovila principy obsazování pozic v organizacích a v jednotlivých orgánech, výborech a komisích OSN. V dohodě se oba státy současně zavázaly, že podpoří kandidaturu druhého státu do jakékoli organizace, jejímiž jsou členy, a vzájemně si garantovaly, že si budou až do konce roku 1993 poskytovat nezištně výhody plynoucí z členství rozděleného podle dohodnutého klíče. Došlo také k rozdělení budov a prostor stálých misí při mezinárodních organizacích, z nichž polovina připadla České republice (např. stálá mise v New Yorku) a druhá polovina Slovensku (např. stálá mise ve Štrasburku).

Obnovit, resp. formálně právně nově získat členství v mezinárodních organizacích, jichž bylo členem Československo, se obvykle podařilo v první polovině roku 1993. Jako příklad lze uvést OSN. Československo patřilo mezi zakládající členy světové organizace a své členství si uchovalo po celou dobu studené války. Krátce před rozpadem společného státu, 10. 12. 1992, zaslala Stálá mise Československa v New Yorku dopis generálnímu tajemníkovi OSN, ve kterém jej informovala o chystaném zániku Československa a o tom, že Česká a Slovenská republika, coby nástupci Československa, mají zájem o získání členství v OSN. Dne 8. 1. 1993 se žádostmi obou států zabývala Rada bezpečnosti a doporučila, aby jim bylo vyhověno.⁷⁰ O jedenáct dní později, 19. 1. 1993, věc projednalo Valné shromáždění OSN, které se konsenzuálně (bez hlasování) rozhodlo oba státy přijmout.⁷¹ Obdobně hladce proběhlo řízení o přijetí České republiky do dalších organizací, např. UNESCO, Světové zdravotnické organizace nebo Rady Evropy.

Druhá fáze, která zahrnuje zhruba první desetiletí existence nezávislého českého státu (1993–2004), již byla co do obsahu a sledovaných cílů podstatně pestřejší. Na prvním místě byla tato fáze spojena s upevňováním pozic České republiky v tradičních organizacích, do kterých nastoupila, spolu se Slovenskem, po Československu (OSN, Rada Evropy, odborné univerzální organizace aj.). K nejdůležitějším úspěchům v této oblasti se řadilo získání místa nestálého člena Rady bezpečnosti OSN na období 1994–1995 a české předsednictví Valného shromáždění OSN v letech 2002–2003.

Rada bezpečnosti OSN je tvořena pěti stálými a deseti nestálými členy. O místa nestálých členů se tak může v dnešní době ucházet cca 188 států, šance toto místo získat je tedy, zvláště pro stát menší velikosti, omezená. České republice se to povedlo, a to necelý rok po svém přijetí do OSN.⁷² Záměř ucházet se o nestálé členství v Radě bezpečnosti oznámilo oficiálně Československo už v roce 1988, po rozdělení státu pak na základě dohody se Slovenskem připadla kandidatura České republice. Jediným protikandidátem ve skupině východoevropských států, k níž Česká republika náleží i po rozpadu východního bloku, bylo Bělorusko, většina států dala ale v hlasování přednost České republice.⁷³ Ihned po svém nástupu převzala ČR předsednictví Rady bezpečnosti, jež pak vykonávala během svého funkčního období ještě jednou, a to v dubnu 1995.

Česká republika se v Radě bezpečnosti prioritně orientovala na zlepšení systému financování OSN, dodržování mezinárodního práva a prosazování ochrany lidských práv. Vzhledem k soudobým mezinárodním problémům se rovněž aktivně angažovala v otázkách sankčních režimů vyhlášených Radou bezpečnosti OSN na základě kapitoly VII *Charty OSN* vůči státům ohrožujícím či porušujícím mezinárodní mír a bezpečnost.⁷⁴ Česká republika schvalovala koncepci sankcí jako takovou, vyjadřovala ovšem pochybnosti o efektivitě plošných sankcí postihujících spíše obyvatelstvo cílového státu než jeho vládnoucí elity. Podporovala proto myšlenku tzv. cílených sankcí (*smart sanctions*), jež by směřovaly proti konkrétním osobám a nevedly by ke zhoršení sociálních a ekonomických podmínek v cílovém státu. V souladu s lidskoprávním zaměřením své zahraniční politiky se ČR rovněž stavěla pozitivně k širšímu výkladu čl. 39 *Charty OSN*, který dovoluje Radě bezpečnosti kvalifikovat rozsáhlá porušování lidských práv jako ohrožení míru a bezpečnosti a rozhodnout o vyhlášení sankcí nebo použití ozbrojené síly. V této souvislosti ČR podporovala aktivnější zásah OSN během genocidy ve Rwandě, se svou iniciativou ale neuspěla.

Po úspěšném působení v Radě bezpečnosti se Česká republika rozhodla ucházet se o další významnou funkci v OSN, a to předsednictví Valného shromáždění OSN.⁷⁵ Předsednictví trvá vždy rok, a tak šance jej získat je vzhledem k množství států značně omezená; např. Československo tuto funkci nezastávalo nikdy. Svou kandidaturu, i tentokrát za skupinu východoevropských zemí, ČR oficiálně oznámila v roce 1995 a jediným protikandidátem se jí opět stalo Bělorusko, které ale nakonec ze „soutěže“ samo odstoupilo.

Česká republika, resp. její zástupce Jan Kavan, byl zvolen do funkce předsedy 57. zasedání VS OSN na základě aklamace v červenci 2002⁷⁶ a své funkce se ujal v září téhož roku.

České předsednictví si stanovilo několik priorit, které mj. zahrnovaly podporu praktické realizace závěrů Deklarace tisíciletí z roku 2000, prevenci ozbrojených konfliktů a boj proti mezinárodnímu terorismu, posilování mezinárodního práva a respektu k lidským právům, zlepšení spolupráce uvnitř a vně OSN a reformu OSN (včetně revitalizace VS OSN, posílení role Hospodářské a sociální rady a dosažení pokroku při hledání konsenzu ohledně změn ve složení a fungování Rady bezpečnosti). V těchto oblastech se Česká republika snažila předkládat příslušné návrhy, vzhledem k omezenému mandátu předsedy a nutnosti získat dostatečnou podporu ve Valném shromáždění (o zásadních otázkách včetně rozpočtových rozhoduje Valné shromáždění dvoutřetinovou většinou, o ostatních otázkách většinou prostou) se jí nicméně podařilo prosadit pouze část z nich.

Jednou z úspěšnějších iniciativ, s nimiž ČR během předsednictví Valného shromáždění vystoupila, byl koncept integrované implementace závěrů hlavních konferencí a summitů OSN v hospodářské a sociální oblasti. Z podnětu České republiky byla v lednu 2003 k tomuto tématu zřízena zvláštní *ad hoc* pracovní skupina, jež během necelých šesti měsíců připravila sérii doporučení, kterým následně v rezoluci 57/270 z června 2003 vyjádřilo svou podporu VS OSN. Rezoluce se mj. týká změny pracovních metod výborů Valného shromáždění a Hospodářské a sociální rady s jejími funkčními komisemi a koordinace aktivit mezi OSN a jinými aktéry v hospodářské a sociální oblasti působícími mimo systém OSN. Předpokládá rovněž konání politického zasedání v roce 2005, během něhož by měla být zhodnocena míra naplnění Rozvojových cílů tisíciletí za prvních pět let od přijetí Deklarace tisíciletí. Tyto závěry jsou v souladu s českou iniciativou, představují nicméně relativně málo ambiciózní verzi její realizace.

V oblasti udržování míru a bezpečnosti se České republice podařilo dovést do konce jednání o rezoluci týkající se prevence ozbrojených konfliktů, která byla považována za prioritní. Rezoluce 57/337, přijatá v červenci 2003, reaguje na starší zprávu generálního tajemníka⁷⁷ a směřuje k praktické implementaci v ní obsažených doporučení. Zdůrazňuje význam vypracování komplexní a koherentní strategie k předcházení ozbrojených konfliktů, která by zahrnovala jak krátkodobá operační, tak dlouhodobá strukturální opatření

a zaměřovala by se na odstranění hlubších (politických, ekonomických a sociálních) příčin ozbrojených konfliktů. Rezoluce rovněž definuje roli jednotlivých aktérů (států, regionálních organizací, OSN, mezinárodních finančních institucí, občanské společnosti) při prevenci ozbrojených konfliktů a kladě důraz na „mainstreaming“ tématu v rámci aktivit OSN.

Vedle upevňování pozic v tradičních organizacích bylo období let 1993–2004 spojeno se snahou o získání členství v dalších významných organizacích. Vedle Evropské unie se mezi ně řadilo zejména NATO a některé organizace hospodářské povahy (OECD). Česká republika se také stala členkou několika nově ustavených organizací, jako byla Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (1995), Světová obchodní organizace (1995) nebo Organizace pro zákaz chemických zbraní (1997). Vstup do prakticky všech těchto organizací odrážel konsenzus české politické scény a větší výhrady nevzbudil ani v řadách širší veřejnosti.

Určitou výjimku v tomto ohledu představoval vstup České republiky do NATO (Organizace severoatlantické smlouvy) v březnu 1999. Zájem stát se členem této organizace kolektivní sebeobrany deklarovalo Československo již v roce 1991, krátce po zániku Varšavské smlouvy. V roce 1994 se nyní již Česká republika zapojila do programu Partnerství pro mír (*Partnership for Peace*), který měl připravit státy bývalého východního bloku na standardy NATO. Formálně byly listiny o přistoupení k NATO podepsány na počátku roku 1999 a členství ČR započalo 12. března. Přistoupení se netěšilo jednoznačné podpoře politické scény a širší veřejnosti, tím spíše, že se odehrálo krátce před zahájením útoku NATO na Svazovou republiku Jugoslávii, který vyvolal v České republice kontroverze. Omezená podpora se nicméně nijak neprojevila na zapojení ČR do aktivit NATO a jejím podílu např. na mírových operacích v dalších letech (ISAF v Afghánistánu aj.). V roce 2002 se navíc v Praze konal summit NATO, na němž se setkali nejvyšší představitelé 22 států – šlo o největší akci tohoto typu, jaká kdy byla v Praze uspořádána.

Jednou z nejdůležitějších součástí zahraniční politiky ČR v období 1993–2004 byla příprava na *vstup do Evropské unie* a postupné naplňování podmínek, na něž byl tento vstup vázán.⁷⁸ Začlenění do EU, spojené s heslem „Návratu do Evropy“, tvořilo klíčovou prioritu české diplomacie již od vzniku samostatného státu. Rozhovory o uzavření asociační dohody započaly dokonce ještě za Československa (a ES), v roce 1990 a v dalším roce byla dohoda skutečně podepsána. Po rozpadu Československa se proces na nějakou

dobu zbrzdil, neboť bylo třeba asociační dohodu revidovat, resp. znovu přijmout, ve světle nového vývoje. To se stalo během roku 1993. V téže roce byla vymezena tzv. Kodaňská kritéria, jež musely státy střední a východní Evropy splnit, chtěly-li vstoupit do EU. Šlo o soubor ekonomických, politických a dalších opatření (v oblasti justice, právního řádu, boje proti korupci aj.), jejichž realizaci z české strany EU sledovala a hodnotila.

Formální přihlášku podala ČR v lednu 1996. O rok později zveřejnila Evropská komise Posudky o připravenosti všech kandidátských zemí. Česká republika vyšla z hodnocení dobře, a Evropská komise tak doporučila, aby s ní byla zahájena jednání o členství. Oficiální pozvání ke vstupu do EU obdrželo ČR, spolu s deseti dalšími státy, na konci roku 1997. Rámec byl formulován v Přístupovém partnerství, jehož naplňování bylo pravidelně posuzováno. Přístupové rozhovory byly zahájeny na jaře 1998 a soustředily se na 31 oddělených kapitol. V čele vyjednávacího týmu stál za ČR tehdejší náměstek ministra zahraničních věcí Pavel Telička. Rozhovory skončily v prosinci 2002, kdy Evropská rada rozhodla o přijetí deseti nových členů, včetně České republiky, k 1. 5. 2004. Vstup, na rozdíl od přistoupení do NATO, předcházelo referendum, ve kterém se 77 % voličů při volební účasti 55 % vyslovalo ve prospěch začlenění do EU. K němu v roce 2004 skutečně došlo, čímž byla zahájena třetí fáze vývoje členství ČR v mezinárodních organizacích.

Třetí fáze pokrývá období od vstupu do Evropské unie v roce 2004 do současnosti. Charakterizuje ji to, že Česká republika vystupuje jako stabilní, na mezinárodní scéně dobře etablovaný stát, který je pevně ukotven v mezinárodních strukturách (EU, NATO, OSN, Rada Evropy aj.), a tohoto ukotvení se snaží využívat k prosazování svých zahraničněpolitických priorit. Mezi ty se podle *Koncepce zahraniční politiky ČR* z roku 2011 řadí: „*posilovat bezpečnost ČR, analyzovat hrozby a působit proti nim; prosazovat hospodářské a obchodní zájmy ČR v zahraničí, včetně energetické bezpečnosti; posilovat pozitivní obraz a vnímání ČR v zahraničí; rozvíjet dobré vztahy se sousedními státy a posilovat regionální spolupráci; podporovat akceschopnou a ekonomicky a politicky silnou EU; udržovat a posilovat transatlantickou vazbu; podporovat dodržování lidských práv a demokracii ve světě /.../; posilovat evropskou integraci východní a jihovýchodní Evropy*“ (bod 3).

Specifickým znakem třetí fáze je to, že coby člen Evropské unie musí ČR koordinovat své postoje s dalšími státy. To se nejvýrazněji projevilo v první polovině roku 2009, kdy Česká republika zaujala předsednické místo v Radě

Evropské unie. Pro tyto účely připravila specifické koncepční dokumenty, které vyjadřovaly její priority ve vnitrounitní i zahraniční politice. Šlo o *Sektorové priority předsednictví ČR v Radě EU v první polovině roku 2009*,⁷⁹ *18-měsíční program Rady*⁸⁰ a *Pracovní program českého předsednictví*.⁸¹ Dokumenty uznávají, že „EU je významným globálním hráčem díky /.../ vysoké míře zapojení do multilaterálního systému /.../“,⁸² podrobněji tuto myšlenku ale nerozvádějí a aktivity EU v mezinárodních organizacích v nich nejsou rozebrány prakticky vůbec.

V praxi nicméně tyto aktivity Česká republika řešit musela, neboť coby předsednický stát vystupovala na univerzálních fórech s celounijními stanovisky: od počátku ledna do konce června přednesli čeští politici a diplomaté na půdě různých orgánů OSN, včetně Rady bezpečnosti, Valného shromáždění, Hospodářské a sociální rady a Komise pro budování míru, jménem EU desítky projevů. Ty se týkaly tak odlišných témat, jakými jsou konflikt na Blízkém východě, mírové operace OSN, boj proti terorismu, naplňování Rozvojových cílů tisíciletí, budování míru v Burundi nebo světová finanční krize. Vedle prezentace stanovisek EU se ČR musela aktivně zapojit a mnohdy přímo převzít iniciativu při hledání vnitrounitních kompromisů. Jak ukázal příklad Světové revizní konference OSN proti rasismu, ne vždy se tohoto úkolu zhostila tak, jako bylo záhodno, to však, alespoň v daném případě, bylo spíše než její nezkušenosti možno připsat na vrub kontroverznosti samotného tématu. Celkově byl výkon předsednictví v Radě EU pro ČR užitečnou školou, jež ji přiměla uvažovat v širší, celounijní perspektivě.

Působení České republiky v mezinárodních organizacích ve třetí fázi vývoje přineslo úspěchy, ale i neúspěchy. Do druhé kategorie spadá nezvolení ČR za nestálého člena Rady bezpečnosti na období 2008–2009. Kandidaturu na toto místo ohlásila ČR v roce 2003. Svou kampaň stavěla na tradici úspěšného působení v OSN, angažovanosti v řadě oblastí aktivit OSN (mírové operace, rozvojová spolupráce, humanitární pomoc) a pověsti země, která prošla úspěšnou společenskou a ekonomickou transformací a pokojným rozdělením státu.⁸³ Soupeřem České republiky byly Chorvatsko a zpočátku ještě Gruzie, která ale brzy svou kandidaturu stáhla. Šance na zvolení se dlouho zdály vysoké, ČR byla dokonce považována za favorita.⁸⁴ První kolo tajného hlasování nicméně skončilo poměrem hlasů 95 : 91 ve prospěch Chorvatska a ve druhém se ztráta ČR ještě zvýšila, poměr byl 106 : 81. Následně Česká republika, po realistickém zhodnocení situace, svou kandidaturu stáhla

a Chorvatsko bylo ve třetím kole zvoleno hlasy 184 států.⁸⁵ Neúspěch bývá většinou přičítán nejednoznačným signálům, které ČR v různých fázích kampaně vysílala a z nichž nebylo zcela zjevné, zda o místo vlastně stojí, a také tomu, že Chorvatsko se o členství v Radě bezpečnosti ucházelo poprvé.⁸⁶

Mezi úspěchy třetí fáze se řadí třeba česká angažovanost v rámci Rady OSN pro lidská práva. Ochrana lidských práv a základních svobod a prosazování hodnot demokracie a vlády práva patří mezi dlouhodobé priority české zahraniční politiky. To se projevilo i opakovaným členstvím v Komisi OSN pro lidská práva (*UN Commission on Human Rights*) v letech 1997–1999 a 2000–2002, kde se ČR angažovala např. při přijímání rezolucí ke stavu lidských práv na Kubě⁸⁷ a na podporu tzv. tematických procedur (tematických zprávodajové, pracovní skupiny aj.). V roce 2006 byla Komise zrušena a nahrazena novou Radou OSN pro lidská práva (*UN Human Rights Council*), která má oproti Komisi širší pravomoci a je podřízena přímo Valnému shromáždění OSN (Komise podléhala Hospodářské a sociální radě). Česká republika se o členství v Radě ucházela ihned po jejím zřízení a také jej získala, připadl jí ovšem krátký mandát na dobu cca jednoho roku.

Již v následujícím roce oznámila, že se o místo v Radě hodlá ucházet znovu, a to na období 2011–2014. Kampaň, která vyvrcholila na jaře 2011,⁸⁸ kladla důraz na dlouhodobou angažovanost ČR v oblasti ochrany lidských práv ve světě. Volby do Rady proběhly 20. 5. 2011 ve VS OSN. Česká republika při nich získala hlasy 148 států (ze 191 přítomných), a stala se tak nejúspěšnějším kandidátem v rámci východoevropské skupiny. Svého místa v Radě se ČR formálně ujala 18. 6. 2011.⁸⁹ Od té doby se ČR zúčastnila všech řádných i zvláštních zasedání Rady a počínala si během nich značně aktivně: pravidelně se zapojovala do diskusí o stavu lidských práv v různých státech světa, vystupovala v mechanismu univerzálního periodického přezkumu, který na půdě Rady probíhá apod. Nejzdárněji ČR své členství v Radě zúročila v letech 2013–2014, kdy získala jedno ze čtyř místopředsednických křesel v Radě (zaujala jej stálá představitelka ČR v Ženevě Kateřina Sequensová) a poprvé prosadila, ve spolupráci s několika dalšími státy (Botswana, Indonésie, Nizozemsko, Peru), samostatnou rezoluci, zaměřenou na rovnou politickou účast.⁹⁰

Dalším úspěchem bylo dokončení ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (*International Criminal Court*, MTS). Mezinárodní trestní soud je stálý mezinárodní soudní orgán, který ovšem sám sebe chápe

jako mezinárodní organizaci, pověřený stíháním pachatelů nejzávažnějších zločinů podle mezinárodního práva, tj. genocidy, zločinů proti lidskosti, válečných zločinů a výhledově zločinu agrese. Česká republika jeho statut podepsala v dubnu 1999, návrhy směřující k ratifikaci předložené v letech 2000 a 2001 ale neuspěly. Jako oficiální důvod byl uváděn nesoulad statutu s ústavním pořádkem ČR. Po přijetí tzv. euronovely v roce 2001 se otevřela možnost překlenout tento rozpor využitím nového čl. 10a Ústavy, který smlouvy, jež přenášejí některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní instituce, staví na roveň ústavním zákonům. To se nakonec skutečně realizovalo, a ČR se tak jako poslední země EU stala od 1. 10. 2009 smluvní stranou Římského statutu a „členem“ systému MTS. Navzdory liknavému postoji k ratifikaci Římského statutu uspěl na konci roku 2011 český kandidát Robert Fremr, a ČR tak získala vlastního soudce MTS.

2.1.2 Trendy zapojení České republiky v mezinárodních organizacích

Ve výčtu úspěchů a neúspěchů třetí fáze a vlastně celého vývoje členství České republiky v mezinárodních organizacích by bylo možno pokračovat, lze však mít za to, že již poskytnutý přehled umožňuje udělat si o tomto vývoji základní představu. Dovoluje také vyvodit z něj některé obecné *znaky* či *trendy*, které přístup ČR k mezinárodním organizacím charakterizují. Na *prvním místě* je třeba říci, že mezinárodní organizace jsou sice v ČR vnímány jako užitečná platforma, prostřednictvím níž lze realizovat zahraničněpolitické cíle a priority, česká diplomacie ale nemá vždy zcela jasno v tom, co od jednotlivých organizací očekává a co je sama schopna nabídnout. To se projevilo např. během váhavé kampaně za znovuzvolení do Rady bezpečnosti OSN v roce 2007 nebo během předsednictví v Radě EU, kde si ČR stanovila ambiciózní cíle, nakonec se ale „utopila“ v běžné agendě a řešení aktuálních problémů. Existují nicméně případy dobré praxe, jako je třeba dlouholeté působení v Radě OSN pro lidská práva, kde se ČR chová předvídatelně a koherentně.

Druhým znakem je to, že mezi organizacemi existuje z pohledu ČR jasná hierarchie. Největší důraz je tradičně kladen na členství v Evropské unii, v NATO a v organizacích hospodářské a finanční povahy. Poněkud upozaděny zůstávají další organizace, včetně OSN či Rady Evropy (na některé vybrané oblasti, např. ochranu lidských práv). Ačkoli rozlišování mezi organizacemi nepřekvapí a do značné míry jej lze chápat, zvláště v určitých etapách byla rovnováha vychýlena snad až příliš, a to na úkor robustní a konzistentní

politiky v mnoha organizacích. Omezenému zájmu o aktivity mnoha z nich je ostatně možno přičíst i některé nedostatky přístupu české státní správy k mezinárodním organizacím (a jiným entitám), o kterých bude řeč v další kapitole této části publikace.

Zatřetí, cíle, jež česká zahraniční politiky v mezinárodních organizacích sledovala, se postupem doby – z vcelku pochopitelných důvodů – měnily. V první fázi se snaha zaměřila na prosté obnovení, resp. nové získání členství v organizacích, kde se v minulosti angažovalo Československo, a navázání na jeho tradici. Tuto snahu se podařilo, právě díky dobré pověsti Československa a pokojnému rozdělení státu, realizovat vcelku rychle a bez komplikací. Ve druhé fázi spočíval hlavní cíl v začlenění do evropských či euroatlantických struktur a s ním spojeném potvrzení „Návratu do Evropy“ (či „Návratu na Západ“). Síly se tedy primárně napřely k zajištění vstupu do NATO (1999) a do Evropské unie (2004), byť příležitostně se ČR dařilo realizovat se i v jiných oblastech (nestálé členství v Radě bezpečnosti v letech 1994–1995, předsednictví ve Valném shromáždění OSN v roce 2009 aj.). Třetí fáze přinesla stabilizaci a normalizaci české diplomacie. Ta už neusilovala o změny postavení České republiky na mezinárodní scéně, ale spíše jí šlo o to, aby ČR coby jasně zakotvený aktér mohla postupně uskutečňovat své zahraničně-politické priority.

Začtvrté, obsahovým zaměřením své mnohostranné zahraniční politiky se Česká republika ve sledovaném období výrazněji neodlišovala od ostatních demokratických států střední Evropy. Charakteristické pro ni bylo upřednostňování mírového řešení mezinárodních krizí, resp. řešení odpovídajícího zásadám mezinárodního práva, důraz na prosazování ochrany lidských práv, ovlivněný vlastní historickou zkušeností, a upozorňování na širší kontext problémů současného světa včetně jejich sociální, ekonomické a environmentální dimenze. Postoje, které ČR během let zaujímal k jednotlivým problémům, odrážely zmíněné priority, velký a mnohdy rozhodující vliv na ně ale současně měla stanoviska strategických partnerů, tj. Evropské unie a USA. Česká republika se také postupem doby začala na některých tématech výrazněji profilovat – příkladem je oblast ochrany lidských práv a podpory demokracie a vlády práva. Ačkoli profilace může vyvolat kritiku, u států menší velikosti je vcelku obvyklá, přinejmenším pokud je zvolený směr výrazem konsenzu širší politické reprezentace.

2.2 ANALÝZA STRUKTURY ZAPOJENÍ ČESKÉ REPUBLIKY V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH

Česká republika je v současné době členkou zhruba šedesáti mezinárodních organizací mezivládní povahy. Vedle toho se podílí na činnosti mnoha dalších mezinárodních entit, jako jsou různé mezinárodní smluvní režimy, mezinárodní projekty a programy, mezinárodní fondy a nadace či mezinárodní fóra a platformy. Naše země také podporuje, většinou formou finančních příspěvků, mezinárodní nevládní organizace a mezinárodní odborné asociace a profesní sdružení. Těchto jiných subjektů, mimo mezinárodní mezivládní organizace, je v dnešní době několik stovek. Česká republika jako stát menší velikosti a omezených zdrojů mezinárodní organizace potřebuje – jejich prostřednictvím může realizovat své zahraničněpolitické cíle, komunikovat s jinými státy apod. Nejde pochopitelně o exkluzivní platformu: souběžně s členstvím v mezinárodních organizacích musí ČR rozvíjet bilaterální vztahy a pěstovat multilaterální diplomacii mimo formální instituce (např. jednání *ad hoc*, různé mezinárodní režimy aj.).

Několikrát zde bylo zmíněno, že až do roku 2010 nejen že neexistoval komplexní přehled o zapojení ČR do mezinárodních organizací a dalších entit, neexistovala ani snaha podobným přehledem disponovat. Dne 25. 7. 2012 přijala vláda ČR na základě materiálu předloženého MZV ČR Usnesení č. 581/2012,⁹¹ ve kterém uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy, aby do 15. 10. 2012 předložili MZV „*úplný soupis mezinárodních organizací, jichž je Česká republika členem a jež spadají do jejich gesční zodpovědnosti*“ (bod III.1.a), a současně aby nevstupovali „*do případných nových významných finančních závazků ve vztazích vůči mezinárodním organizacím bez předchozího souhlasu vlády*“ (bod III.1.b). Ministr zahraničních věcí byl stejným usnesením vyzván, aby do 31. 1. 2013 „*předložil vládě úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích, vyhodnotil funkčnost současného systému zakládání a udržování členství České republiky v mezinárodních organizacích a navrhl případné zlepšení tohoto systému*“ (bod III.2). Jde o iniciativu v evropském i světovém měřítku poměrně ojedinělou, neboť dle dosavadních zjištění ve většině zemí panuje podobně nepřehledná situace, jaká panovala před rokem 2011 i v České republice.

V návaznosti na zmíněné usnesení vznikl pracovní materiál (396/13), který byl vládou ČR projednán 2. 5. 2013. Projednání vyústilo v přijetí usnesení č. 317/2013,⁹² jež nastavilo nová pravidla financování vybraných šedesáti mezinárodních organizací, uvedeným v přílohách I a II usnesení. Příloha I zahrnuje tzv. mezinárodní organizace zásadního zahraničního významu a nadresortního charakteru – zde by počínaje roku 2014 mělo závazky hradit výlučně MZV. Těchto organizací je celkem 21 a řadí se mezi ně např. OSN, Rada Evropy, NATO, WTO, OBSE a WHO. Příloha II obsahuje seznam mezinárodních organizací, v jejichž prospěch má od roku 2014 platby hradit odborný gestor, který je taktéž uveden v příloze. Z celkového počtu 39 takových organizací jich největší množství (8) přechází pod Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, následují Ministerstvo dopravy ČR (6), Ministerstvo životního prostředí ČR (6), Ministerstvo zemědělství ČR (5), Ministerstvo vnitra ČR (3), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (3), Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2), Ministerstvo financí ČR (1), Ministerstvo kultury ČR (1), Ministerstvo spravedlnosti ČR (1) a Úřad průmyslového vlastnictví (1). Dvě organizace zůstávají MZV.

Kromě změny systému financování je usnesení č. 317/2013 významné i v tom, že členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy ukládá „*trvale usilovat o maximální efektivitu výkonu členství ve všech mezinárodních organizacích*“ (bod III.1.d) a dále je vybízí, aby vždy k 31. březnu předkládali MZV informace o působení a přínosech členství v mezinárodních organizacích v jejich gesci.⁹³ Vládní iniciativa rovněž nasvědčuje tomu, že si státní správa alespoň částečně uvědomuje limity úzkého, čistě finančně pojetého pohledu na členství v mezinárodních organizacích a s rostoucí intenzitou se snaží zajistit, aby členství bylo posuzováno na základě sady komplexních, kvantitativních i kvalitativních ukazatelů. Následující analýza vychází z dat, jež byla sebrána právě na základě výše uvedeného vládního usnesení a zachycují situaci za rok 2011 a 2012.

2.2.1 Základní informace o struktuře členství České republiky v mezinárodních organizacích

Česká republika je dle zvolených kritérií (viz níže) členem ve 445 mezinárodních organizacích (MeO). Z toho 92 MeO tvoří členství v organizacích pod gescí Akademie věd ČR (AV). Ústřední orgány státní správy tak jsou zapojeny v celkem 353 MeO.

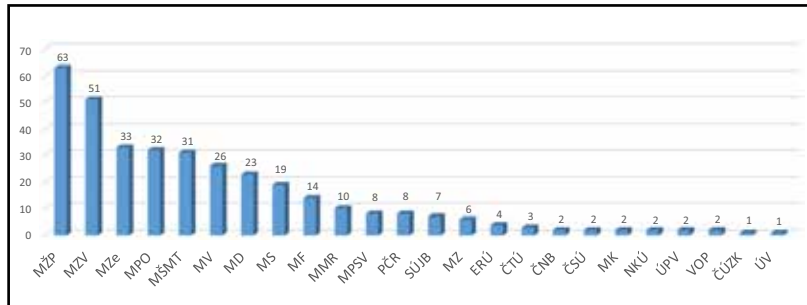
Legenda ke Grafům č. 1–25:

CERN – Evropská organizace pro jaderný výzkum
ČNB – Česká národní banka
ČSÚ – Český statistický úřad
ČTÚ – Český telekomunikační úřad
ČÚZK – Český úřad zeměměřičský a katastrální
DU – mezinárodní dohody a úmluvy
EDF – Evropský rozvojový fond
ERÚ – Energetický regulační úřad
ESA – Evropská kosmická agentura
ESO – Evropská organizace pro astronomický výzkum jižní polokoule
EUMETSAT – Evropská organizace pro využívání meteorologických satelitů
EUROCONTROL – Evropská organizace pro bezpečnost leteckého provozu
FN – mezinárodní fondy a nadace
FP – mezinárodní fóra a platformy
HY – hybridní organizace
MD – Ministerstvo dopravy ČR
MF – Ministerstvo financí ČR
MK – Ministerstvo kultury ČR
MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MS – Ministerstvo spravedlnosti ČR
MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MV – Ministerstvo vnitra ČR
MZ – Ministerstvo zdravotnictví ČR
MZe – Ministerstvo zemědělství ČR
MZV – Ministerstvo zahraničních věcí ČR
MŽP – Ministerstvo životního prostředí ČR
NATO – Organizace Severoatlantické smlouvy
NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad
NO – národní organizace
NV – mezinárodní nevládní organizace
OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OR – mezinárodní orgány

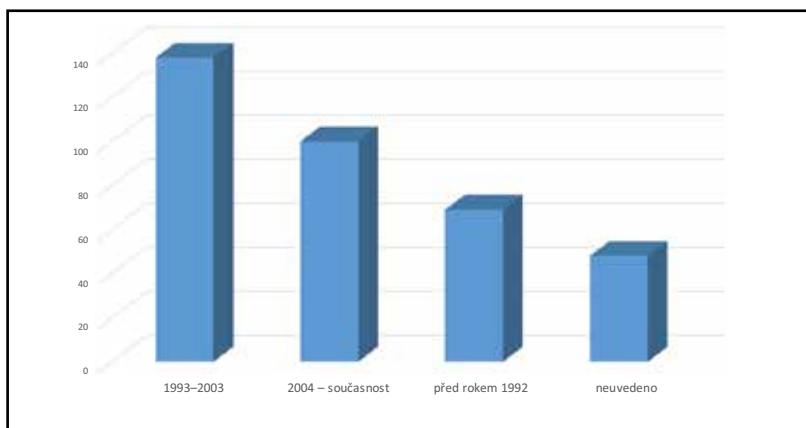
ON – ostatní organizace
 PČR – Parlament České republiky
 PP – mezinárodní projekty a programy
 RE – Rada Evropy
 RV – rozhodnuto vládou
 SÚJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost
 SÚJV – Spojený ústav jaderných výzkumů
 ÚPV – Úřad průmyslového vlastnictví
 ÚV – Úřad vlády ČR
 VL – mezinárodní vládní organizace
 VOP – Veřejný ochránce práv
 VRG – vstup rozhodnutím gestora

(Pozn.: V některých grafech se součet hodnot nerovná 100 %, protože jsou zaokrouhleny na jednotky procent.)

Graf č. 1: Počet MeO – členství dle odborného gestora (bez AV)



Nejvíce členství z kvantitativního hlediska spadá pod MŽP, následované MZV a pak s odstupem MZe, MPO a MŠMT. Poněkud odlišný obrázek se naskytne, pokud jsou porovnávány náklady na členství dle jednotlivých gestorů (viz Graf č. 12). *Kombinací obou kritérií lze za nejrelevantnější resorty z hlediska zapojení do MeO označit zejména: MZV, MŠMT, MZe, MPO, MŽP a MD.*

Graf č. 2: Podíl MeO dle roku vstupu

Nejvíce stále trvajících členství v MeO bylo zahájeno v období mezi rozpadem ČSFR a vstupem ČR do EU. Jde téměř až o jakousi proliferaci členství, která souvisí jak s obecnou multilateralizací světové politiky v uvedené době, tak i s potřebou reformulovat české multilaterální závazky v době po-komunistické a po-federační. Přesto je tato proliferace členství rysem, který je nutno brát na zřetel.

Jemnější časové členění ukáže ještě několik dalších zajímavých rysů. Ze členství, započatých v letech 1921–1947, zůstává ČR členem celkem 11 MeO. Dnes z těchto členství vyplývají celkové závazky ve výši 3,901 mld. Kč, což je ovšem dáno tím, že v roce 1945 se ČSR stala členem MMF s příspěvkem (rok 2011) 3,89 mld. Kč. Z tohoto období zůstává nejvíce MeO v gesci MZe (4).

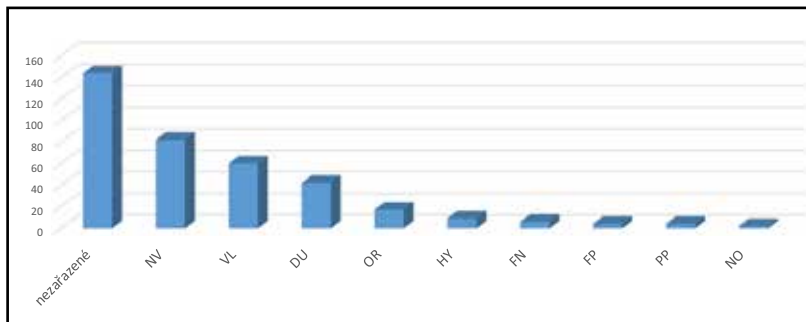
Ze členství, započatých v letech 1948–1989, zůstává ČR členem celkem 35 MeO, současné závazky z těchto členství jsou ve výši 151,37 mil. Kč, z toho SÚJV (Spojený ústav jaderných výzkumů) 53, 6 mil. Kč, Světová organizace pro výživu a zemědělství 28,1 mil. Kč, OSCE 16,9 mil. Kč. Nejvíce gestorství v MeO z předlistopadového období drží MZe (8), následováno MZV a MŠMT (7) a MŽP a MD (4).

Zajímavý je rychlý proces multilateralizace, ke kterému *těsně* došlo po pádu komunismu. Ze členství, započatých v letech 1990–1992, zůstává ČR členem 22 MeO. Závazky z těchto členství jsou ve výši 282,09 mil. Kč, z toho

je ovšem 256,8 mil. Kč vydáváno na CERN. Co do počtu gestorství u MeO z tohoto období, primát má MŽP (8), druhé je MŠMT (4), MZV pouze jedno.

(Pozn.: statistika není bohužel kompletní, neboť u 40 MeO nebyl uveden rok vstupu.)

Graf č. 3: Podíl na celkovém členství dle typu MeO



Zařazení statistiky dle typu MeO je důležité, neboť typ MeO naznačuje možnosti i limity pro ČR v dané organizaci, stejně tak jako naznačuje trendy z hlediska časového vývoje i jednotlivých resortů. Tato statistika nám tak poskytuje cennou mapu povahy členství ČR v MeO.

Z tabulky vyplývá, že více než 37 % MeO nebylo možné zařadit dle typu, či zařaditelné nejsou vzhledem k typologii. Největší podíl na „nezařazených“ či „ostatních“ má MZV (36 %).

Dále platí, že VL (mezinárodní vládní organizace) jsou až na druhém místě co do podílu na celkovém členství dle typu se 17 %, a to za nevládními organizacemi (NV), které se na celkovém členství dle typu podílejí 23 %. Na třetím místě jsou pak mezinárodní dohody a úmluvy (DU) s 12 % podílu.

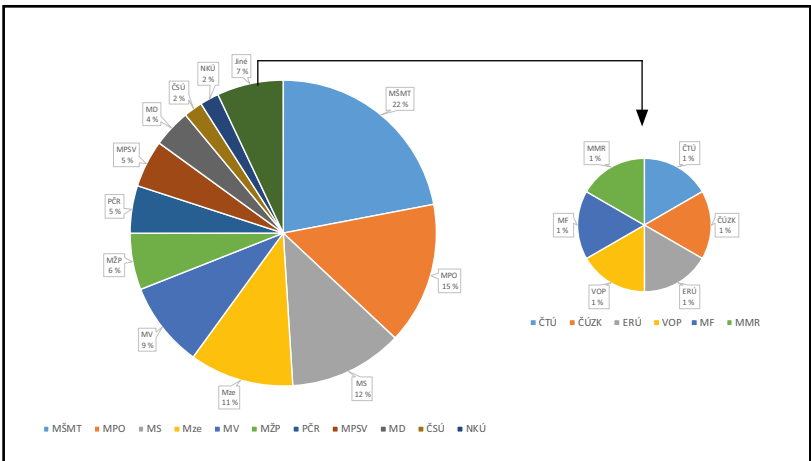
Každý typ členství vykazuje specifika z hlediska podílu jednotlivých resortů.

Největší podíl na NV má MŠMT (22 %), následované MPO (15 %), MS (12 %) a MZe (11 %). MZV neoznačilo ve své gesci žádnou MeO jako NV.

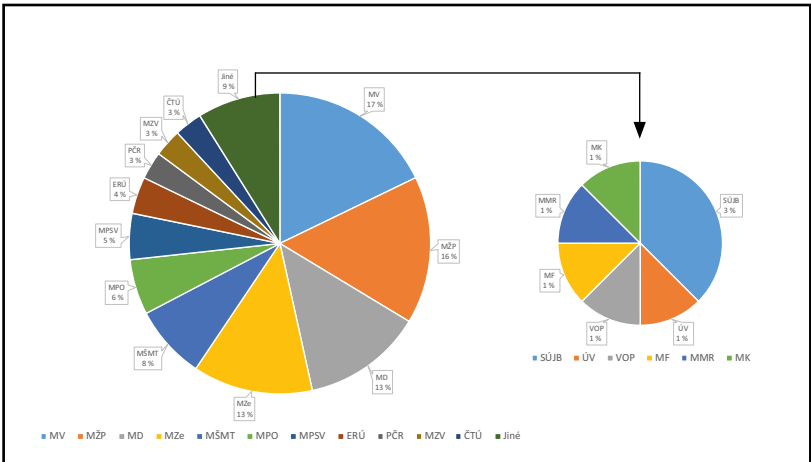
Největší podíl na VL má MPO (22 %), následované MZe (17 %), až na třetím místě je MZV (15 %), následované MMR (12 %).

Gestorem 91 % (tj. 39 ze 43) všech mezinárodních dohod a úmluv (DU) je MŽP.

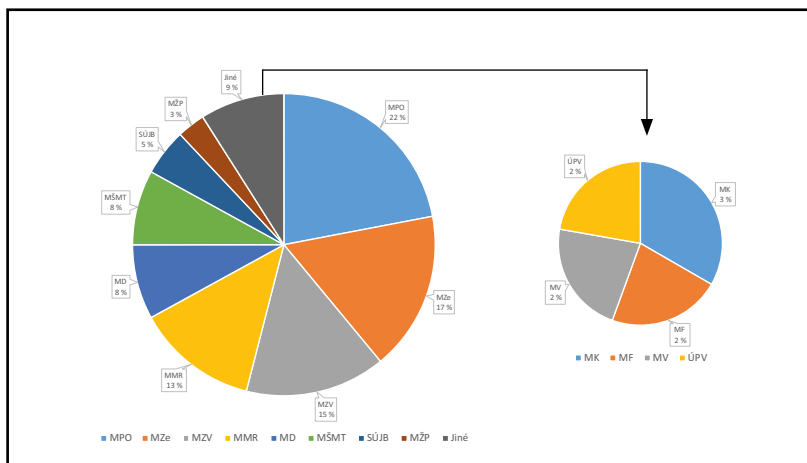
Graf č. 4: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: NV (celkem 88)



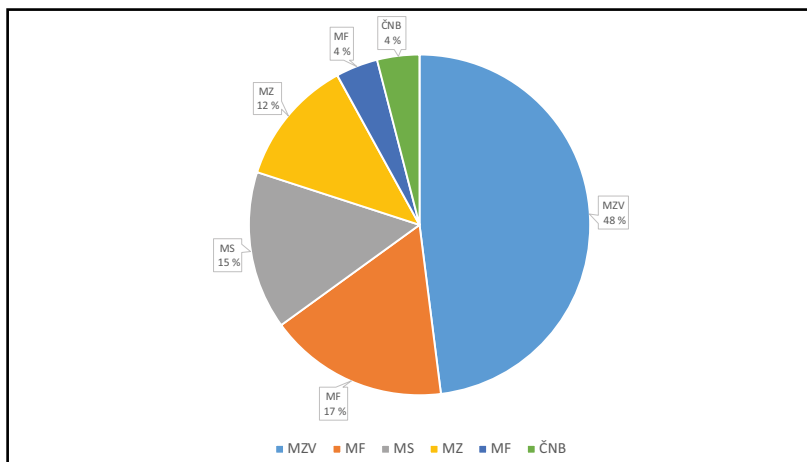
Graf č. 5: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: ON (celkem 77)



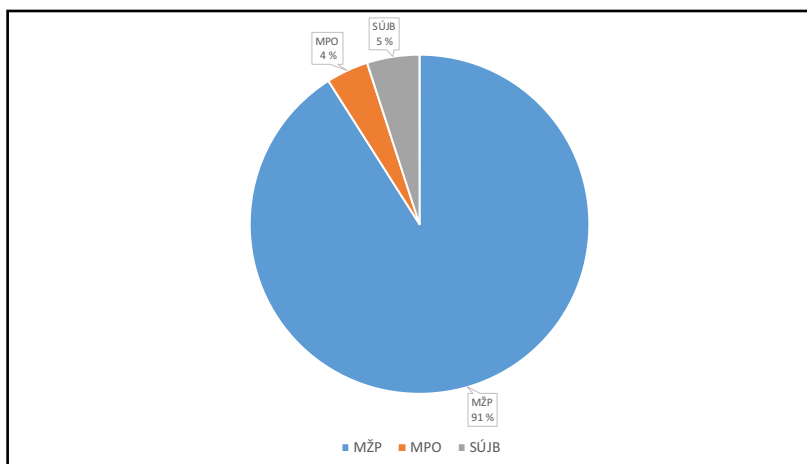
Graf č. 6: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: VL (celkem 60)



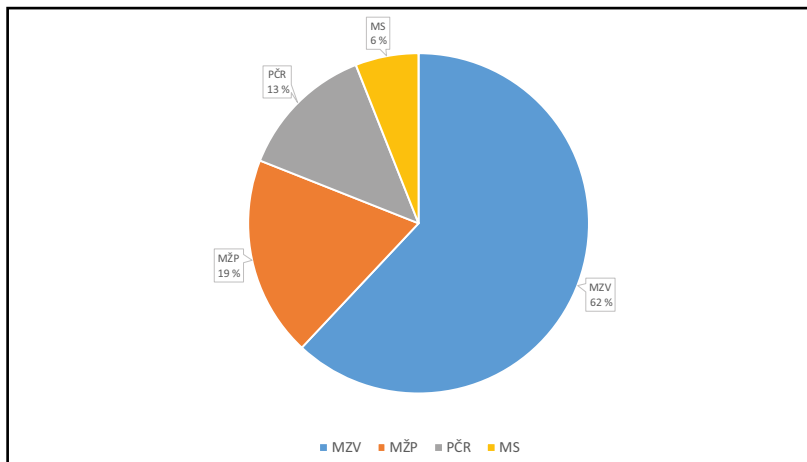
Graf č. 7: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: nezařazené (celkem 55)

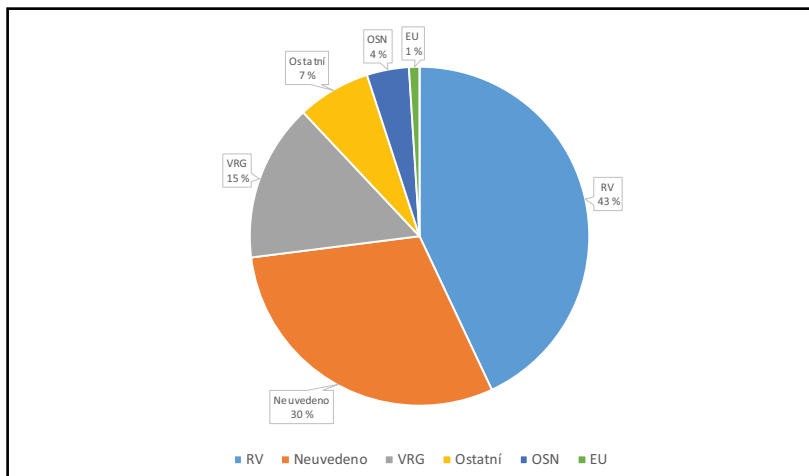


Graf č. 8: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: DU (celkem 43)



Graf č. 9: Podíly gestorů dle typů členství v MeO: OR (celkem 16)



Graf č. 10: Podíl na celkovém členství dle typu rozhodnutí o členství

Tato statistika je rovněž velice cenná. Poprvé v historii českého multilateralismu mapuje strukturu rozhodování o vstupu do MeO a zároveň ukazuje, že ve třetině případů Česká republika neví, kdo rozhodl o zapojení do dané organizace. Z grafu vyplývá, že o nejvíce členství (43 %) rozhodla vláda svým usnesením, ovšem zároveň platí, že ve 30 % případů nebyly věcní gestori schopni určit, kdo rozhodl o členství v MeO. V 15 % případů šlo o vlastní rozhodnutí gestora a ve více než 5 % šlo o rozhodnutí mezinárodní organizace (OSN, včetně RB, či EU).

Především skutečnost, že třetina resortů neurčila, kdo byl zodpovědný za členství, je varující informace, neboť vypovídá o slabosti systému informovanosti a na něj navázané potenciální koordinace. Takzvané mandatorní členství (vyplývající ze závazků vůči OSN a EU), na něž se v některých diskusích poukazuje, se na celkovém členství podílí jen zlomkem.

2.2.2 Struktura členství z hlediska finančních nákladů

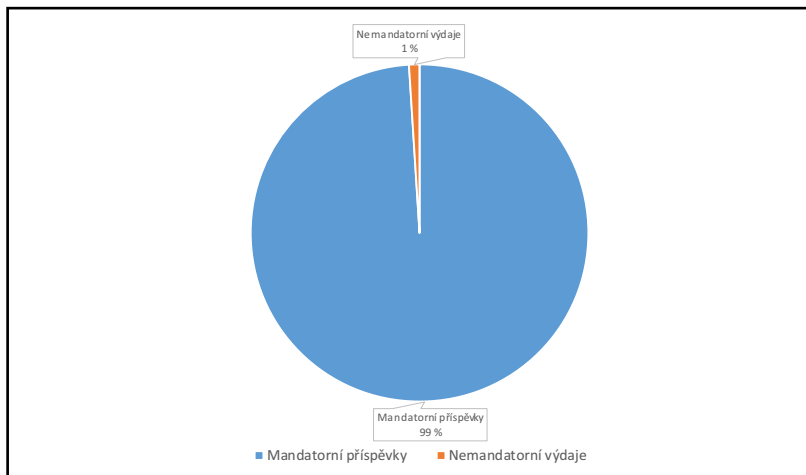
Celkové příspěvky činily v roce 2011 (poslední dostupná data před zpracováním publikace, bez zahrnutí příspěvku do EU): 5 470 289 638 Kč.

Mandatorní příspěvky činily v roce 2011 (poslední dostupná data, bez zahrnutí příspěvku do EU): 5 420 313 237 Kč.

Nemandatorní výdaje (účelové příspěvky, cestovné, další výdaje se členstvím spojené) za rok 2011 činily: 49 976 401 Kč.

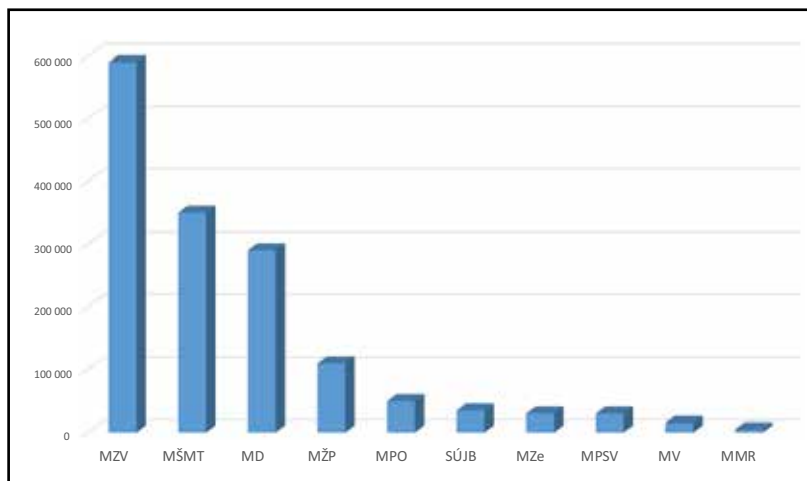
Z nemandatorních příspěvků bylo cca 37 500 000 Kč vynaloženo na programy a fondy OSN.

Graf č. 11: Mandatorní versus nemandatorní výdaje v roce 2011



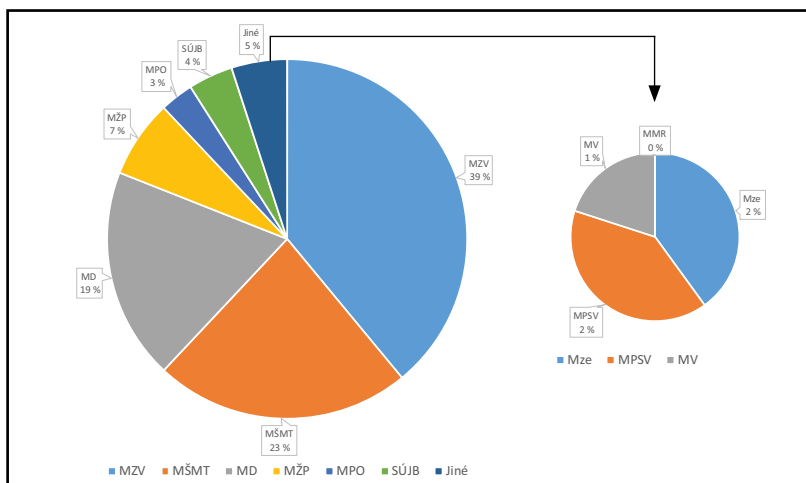
V minulosti bylo možné setkat se s názorem, že nemandatorní výdaje představují systemický nešvar v zapojení ČR do MeO, ovšem poprvé se konkrétně ukázalo, že tyto výdaje se podílí na celkových nákladech naprostým minimem. Zároveň lze říci, že v některých konkrétních oblastech (např. v případě orgánů spjatých s OSN) mohou nemandatorní výdaje v podobě účelových příspěvků představovat užitečný nástroj pro prosazování zájmů ČR (to vše ovšem platí v případě, že tyto zájmy jsou jednotlivé resorty schopné vydefinovat, což – jak se ukáže v dalších částí výzkumu – často neplatí).

(Pozn: V dalších statistikách budeme uvádět hodnoty bez uvedených organizací: CEB, EBRD, EIB, IBEC, IBRD, ICSID, IDA /gestorem je MF/, MMF /gestorem je ČNB/. Důvodem nezahrnutí těchto výdajů je specifčnost mezinárodních finančních institucí.)

Graf č. 12: Výše příspěvku v tis. Kč dle resortů

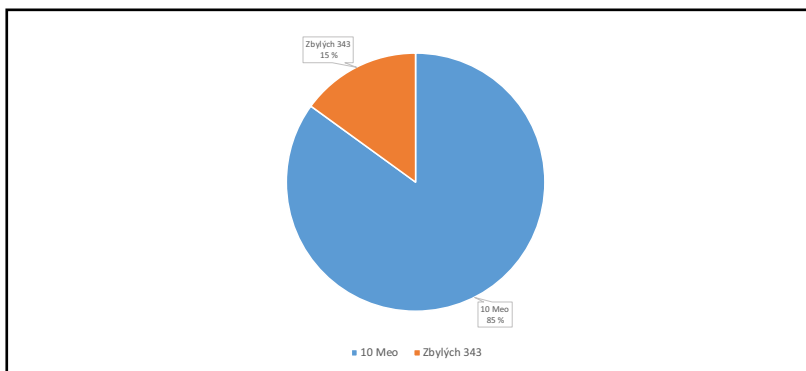
Zde můžeme doplnit předchozí informaci o kvantitativním podílu jednotlivých resortů na členství v MeO, z hlediska příspěvků je obrázek o nejrelevantnějších resortech doplněn o MD a posunuje na druhou příčku MŠMT. Na prvních třech místech se umístila MZV (39 %), MŠMT (23 %) a MD (19 %), zatímco MŽP, resort s největším počtem členství, se na výdajích podílí s odstupem 7 % na čtvrtém místě. Nadále však platí, že nejvýznamnějšími resorty s ohledem na členství v MeO (bez zahrnutí MF) jsou: MZV, MŠMT, MŽP, MD, MZe a MPO. Tento přehled je pochopitelně nutné ještě zjemnit o přehled nejnákladnějších MeO, který je uveden níže.

Graf č. 13: Podíl resortů na celkových nákladech na MeO



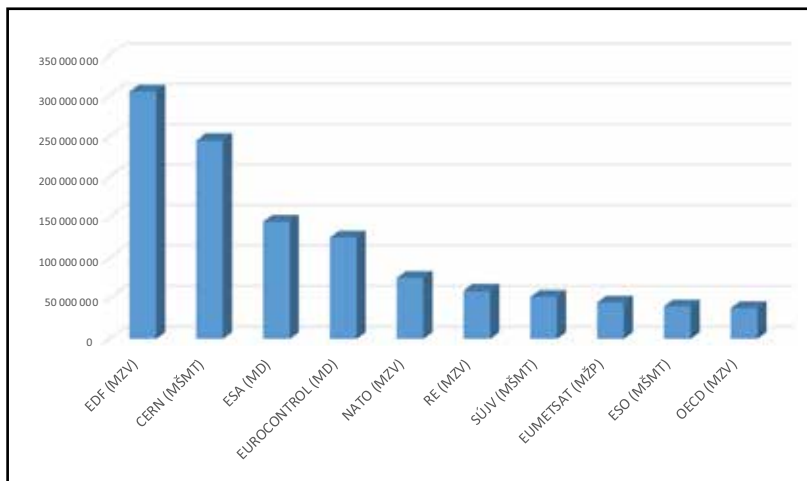
Z hlediska nákladů (bez započítání ČNB a MF) se tři resorty (MZV, MŠMT a MD) podílejí 81 % na všech nákladech, vydávaných na MeO, přičemž např. MZe, které je na třetím místě z hlediska počtu členství se 33 MeO, se na nákladech podílí pouhými 2 %. Nepoměr z hlediska nákladů a počtu členství vystihují i další grafy, které jsou zaměřeny na konkrétní MeO, nikoli na resorty.

Graf č. 14: Náklady 10 největších MeO versus zbylé MeO



Obdobně *asymetrický obraz z hlediska počtu MeO a nákladů na členství* se naskytne srovnáním deseti největších MeO (viz Graf č. 15) oproti zbylým 343 započítaným MeO.

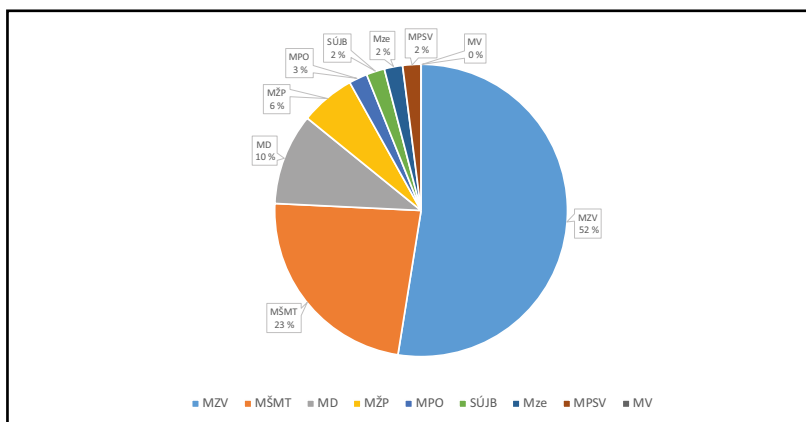
Graf č. 15: Deset nejnákladnějších MeO a jejich odborní gestoři



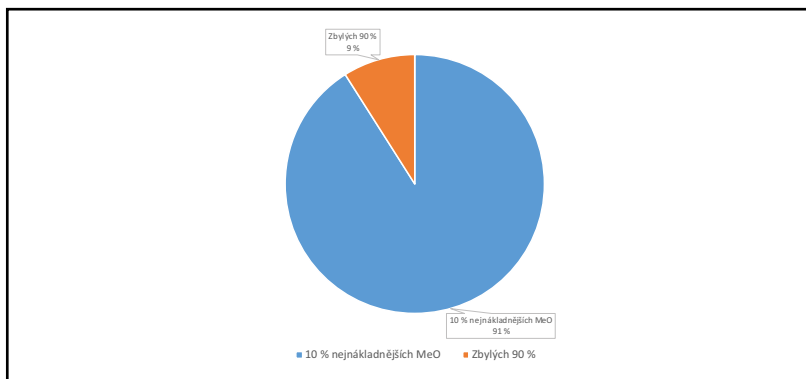
Z Grafu č. 15 je patrné, že *neexistuje jednotící prvek stran tematického zaměření* nejnákladnějších MeO – jsou zde zastoupeny organizace rozvojového rázu, bezpečnostní, politicko-multilaterální, výzkumné, ekonomické. Zajímavé nicméně je, že v *deseti nejnákladnějších MeO* *figuruji hned dvě organizace, zaměřené na jadernou energetiku*.

Zjevným rysem však je, pokud vezmeme v potaz oněch 10 % nejnákladnějších MeO dle gestorství jednotlivých resortů (Graf č. 16), že plných 86 % těchto organizací mají ve své gesci MZV, MŠMT a MD, přičemž MZV zodpovídá za více než polovinu MeO, jež jsou zařazeny v 10 % nejnákladnějších organizacích.

Graf č. 16: Podíl gestorů na 10 % MeO s největšími náklady



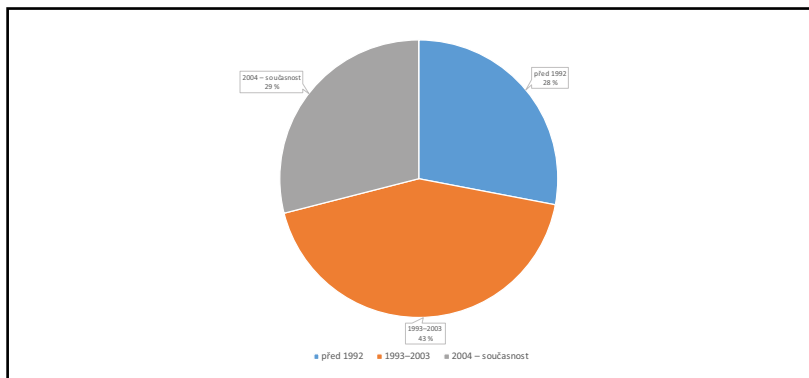
Graf č. 17: Podíl 10 % nejnákladnějších MeO na celkových nákladech



Celková asymetrie, již je potřeba brát v úvahu při kvantitativní analýze struktury příspěvků na členství v MeO, je pak ještě zvýrazněna Grafem č. 17, kde se ukazuje, že 10 % nejnákladnějších MeO se na celkových nákladech podílí 91 % výdajů.

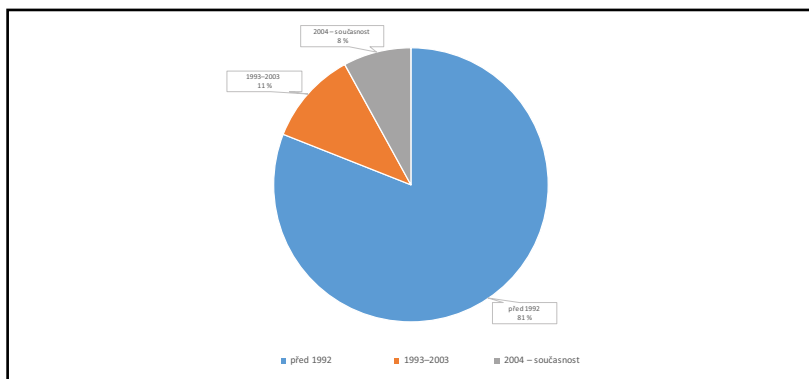
V následující sekci se zaměříme na extrapolaci nákladů/resortů/období vstupu.

Graf č. 18: Výše nákladů dle let započetí členství (bez ČNB a MF)

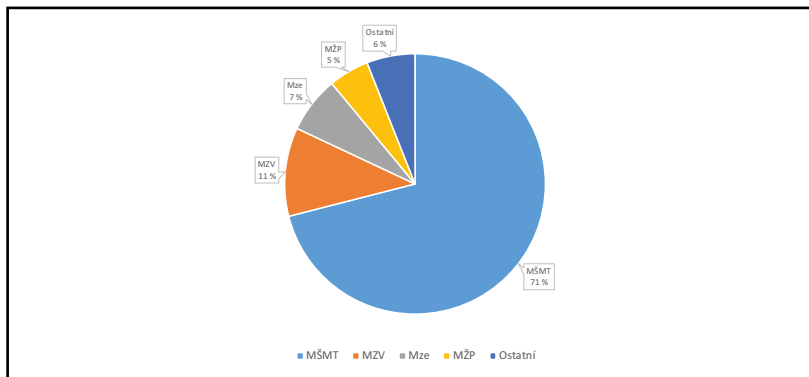


Graf č. 18 dokládá, že i z hlediska nákladů Česká republika vstoupila do nejvíce MeO v „proliferačním“ období v letech 1993–2003. Graf č. 19 pak ilustruje, jak zásadně by se naše analýzy proměnily a pokřivily, pokud bychom do dat zahrnuli i MeO pod gestorstvím ČNB a MF.

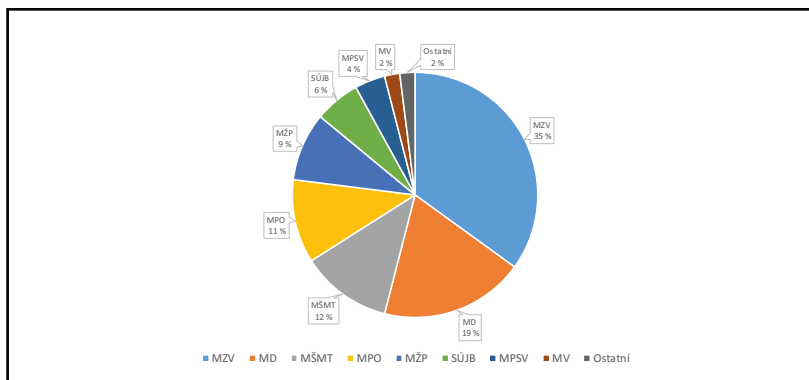
Graf č. 19: Výše nákladů dle let započetí členství (s ČNB a MF)



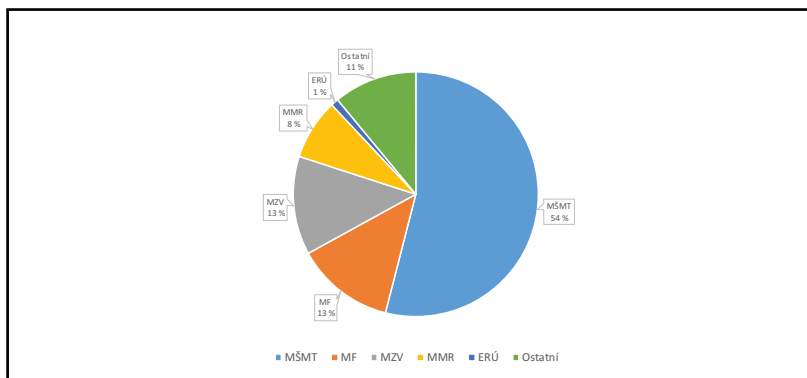
**Graf č. 20: Náklady na MeO se vstupem před rokem 1992
dle odborného gestora**



**Graf č. 21: Náklady na MeO se vstupem 1993–2003
dle odborného gestora**



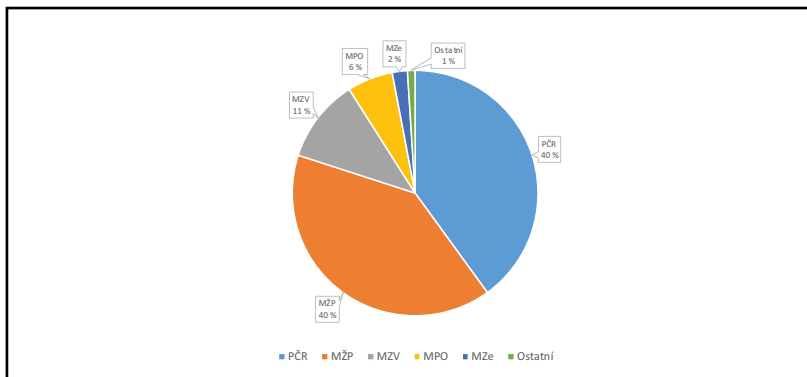
Graf č. 22: Náklady na MeO se vstupem po roce 2004 dle odborného gestora



Předchozí tři grafy ukazují, že z hlediska nákladů pouze v „proliferacním“ období 1993–2003 přibyl MZV největší podíl na gestorství MeO (35 %), v ostatních obdobích dominovalo MŠMT.

Pro doplnění zařazujeme též Graf č. 23, který ukazuje podíl gestorů, kteří nepředali data o roku vstupu, a to z hlediska nikoli počtu, ale nákladů.

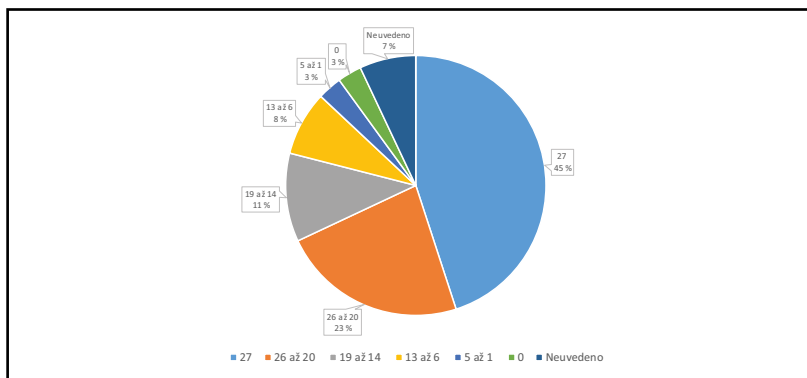
Graf č. 23: Náklady na MeO bez uvedení započetí vstupu dle gestora (celkem 16 772 623 Kč)



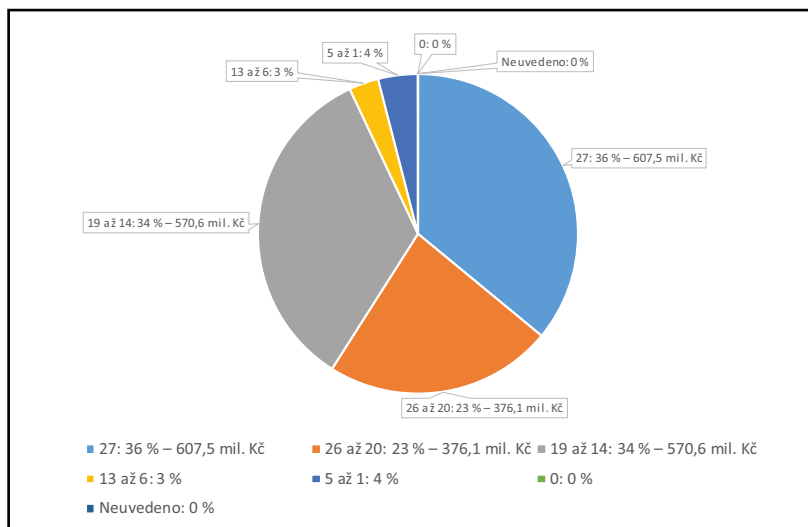
2.2.3 Struktura členství s ohledem na soulad se členstvím dalších členských států EU⁹⁴

V závěrečné části se věnujeme důležité otázce – do jaké míry se struktura členství ČR shoduje se strukturou členství v MeO dalších členských zemí EU. Tuto analýzu považujeme za obzvláště důležitou, neboť je zajímavým *indikátorem relevance struktury členství ČR v MeO z hlediska obecných priorit*. Naše analýza přitom ukazuje, že *struktura členství ČR je překvapivě silně propojena se strukturou členství ostatních států EU*, a to navzdory faktu, že do nejvíce MeO, jak z hlediska počtu členství, tak z hlediska nákladů, ČR vstoupila *před* svým vstupem do EU.

Graf č. 24: Počet členství/počet členů EU v dané MeO



V 68 % MeO, jichž je ČR členem, je 20 a více členů EU a ve 4/5 MeO, jichž je ČR členem, je více než polovina současných členských zemí EU. Ve 45 % MeO je všech 27 států EU. Zajímavé ale rovněž je, že v 7 % případů nebyl počet členů vůbec uveden (nejvíce případů se týkalo MŽP, MZV, následované MŠMT).

Graf č. 25: Výdaje na MeO/počet členů EU

Z hlediska podílu na celkových výdajích je propojenost se strukturou členství dalších zemí EU ještě výraznější. *Téměř 60 % výdajů na MeO tvoří organizace, jichž je členem 20 a více členů EU, nadpoloviční počet členských zemí EU jsou pak v MeO, na něž ČR poskytuje plných 93 % výdajů*, přičemž v kategorii 13–6 členů EU výraznou část nákladů (54,5 mil. Kč) tvoří výdaje na Asociaci pro výzkum jižní polokoule a v kategorii 5–1 členů pak Sdružený ústav jaderného výzkumu (66,7 mil. Kč).

Důležité doplnění těchto údajů také spočívá v extrapolaci stoprocentního překryvu se všemi členy EU a vstupu do MeO po roce 1989 do 3/4 MeO (konkrétně 120), v nichž je 100% překryv, Česká republika vstoupila až po roce 1989, z hlediska výdajů jde o více než polovinu všech výdajů na MeO.

3. ÚČELNOST ČLENSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH: ANALÝZA A DOPORUČENÍ

3.1 STÁVAJÍCÍ LIMITY VLÁDNÍHO ZMAPOVÁNÍ ČLENSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH

V průběhu roku 2012 byl na základě usnesení vlády č. 581/2012, za přispění jednotlivých resortů a ve spolupráci s řešitelským týmem projektu, shromážděn rozsáhlý soubor dat zahrnující údaje o mezinárodních organizacích, jichž je Česká republika členem, či na jejichž chodu participuje. Soubor dat má podobu sady excelových tabulek s jednotnou strukturou, která zahrnuje celkem devět položek, jimiž jsou: název organizace, sídlo organizace, odborný gestor v ČR, poslání a základní úkoly organizace, údaje o členství ČR v organizaci, přínosy členství, finanční náklady spojené s členstvím, řídicí struktura organizace a čeští občané v organizaci. Hned na počátku je nutné předeslat, že navzdory níže uvedeným limitům je podobný materiál zcela bezprecedentním krokem (a to i v mezinárodním měřítku), směřujícím k racionálnějšímu a efektivnímu uchopení jedné z významných (rozpočtově i meritorně) veřejných politik ČR.

Podle souhrnných údajů získaných ze souboru takto zpracovaných dat je Česká republika v současné době (k podzimu 2012) členem 445 mezinárodních organizací. Tento údaj si ovšem vyžaduje jistá upřesnění, která současně poukazují na *limity* sběru dat realizovaného na základě usnesení vlády č. 581/2012 a tím i na prostor pro zlepšení při mapování členství v mezinárodních organizacích.

Zaprvé, seznam mezinárodních organizací vznikl primárně na základě dostupných údajů o reálně uhrazených příspěvcích za členství v organizaci,

popř. jiných nákladech spojených s jejím chodem či působením ČR v ní, a to za finanční rok 2010. Tento postup byl za situace, kdy v ČR neexistuje centrální databáze relevantních mezinárodních organizací, zřejmě jediný možný a odrážel i původní, spíše úzce nastavené cíle oficiální iniciativy vyjádřené v usnesení č. 581/2012. Jeho důsledkem je nicméně to, že seznam nemusí nutně zachycovat všechny mezinárodní organizace, k nimž má ČR určitý vztah. Na seznam se mj. nemusely dostat organizace, za něž se neplatí pravidelný příspěvek každý rok, a organizace, s nimiž nejsou příspěvky spojené vůbec. Problémem mohou být také organizace, u nichž není zcela jasná resortní gesce – ty se mohly na seznamu ocitnout vícekrát, pokud se k nim hlásí více resortů, nebo se na něj naopak nemusely dostat vůbec, pokud gesce v dané době (podzim 2012) nechtěl deklarovat žádný resort.⁹⁵

Zadruhé, seznam vznikl v určité konkrétní době a konkrétním prostředí. Kvalita a podrobnost vyplnění tabulek ze strany jednotlivých resortů a úseků resortů se výrazně liší v závislosti na tom, kdo tabulku vyplňoval a jaký význam byl na příslušném resortu vládní iniciativě přikládán. Zatímco některé tabulky jsou zpracovány pečlivě a podrobně, v jiných některé údaje chybí, popř. jsou neúplné. To je zčásti dáno i tím, že tabulka byla nastavena pro mezinárodní mezivládní organizace, popř. jiné mezivládní subjekty, a nezohledňovala odlišnou povahu subjektů jiných (např. odborných asociací) – vyplnit ji pro tyto subjekty (typicky subjekty v „gesci“ Akademie věd ČR) tak mohlo být značně komplikované, ne-li nemožné.⁹⁶ Pro všechny získané údaje dále platí, že odrážejí stav v období sběru dat – tedy k podzimu 2012. Pro některé položky tabulek to nutně není problém, neboť v dlouho- či aspoň střednědobém horizontu zůstávají stabilní (např. název a sídlo organizace, řídicí struktura a cíle organizace). Jiné položky ale mohou procházet dynamickými změnami (např. naši pracovníci, příspěvek ČR aj.), a je tak velmi pravděpodobné, že určitá část dat, ze které vycházelo MZV při zpracování podkladů k návrhu usnesení č. 319/2013, je již v dnešní době zastaralá. K tomu dodejme, že rozdíly při kvalitě a kompletnosti vyplňování tabulek zároveň sloužily jako důležitá empirická báze pro srovnání mezi jednotlivými resorty (viz níže). Zároveň také platí, že na základě vládních usnesení bude tato tabulka průběžně aktualizována, což je prvním a nezbytným krokem k vytvoření reálné databáze.

Zatřetí, seznam mezinárodních organizací zachycuje různé entity bez toho, aby se pojem „mezinárodní organizace“ pokusil určitým způsobem definovat

či vymezit jejich základní znaky. Zdá se, že při výběru entit byla primárně použita dvě hlediska, a to finanční zatížení rozpočtu ČR a mezinárodní přesah. Výsledkem takto širokého pojetí je skutečnost, že seznam „mezinárodních organizací“ ve skutečnosti zachycuje velmi pestrý a vnitřně značně nesusoudný soubor entit nejrozličnějšího původu, zaměření a právní povahy. Vedle klasických mezinárodních mezivládních organizací (mezinárodní organizace v užším slova smyslu) sem jsou zařazeny mezinárodní nevládní organizace (NGOs), mezinárodní orgány, mezinárodní smluvní režimy, mezinárodní projekty a programy, mezinárodní fondy a nadace, mezinárodní fóra a platformy, mezinárodní odborné asociace a profesní sdružení, další mezinárodní jednotky *sui generis* a dokonce i některé zahraniční (tj. národní, nikoli mezinárodní) entity. Ačkoli zařazení všech těchto odlišných „organizací“ na jeden seznam je jistě možné (byť je otázkou, nakolik je pak vhodné mluvit o seznamu „mezinárodních organizací“), jejich vzájemné – mnohdy výrazné – odlišnosti je třeba mít na paměti a zohledňovat je při jakékoli evaluaci jak samotných „organizací“, tak členství ČR v nich.

Začtvrté, obdobně jako seznam nebere plně v úvahu odlišnosti v právní povaze a formě jednotlivých „mezinárodních organizací“, chybí v něm rovněž reflexe vzájemných rozdílů ve způsobu participace České republiky na činnosti těchto organizací; oba aspekty spolu ostatně úzce souvisejí. Některé entity na seznamu jsou založeny na principu klasického členství (např. mezivládní mezinárodní organizace); s tímto členstvím bývají spojena práva a povinnosti, včetně závazku přispívat na běžný chod organizace (pravidelný příspěvek) a popř. na její mimořádné výdaje (mimořádný příspěvek⁹⁷). Další entity nemají členy, ale podporovatele či sympatizanty (např. některé mezinárodní orgány); ti obvykle zajišťují chod entity tím, že jí poskytují zdroje, z čehož mají určitá – oproti prvnímu případu omezená – práva a povinnosti. Ještě další entity jsou ve své podstatě nestátní aktéři (mezinárodní nevládní organizace, mezinárodní odborné asociace aj.); působí nezávisle na státech, jež ale mohou jejich aktivity podporovat, obvykle formou finančního příspěvku na činnost.

3.1.1 Další prostor pro zlepšení přístupu České republiky k mapování členství v mezinárodních organizacích

Z uvedeného přehledu vyplývá, že přístup České republiky k mapování členství v mezinárodních organizacích trpí dvěma nedostatky. Dané nedostatky se netýkají vlastního *vyhodnocování* účelnosti a efektivity členství a působení ČR v těchto organizacích, ale *přehledu* o tom, v jakých mezinárodních organizacích ČR v současné době působí, resp. vůči jakým organizacím má závazky. Obě oblasti spolu pochopitelně úzce souvisejí, neboť získání přehledu o členství/působení v organizacích je předstupněm, a nezbytnou podmínkou, k jakékoli následné evaluaci tohoto členství/působení. Tato monografie se proto zaměřuje právě na obecné nedostatky mapování členství/působení ČR v mezinárodních organizacích; kromě identifikace těchto nedostatků přináší návrhy na jejich možné odstranění.

Prvním obecným nedostatkem je *absence centrální databáze*, která by obsahovala souhrnné údaje o členství/působení České republiky v mezinárodních organizacích. Za výchozí krok ke vzniku takové databáze je možno považovat vytvoření souboru tabulek na základě usnesení vlády č. 581/2012. Vzhledem k limitům tohoto souboru popsaným výše by ovšem bylo třeba databázi v první fázi doplnit a následně zajistit, aby procházela pravidelnou aktualizací. Databáze by též měla být dostupná (a známá) pracovníkům státní správy i – s výjimkou citlivých údajů – také širší veřejnosti. V průběhu jejího dotváření by se navíc otevřel prostor k vyjasnění některých sporných, především kompetenčních otázek. Celkově by databáze měla zajistit, že Česká republika bude disponovat *komplexním, přehledným, transparentním a aktuálním přehledem* o svém členství a jiném působení v mezinárodních organizacích. Podrobněji se podobou databáze a dalšími otázkami souvisejícími s jejím chodem zabývá kapitola 3.3.1 této monografie. Zatímco první krok (aktualizace) se zdá býti již přijat na úrovni vlády, existence centrální databáze dosud nebyla na relevantních fórech probírána a zvažována.

Druhý obecný nedostatek spočívá v omezené reflexi pojmu a kategorie „mezinárodní organizace“. Jak bylo řečeno, oficiální seznam „mezinárodních organizací“ zahrnuje značně nesourodý konglomerát entit, jež se vzájemně liší svou povahou, právní formou i způsobem české participace a z nichž většina nemá s klasickou mezinárodní (mezivládní) organizací mnoho společného. Je přitom zřejmé, že na takto odlišné entity nelze jednoduše aplikovat jednu sadu ukazatelů a hodnotících kritérií. Vedle vytvoření centrální

databáze relevantních mezinárodních organizací je tak druhým významným úkolem *zavedení jasně typologie těchto organizací*, která by zohledňovala rozdíly mezi nimi. Typologie by měla zohlednit jednak odlišnou právní povahu (formu) entit, která současně předurčuje i míru a způsob participace ČR na jejich chodu, jednak rozdíly v jejich zaměření – a to z hlediska oblastí, ve kterých se angažují, i regionálního záběru. Právní povaha (forma) „organizace“, oblast jejího působení a regionální záběr mají klíčový význam při stanovování toho, co a jakými prostředky může ČR participací na činnosti entity ovlivnit, což zároveň ovlivňuje i způsob vyhodnocování účelnosti a efektivity participace. Návrh vhodné typologie, která by měla sloužit jako výchozí bod evaluace mezinárodních organizací, je předložena v kapitole 3.3.2 této třetí části monografie.

3.2 ANALÝZA ÚČELNOSTI ZAPOJENÍ ČESKÉ REPUBLIKY DO MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ

Na členství České republiky v mezinárodních organizacích vydává státní správa nemálo finančních i personálních prostředků a nasnadě je tak otázka, zda se vyplatí toto úsilí a prostředky vynakládat a zda jsou vynakládány účelně.

Tematika multilaterální spolupráce v mezinárodních organizacích, stejně jako zájmy a strategie států v mezinárodních organizacích po desítky let patří mezi významná výzkumná pole studia mezinárodních vztahů. Otázky, jež si výzkumný tým kladl, nejsou v literatuře o mezinárodních vztazích nikterak nové, naopak, jde o tradiční a ustálenou disciplínu výzkumu mezinárodních vztahů, již se zabývají zejména neoliberální a neorealistické teorie. To skýtá výhodu pro zodpovězení zadaných otázek, neboť se můžeme alespoň částečně opřít o generace výzkumu na toto téma i o již vytvořené a prověřené teorie.

Řadu desetiletí se odborníci na mezinárodní vztahy snaží odpovědět na otázku, která nás v kontextu této studie speciálně zajímá – *proč by vlády měly investovat do udržení mezinárodních organizací/mezinárodních režimů (MeO), když v tomto multilaterálním prostředí musejí omezovat či reformulovat své zájmy a preference? Navíc drtivá většina mezinárodních institucí je extrémně slabá, neefektivní a nedokáže vynucovat solidaritu či spolupráci.*

V úvodní části této monografie bylo naznačeno, že režimy či organizace mohou být pojímány jako nástroje k překonávání překážek lepší a efektivnější koordinace či spolupráce. Mezinárodní organizace mají svou hodnotu zejména v případech, že by za podmínek jejich neexistence nebylo možné dosáhnout konkrétní dohody, nebo by jí bylo možné dosáhnout pouze za značných transakčních nákladů. V ideálním případě tedy musí funkční MeO splňovat následující znaky:

- 1) mít jasný rámec, ustanovující pravomoci, zodpovědnosti, umožňující jasný proces, tj. režimy by měly napomáhat ustanovení negociačních rámců, napomáhat koordinaci očekávání aktérů a přispívat k účelnějšímu řešení otázek, přesahujících národní rámec;*
- 2) režimy by měly mít sady pravidel, norem, principů a procedur, které umožňují snazší vyjednávání;*
- 3) napomáhat snižovat transakční náklady na minimum;*
- 4) napomáhat zisku co nejlepších informací o záměrech ostatních aktérů v dané politické aréně.*

Je rovněž nutné si uvědomit, že podmínky a faktory, které stimulovaly vstup do MeO či jeho vznik, často v průběhu doby pomíjejí. Proč tedy udržovat členství v MeO a nevytvářet dohody na *ad hoc* základě? Důvody pro pokračování členství států v MeO, i pokud původní kontext a podmínky pominuly, jsou spatřovány v mj. následujících faktorech: členství v MeO napomáhá snižovat transakční náklady i bez ohledu na proměnu kontextu, napomáhá snižovat nestabilitu a nepředvídatelnost mezinárodního prostředí či konkrétního politického pole a omezovat jeho konfliktnost. Mezinárodní organizace mají rovněž schopnost adaptace na měnící se podmínky a prostředí. Obecně se má rovněž za to, že vlády jsou ochotnější investovat do udržení režimů i navzdory jejich aktuální nevýhodnosti, či pokud pominuly důvody vstupu – právě proto, že již do nich investovaly v minulosti značný kapitál. Tento kapitál není pouze materiální, ale rovněž politický či sociální. Hovoří se také o tzv. difuzní reciprocitě a difuzním očekávání zisků, kdy očekávané zisky z multilaterální spolupráce nejsou vždy rovnocenné (tj. některá země může mít ze spolupráce více než jiná), k rovnocennosti dochází pouze zhruba, v agregované formě a v průběhu delší doby. Oproti tomu bilaterální spolupráce je založena na specifické reciprocitě, kalkulované v každém

okamžiku jejího průběhu spolupráce. Obecně lze tedy říci, že členství v MeO je žádoucí tam, kde by *ad hoc* dohody byly nákladnější než dohody pod rámcem režimu. Je ale nutné se posunout za poněkud triviální opozici náklady versus zisky. Je tomu tak z důvodu již zmíněné difuzní reciprocit a difuzní výhodnosti. Druhým důvodem je extrémní vzájemná provázanost, zejména v evropském prostoru, kdy určité jednání v rámci jednoho režimu (např. vystoupení z určité organizace) může mít své důsledky ve zcela jiné organizaci či bilaterální relaci.

Pro hodnocení českého členství v dané organizaci platí, že Česká republika by se v každém případě „měla mít lépe“, pokud do režimu vstupuje a setrvává v něm, než pokud by to mu bylo naopak. ***Česká republika by měla pečlivě sledovat, zda daná organizace splňuje zmíněné podmínky, zejména však snižování transakčních nákladů, které by byly v případě bilaterálního přístupu vyšší, snižování nákladů na získání informací o záměrech a cílech jiných aktérů, a zvyšování efektivity vyjednávání a koordinace v dané organizaci či režimu, stejně jako předvídatelnost a stabilitu v dané geografické či politické aréně.***

Aby byly naplněny tyto předpoklady, musí být především splněny tři základní podmínky:

- 1) aby existoval přesah do oblasti celkových zájmů ČR, musí existovat dostupný, aktuální a komplexní přehled všech zapojení do MeO;***
- 2) jednotlivé gesční resorty či odbory musejí mít přesné, komplexní, vyčerpávající a aktuální informace o všech svých zapojeních do MeO;***
- 3) gesční resorty či odbory musejí mít jasnou představu o konkrétních přínosech, účelech a významu členství v té které organizaci.***

Následující stránky se budou postupně věnovat právě těmto třem oblastem. Především je na počátku třeba upozornit na skutečnost, že oproti praxi mnoha předchozích let došlo po roce 2011 k výraznému posunu zejména v první oblasti, neboť na základě podnětu MZV je průběžně naplňována vládní iniciativa, jež má za cíl právě poskytnout komplexní přehled zapojení do MeO.

V první dimenzi SWOT analýzy lze tedy za *silné stránky* považovat ochotu vlády iniciovat celý projekt mapování a schopnost resortů více či méně adekvátně reagovat, za *slabé stránky* pak nezkušenost s podobnou iniciativou a její dosavadní „unikátnost“, která se převtělila ve výše uvedená omezení. V druhé dimenzi za *příležitost* lze považovat příslib toho, že bude docházet

k aktualizaci přehledu a k postupnému vylepšování dotazníku, za *hrozbu* pak skutečnost, že ochota a zaujetí vlády ČR pro tento projekt nejsou zaručené do budoucna. Ve třetí dimenzi se zaměřujeme na otázku, do jaké míry jsou jednotlivé resorty schopny definovat účel a význam členství v jednotlivých MeO, jaký význam převažuje a jak dalece konkrétní představy o významu a účelu panují. Ze všech tří dimenzí jde pravděpodobně o dimenzi klíčovou, neboť *pokud daný resort není schopen jednoznačně definovat účel členství v MeO, pak nelze členství v takové MeO považovat za patřičně odůvodněné.*

Legenda ke Grafům č. 26–33:

DU – mezinárodní dohody a úmluvy

E – ekonomický význam

NV – mezinárodní nevládní organizace

O – ostatní význam

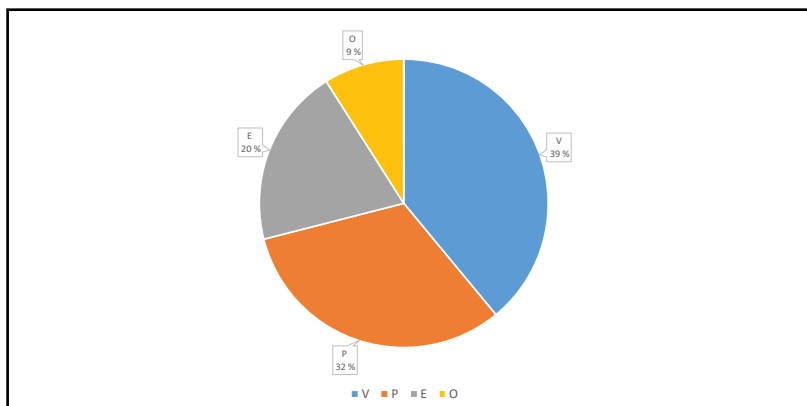
ON – ostatní organizace

P – politický význam

V – vědecký (expertní) význam

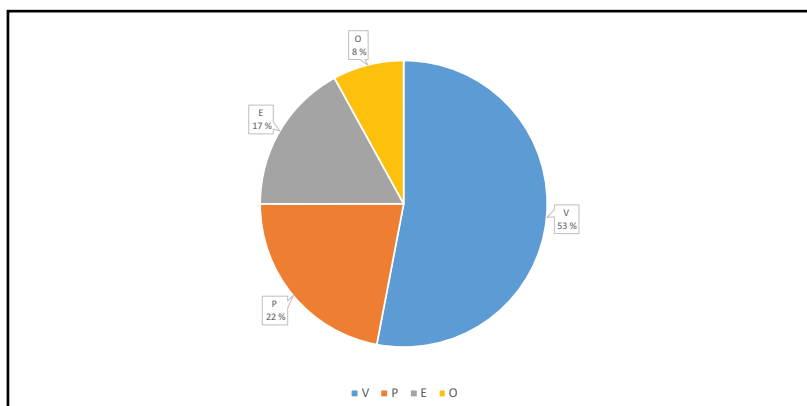
VL – mezinárodní vládní organizace

Graf č. 26: Podíl definovaných významů MeO celkem

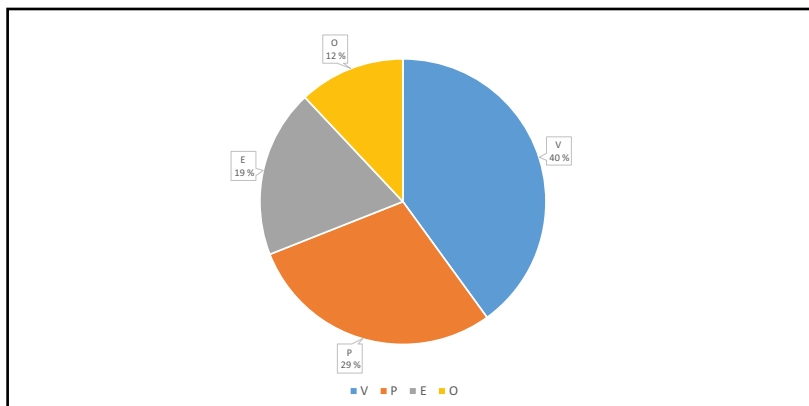


Dle tohoto grafu je patrné, že nejčastěji uváděným smyslem zapojení do MeO byla odpověď typu „V“, tj. že převažující význam je spatřován v expertní, odborné či vědecké výměně. To odpovídá teoretickým předpokladům v tom smyslu, že podstatná role MeO spočívá ve snižování nákladů na získání informací. Není proto ani příliš překvapivé, že na jedné straně největší podíl „V“ dosahuje u nevládních organizací (NV, viz Graf č. 27), na druhé straně, při podrobnějším rozboru odpovědí typu „V“, se ukázalo, že tato odpověď je spíše reziduální a často odkazovala k tomu, že daný resort či gesční odbor nedokázal definovat význam dostatečně důsledně.

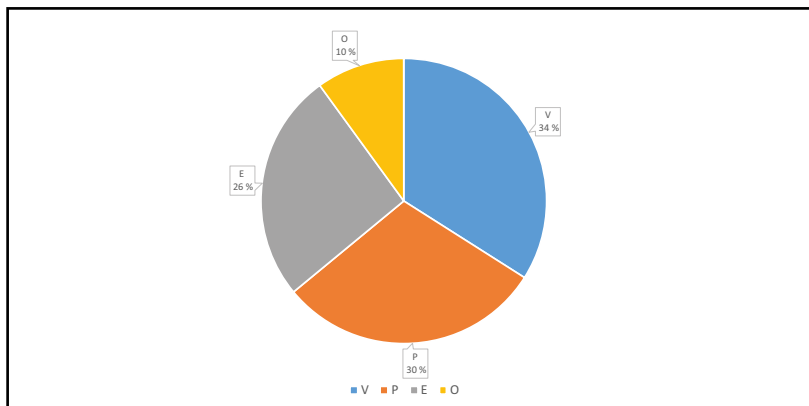
Graf č. 27: Definovaný význam dle typu MeO: NV



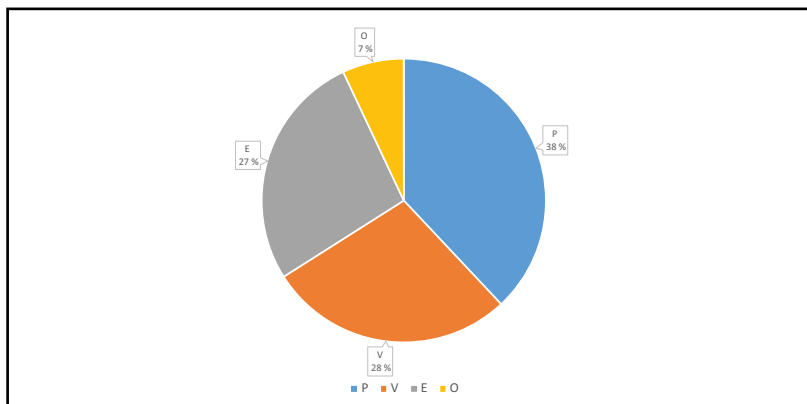
Graf č. 28: Definovaný význam dle typu MeO: ON



Graf č. 29: Definovaný význam dle typu MeO: VL



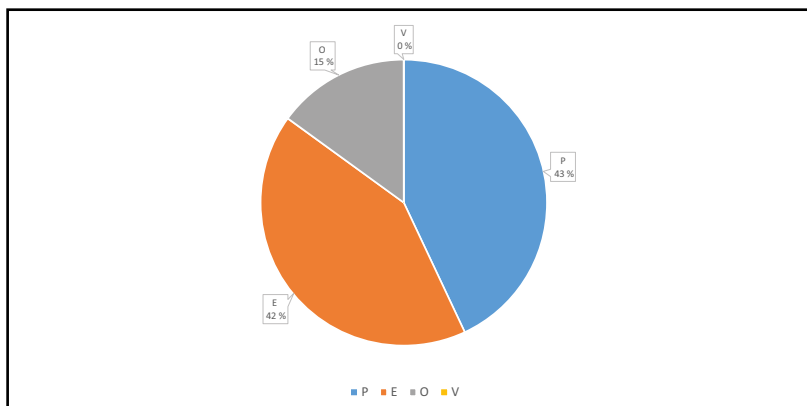
Graf č. 30: Definovaný význam dle typu MeO: DU



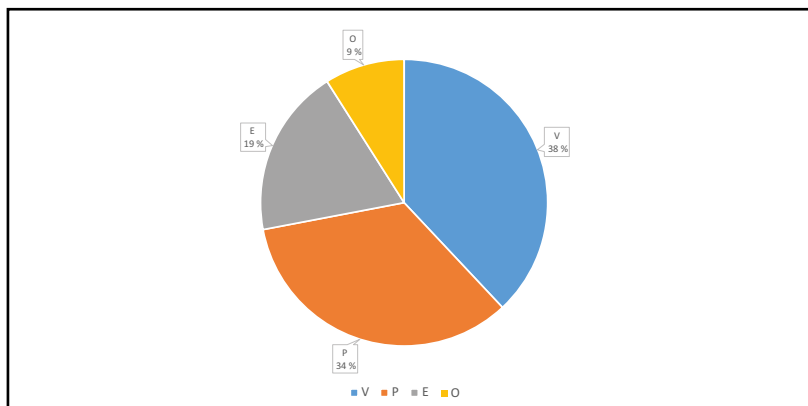
Tento argument se zdá být podpořen i tím, že u MeO typu ON (ostatní) rovněž jednoznačně dominuje odpověď „V“. Překvapivé je pak také to, že typ „V“ převládá i u vládních mezinárodních organizací (VL). Naopak u konkrétních dohod a úmluv (DU) převažuje „politický“ význam.

V dalších grafech si ukážeme, jak se vyvíjí povaha definování významu v porovnání s datem vstupu do MeO.

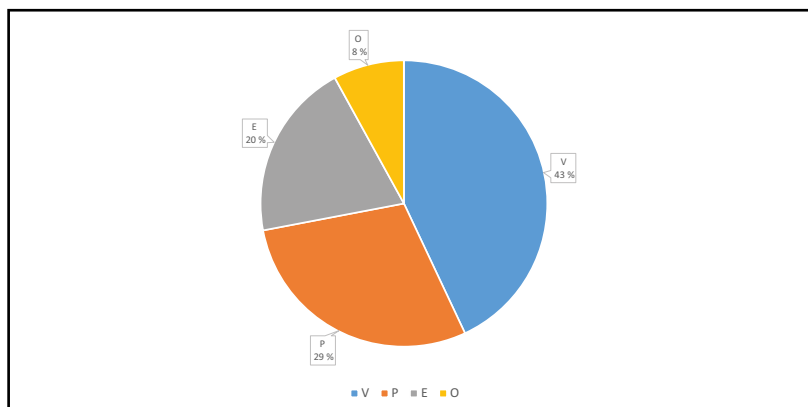
Graf č. 31: Definovaný význam dle roku vstupu do MeO: před rokem 1992



**Graf č. 32: Definovaný význam dle roku vstupu do MeO:
v letech 1992–2004**



**Graf č. 33: Definovaný význam dle roku vstupu do MeO:
po roce 2004**



Z těchto tří grafů vyplývá, že u MeO, do nichž Česká republika vstoupila před rokem 1992, převažoval „politický“ a „ekonomický“ význam, zatímco význam „expertní“ téměř zcela chyběl. „Expertní“ význam začíná narůstat až u MeO, kam ČR vstoupila po roce 1992. Přitom nelze říci, že by se

radikálně proměňovala povaha MeO, do nichž ČR vstupovala. Pokud navíc extrapolujeme toto zjištění se skutečností, že komplexnost vyplnění dotazníků klesá u MeO s datem vstupu po roce 1992. Je sice možné, že do mnoha z organizací ČR vstupovala díky proměně své zahraničněpolitické orientace po roce 1989, přesto je možné pracovat s tezí, že **s rostoucí proliferací členství ČR po roce 1992 v MeO klesá nejen informovanost o těchto MeO, ale hlavně i schopnost definovat cíle a priority vůči těmto MeO**. Zároveň dílčí analýza jednotlivých konkrétních odpovědí odhalila omezenou schopnost definovat priority a význam v *operacionalizovatelných a hodnotitelných pojmech*. Jinými slovy – priority a význam byly často označeny nominálně, nicméně z těchto nominálně pojatých odpovědí není možné jednoznačně určit sledování přínosu či významu vzhledem k realitě. Tento „nominální přístup“ bylo možné vysledovat zejména u odpovědí typu „V“ (tuto analýzu nebylo možné převést do „kvantitativních pojmů“, neboť jde o údaj, který nutně řešitelé mohli posuzovat pouze subjektivně).

Autorský tým ještě provedl specifickou analýzu u těch gestorů a MeO, kde byl hlavní význam spatřován v ekonomických přínosech. Původní impulz pro učinění komplexní analýzy českého členství v MeO, jenž se datuje do roku 2011, byl impulz ekonomický, se snahou zjistit, do jaké míry se členství v MeO vyplácí finančně a ekonomicky. Z důvodů popsaných výše není možné členství v MeO redukovat na tuto otázku, přesto je nutné zdůraznit, že **ekonomické přínosy byly identifikovány jako hlavní (či stejně významné jako jiné z typů přínosů) pouze u 64 MeO, tj. u 18 %. Z těchto MeO však pouze u čtyř (!) byl kvantifikován konkrétní přínos**. Jinými slovy, pouze ve zhruba jednom procentu případů byly gestorské resorty schopny vyčíslit konkrétní hospodářský přínos.

Závěry této části monografie do velké míry odpovídají analýze *Kanceláře strategií, analýz a plánování MZV*, která soudí, že členství ČR v řadě organizací není založeno na jasné představě o cílech či dokonce vůbec o činnostech organizace jako takové. Z toho vyplývá zásadní problém – za takových podmínek *nelze vůbec zkoumat účelnost a efektivitu působení ČR v MeO*. Jde tedy o klíčovou slabou stránku, již je nutné eliminovat.

Z toho vyplývají dvě zásadní otázky: Je tomu skutečně tak, že české členství v MeO nemá většinově politický a hospodářský význam? Nebo existuje jiný důvod pro to, že gestorské resorty u MeO, do nichž ČR vstoupila po roce 2004, nepřikročily k obtížné, byť potřebné politické a hospodářské definici

přínosů? V každém případě tento fakt svědčí o prozatímní neuchopitelnosti významu a přínosu členství České republiky v MeO, či přinejmenším o omezené ochotě/schopnosti tento přínos jednoznačně definovat.

Zároveň však nelze pouze bez povšimnutí přejít fakt, že většina MeO, do nichž Česká republika vstoupila po roce 1992, nemá pro gestory převažující *politický ani ekonomický význam. Do budoucna tedy bude nutné se zaměřit na co možná nejdůslednější operacionalizaci onoho expertního významu, ale zároveň na definování politického či ekonomického významu u těch MeO, kde lze důvodně předpokládat, že takový význam mohou mít/mají.*

3.3 NÁVRHY ZLEPŠENÍ EFEKTIVITY ČLENSTVÍ A PŮSOBNÍ ČESKÉ REPUBLIKY V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH

Předcházející kapitoly upozornily na potenciál a hlavní nedostatky přístupu České republiky k členství a působení v mezinárodních organizacích. Tato kapitola navrhuje opatření, s jejichž pomocí by tento potenciál měl být zvýrazněn a nedostatky mohly (a měly) být překonány. Mezi tato opatření se řadí:

1) navržení, zřízení a každoroční aktualizace centrální databáze údajů o členství a působení ČR v mezinárodních organizacích;

2) navržení obecně uznávané typologie mezinárodních organizací, která by umožnila odlišit různé typy entit zahrnuté na vládní seznam;

3) navržení souboru kritérií, s jejichž pomocí bude možné průběžně vyhodnocovat efektivitu členství a působení ČR v mezinárodních organizacích, sledovat jejich limity a přijímat kroky směřující ke zlepšení stavu.

Typologie uvedená v bodu dvě byla podrobně rozebrána v kapitole 1.4 první části této monografie, proto se k ní již nebudeme vracet. Dvě sekce této kapitoly se tak zaměřují na centrální databázi mezinárodních organizací (1) a soubor kritérií k vyhodnocování efektivity členství a působení ČR v mezinárodních organizacích (2). Návrh reflektuje možnosti i omezení české státní správy, jež byly popsány a zdokumentovány v předchozí kapitole.

3.3.1 Centrální databáze údajů o členství České republiky v mezinárodních organizacích

Následující návrh centrální databáze se věnuje čistě obsahu a obecným funkcím, nikoli technickým otázkám, jež by bylo třeba řešit se specialisty v oblasti

informačních technologií. Na úvod je třeba konstatovat na jedné straně, že zavedení centrální databáze by vyžadovalo finanční investici i personální kapacitu pro vytvoření přehledu a jeho následnou správu i průběžnou aktualizaci. Na druhé straně jediný komplexní přehled mezinárodních organizací nabízí on-line databáze *The Yearbook of International Organizations* (YIO), k níž roční přístup stojí v současnosti 2220 EUR.⁹⁸ Databáze navíc pojednává o organizacích obecně, byť je možné pomocí vyhledávače filtrovat organizace dle konkrétního členského státu. Z dlouhodobého hlediska je tedy určitě výhodnější vytvořit vlastní systém, který by byl k dispozici nejen státní správě, ale i výzkumným pracovníkům, studentům a široké veřejnosti. Otázku důvěrných informací lze celkem snadno vyřešit dvojím režimem přístupu k informacím. Současně je možno doporučit využití databáze YIO v počáteční fázi vytváření přehledu, vzhledem k snadné dostupnosti informací, které mnohdy nelze dohledat na internetových stránkách organizací.

3.3.1.1 Obsah centrální databáze

Databáze údajů o členství České republiky v mezinárodních organizacích by měla obsahovat dva typy dat – jednak *informace o organizacích samotných*, jednak *informace o členství a působení ČR*. Systém by měl zahrnovat sadu minimálních položek, jež by měly být uvedeny u každé organizace bez rozdílu. Dále by zde měl být prostor pro další informace, hodnocení, odkazy na odbornou literaturu či relevantní analýzy a policy papery. Je logické, že při takové různorodosti rozsahu, cílů a relevance napříč mapovanými organizacemi není možné vytvořit unifikovanou šablonu dostačujících informací, proto by měl být systém flexibilní, aby bylo možné k vybraným organizacím průběžně doplňovat informace získané např. z akademické sféry či analytických center.

Sekce *přehledových informací o mezinárodních organizacích* by měla zahrnovat následující položky:

Zaprvé, *přesný název organizace v anglickém i českém jazyce* a pro obě verze také zavedenou zkratku. Zvláště méně známé organizace jsou často překládány volně a nepřesně, čímž dochází k nejasnostem. Tento problém se může jevit jako banální, ale při tak obrovském množství organizací, jež se svým zaměřením mohou překrývat, může dojít k situaci, kdy jsou dvě různé instituce považovány za tutéž (např. Organizace pro spolupráci železničních drah a Organizace pro mezinárodní železniční dopravu). Pro organizace, které nemají zavedenou zkratku, může být vytvořen akronym nebo zjednodušené

označení, jako např. u Frankofonie. Pak je ale nutné v systému odlišit, zda jde o oficiální zkratku organizace, nebo pracovní zkrácení názvu. První část přehledu by měla zahrnovat také *odkaz na internetové stránky organizace*, popř. jiný relevantní on-line zdroj pokrývající základní údaje, *sídlo organizace*, *kontaktní telefon* a *email na informační kancelář*. V případě velkých organizací, jako je OSN, je potřeba uvádět nejen hlavní sídlo (*headquarter office*), ale i další relevantní adresy kanceláří s kontakty. Do základního přehledu by bylo užitečné uvést i *aktuální rozpočet organizace*. Databáze YIO informací o rozpočtu u všech organizací uvádí, může tedy posloužit jako snadný a ucelený zdroj, ovšem pro aktualizaci této položky by bylo vhodnější pracovat s daty od samotných organizací (výroční zprávy apod.).

Zadruhé, *informace o typu organizace z hlediska formy*, o nichž pojednává kapitola 1.4.1 první části monografie. Vyžadovalo by to kvalifikovaného odborníka, který by byl schopen zařadit různé typy institucí do jednotlivých kategorií podle struktury členství, formy zastoupení, statutu organizace a dalších aspektů. Přestože výčet různých forem institucí (viz kapitola 1.4.1) je dostatečně široký, aby pokryl celou škálu institucí, je třeba se vyrovnat s hybridními či nestandardními typy, s nimiž počítá poslední kategorie (i) *další mezinárodní jednotky sui generis*. Zařazení organizace do této kategorie by nemělo být ponecháno bez komentáře; je třeba uvést konkrétní důvody specifické povahy či složení členů. Jinými slovy, kategorie „jiné“ by neměla být využívána v případě neznalosti či nepochopení určitých problematických typů, ale skutečně jen u těch organizací, které z konkrétních důvodů nemohou být zařazeny do položek (a–h). V sekci věnované formě by obecně měl být prostor pro zdůvodnění, jelikož informace o právní povaze a struktuře členství je klíčovou informací pro hodnocení relevance, významu a fungování organizací. Právě z tohoto důvodu byla položka zařazena hned za základní údaje o organizaci.

Třetí část by měla pokrývat *informace o členství*, resp. participaci na činnosti organizace. V případě mezinárodních mezivládních organizací a entit podobného typu by v databázi měl figurovat jednak celkový počet členů, jednak jejich přesný výčet, pokud jde o státy. Přestože pro diplomaty a členy státní správy je naprosto běžné používat oficiální zkratky států, doporučujeme plné názvy pro lepší přehlednost a srozumitelnost. Také by zde měl být prostor pro různé formy participace, tedy *řádní členové*, *kandidátské země*, nebo *se statutem pozorovatele*. Údaje o tom, *zda v minulosti některý stát*

ukončil členství, jež byly zařazeny do výstupu z vládní iniciativy, mohou, ale nemusejí tvořit součást databáze. Totéž platí pro údaje o členství ostatních států EU. V případě mezinárodních organizací nevládního typu by databáze měla obsahovat informace o typu členů a o možnosti států participovat na činnosti organizace.

Začtvrté, databáze by měla obsahovat podrobný popis *poslání a cílů organizace*. Součástí čtvrté části by mohla být rovněž kvalifikace typu organizace podle *oblasti působení, funkcí organizace a geografického rozsahu*, jež by doplnila právě informaci o obecném zaměření. Pro vytvoření vhodných typologií je však potřeba důkladnější analýza a současně konzultace o jejich použitelnosti s odbornými gestory, proto následující výčet je jen předběžným stručným návrhem možné typologizace. Kvalifikace by mohla být provedena dle:

(1) Oblastí zaměření

Například: zda jde o organizaci *univerzální* či *specializovanou*, zda převažuje oblast *bezpečnostní-, ekonomická-, sociální-, ochrana životního prostředí*; zda se organizace zabývá *podporou rozvoje, lidských práv, humanitární ochranou* apod.; a nakonec zcela specificky co je *agendou organizace v dlouho-, středně- a krátkodobém časovém horizontu*.

(2) Funkcí

Například: zda je cílem organizace *vytvoření fóra pro výměnu stanovisek, vytváření normativních standardů na mezinárodní úrovni, dohled nad plněním přijatých závazků, operativní činnost* či *poskytování informací*; a dále jakými prostředky organizace své cíle naplňuje, např. zda jsou přijímány spíše *obecnější politické závazky, nařízení a rezoluce, doporučení* či *strategické programy a projekty*.

(3) Regionálního rozsahu a zaměření

Například: zda organizace sdružuje pouze *státy konkrétního regionu*, popř. *subregionu*, zda se orientuje na *vnitřní prostor* či spíše navenek na *třetí země*, zda je členství *otevřeno všem státům regionu* či existují *podmínky exkluzivního členství*, jakým způsobem organizace vybírá vnější geografické oblasti svého zaměření apod.

Vedle uvedených povinných položek by databáze měla zahrnovat ještě *doplňující část*, která by byla vyplňována dle relevance organizace a dostupnosti informací. Sekce by mohla zahrnovat informace o vnějších vztazích k dalším vládním a nevládním organizacím, aktuální události (např. plánovaná

zasedání) a také prostor pro odkazy na další zdroje, analýzy, odborné zprávy atd. Celá řada resortů na svých webových stránkách v sekci věnované multi-laterální politice a konkrétním organizacím (pokud takovou vůbec mají) věnuje zbytečně velký prostor historii fungování organizace na úkor aktuálnímu dění. Vzhledem k tomu, že většina organizací pojednává o své historii na svých internetových stránkách, tuto položku by bylo vhodnější řešit odkazem než samostatnou sekci.

Druhá část přehledu by pokrývala *informace týkající se členství a působení ČR v organizaci*. Zde je třeba vyřešit již zmiňovaný problém odlišení veřejně dostupných a utajovaných informací, jež by byly dostupné pouze osobám s odpovídajícím bezpečnostním prověřením. Přehled by měl zahrnovat následující povinné položky:

Zprvée, údaje o odpovědnosti za plnění agendy spojené s členstvím v organizaci, tedy *odborného gestora* na úrovni resortu, příslušného odboru a konkrétního zástupce včetně telefonického a emailového kontaktu. Zde by měla být také informace, zda jsou náklady spojené s členstvím v odpovídající kapitole rozpočtu pro tento resort, resp. zda finanční náklady nepokrývá rozpočet jiného resortu, a pokud ano, proč tomu tak je. Vedle oficiálního zastoupení by měla databáze zahrnovat informace o tom, zda se na plnění agendy podílí byť jen formou odborných konzultací další odbory v rámci ministerstva či dalších resortů. Současně je třeba odlišit odpovědné zástupce v ústředí (tedy pracujících na půdě ministerstev a dalších odpovědných institucí) od zastoupení na Stálých misích při úřadovnách organizací. V databázi by měla být v rámci doplňující sekce ještě položka *dalších kontaktů na pracovníky z ČR* včetně jejich funkce a mailové adresy.

Zadruhé, *finanční náklady spojené s členstvím a působením v organizaci*⁹⁹ dle následující struktury – (1) povinný členský příspěvek aktuální pro daný rok, (2) mimořádné platby vyplývající ze závazků v rámci dané organizace, (3) cestovní náklady na zastoupení v organizaci, (4) osobní náklady na zajištění kapacit pro plnění agendy organizace. V části (1) je třeba uvést, jak často se platí povinný členský příspěvek a zda vůbec, v části (2) nechat prostor pro zdůvodnění těchto mimořádných výdajů a v části (3) by bylo užitečné doplnit informace o četnosti zasedání organizace a o standardní velikosti delegace, jež se setkání účastní. V části (4) by byla zahrnuta poznámka, zda jde o dlouhodobé náklady, či pouze nárazové posílení kapacit kvůli zvýšené agendě (např. v situaci, kdy je ČR členem výkonných orgánů organizace či se jinak

intenzivněji zapojuje do její činnosti). Konečně by druhá sekce měla zahrnovat ještě kolonku pro jakékoli dodatečné poznámky, aby nedošlo k mylnému vyhodnocení změn či nárazových výkyvů ve financování.

Vedle povinných položek by bylo užitečné dát prostor *konkrétním iniciativám a aktuálním událostem* v samostatné sekci. Stejně jako u první části by zde také mohly být umístovány různé interní materiály odborů (samozřejmě s možností zvolit režim utajení) i odkazy na články v médiích týkajících se působení ČR v dané organizaci a další relevantní zdroje.

3.3.1.2 Vytvoření, správa a aktualizace databáze

K vytvoření samotné databáze je potřeba využít odborné zhodnocení na základě podkladů příslušných gestorů, nikoli mechanické vkládání českého překladu textů z oficiálních stránek organizací, k němuž se některé resorty uchýlily během mapování organizací na základě vládního usnesení. Právě kvalifikované stanovisko zástupce, popř. dalších aktivně zapojených osob, jež mají přehled o agendě a aktuálním dění v organizacích, může mít velkou přidanou hodnotu, jakkoli se může jevit jako subjektivní.

K dosažení co největší kvality takového přehledu by bylo ideální použít mechanismus, kdy podklady dodají odpovědní zástupci gestorů, úplnost a správnost informací posoudí nezávislí odborníci věnující se problematice mezinárodních organizací, současně ve spolupráci s odpovědnými odbory vyberou klíčové informace do přehledové databáze a ty budou následně zaneseny správci systému. Byť je tento proces logisticky náročnější, je to jediný možný způsob, jak zajistit relevantní a současně aktuální informace o fungování organizací, jež přesahují formálně deklarované cíle.

Důležitým bodem k diskusi je otázka aktualizace systému a logistický proces přenášení informací. Jedním z hlavních měřítek užitečnosti databáze je její aktuálnost, proto v této sekci by měly být informace relevantní pro daný rok. Z praktického hlediska by tedy ideálním stavem byla půlroční aktualizace systému a zavedení centralizovaného úložiště dat, kam by odpovědní zástupci odborných gestorů posílali potřebné podklady. Právě spolupráce s jednotlivými resorty a jejich odbory je klíčovým faktorem úspěšnosti celého systému databáze, bohužel je současně jedním z hlavních možných úskalí realizace systému v praxi. Spolupráci ministerstev a jednotlivých odborů by mohlo značně posílit jejich zapojení od počátku vytváření systému a zdůraznění jeho hlavního přínosu pro usnadnění práce napříč resorty. Jinými slovy,

systém databáze by v žádném případě neměl sloužit pouze úzké skupině akterů za účelem monitoringu a hodnocení činnosti složek státní správy, ale jako nástroj ke zvýšení transparentnosti a ve svém důsledku i efektivnosti multi-laterální politiky České republiky.

3.3.2 Kritéria vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení České republiky v mezinárodních organizacích

Dalším opatřením, které tato publikace doporučuje, je přijetí a využívání souboru kritérií, s jejichž pomocí by bylo možné průběžně vyhodnocovat efektivitu členství a působení ČR v mezinárodních organizacích, sledovat jejich limity a přijímat kroky ke zlepšení stavu. Výzkum v této oblasti není zatím příliš pokročilý, přesto se lze velmi volně inspirovat kritérii, která využívají buď státy přímo při hodnocení efektivity svého působení v mezinárodních organizacích, nebo – analogicky – mezinárodní organizace při posuzování své vlastní efektivity. Shrnutím těchto kritérií se zabývá první část našeho „doporučení“. Ve druhé části jsou předložena a představena kritéria, navržená specificky pro Českou republiku, pro průběžné vyhodnocování účelnosti a efektivity jejího členství a působení v mezinárodních organizacích.

3.3.2.1 Dosavadní výzkum a mezinárodní praxe

V rámci teorie mezinárodních vztahů a v sociálních vědách obecněji existuje poměrně dlouhá tradice vyhodnocování účelnosti a efektivity *mezinárodních organizací* (myšleno mezinárodních vládních organizací) jako takových.¹⁰⁰ Nejde přitom pouze o výzkumnou iniciativu. Kritéria vypracovaná autory či výzkumnými týmy jsou v rostoucí míře využívána v praxi jednotlivými organizacemi, jež se tímto způsobem snaží zjistit, nakolik se jim daří naplňovat cíle, pro které byly zřízeny, jaké má jejich působení limity a jakým způsobem by bylo možno tyto limity odstranit. Kritéria tak pomáhají posílit efektivitu organizací a tím současně zvyšují i jejich legitimitu; subjekt, který dává najevo, že mu záleží na jeho výsledcích a že má snahu na sobě pracovat, budí totiž větší důvěru a snáze získává podporu než subjekt, který se o žádný posun nesnaží. Zřejmě nejdále v tomto směru došla OSN, v jejímž rámci vznikla samostatná *Hodnotící skupina OSN (United Nations Evaluation Group, UNEG)*.¹⁰¹ Skupina se snaží vymezit společné standardy aplikovatelné na jakékoli hodnocení uvnitř OSN; těžiště jejích aktivit ale zatím leží v oblasti zavádění standardů a norem pro hodnotitelskou činnost jako takovou.¹⁰²

Navzdory uvedenému vývoji se hodnocení působení mezinárodních organizací dosud neopírá o jednotná a všeobecně akceptovaná kritéria. Každá organizace a mnohdy i různé složky jedné organizace si vytvářejí svá vlastní pravidla, která berou při evaluaci v úvahu.¹⁰³ K nejznámějším patří kritéria zavedená Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Rozvojovým programem OSN (UNDP).¹⁰⁴ Kritéria původně sloužila k hodnocení efektivity rozvojových programů, postupně ale začínají být využívána i v jiných oblastech. Kritérií je celkem pět. Relevance (*relevance*) se zaměřuje na rozsah, ve kterém cíle určitého projektu či aktivity odpovídají požadavkům a potřebám aktérů. Účinnost (*efficiency*) odráží poměr mezi náklady/vstupy a výsledky/výstupy. Efektivnost (*effectiveness*) hodnotí míru dosažení stanovených cílů. Dopady (*impacts*) zahrnují pozitivní i negativní důsledky, jež projekt či aktivita způsobí. Udržitelnost (*sustainability*) odráží míru přetrvávání pozitivních dopadů projektu či aktivity po jejich skončení. Tato kritéria jsou sice „šita na míru“ rozvojovým programům, mohou ale posloužit jako zdroj inspirace i pro oblasti jiné.¹⁰⁵

Větší pozornost než kritéria využívaná k hodnocení činnosti mezinárodních organizací samotných si zaslouží kritéria aplikovaná státy při posuzování účelnosti a efektivity jejich vlastního působení v mezinárodních organizacích. Bohužel absolutní většina států taková kritéria buď nemá, nebo je alespoň není ochotna zveřejnit. Jedinou dosud zjištěnou výjimku tvoří, ještě v omezeném rámci, Kanada. Snahy o to, aby Kanada prováděla pravidelné hodnocení svého členství v mezinárodních organizacích, se datují již do počátku devadesátých let. V roce 1991 generální auditor Kanady vyzval Ministerstvo zahraničních věcí Kanady, aby vytvořilo systém takového hodnocení.¹⁰⁶ Konkrétní doporučení pak směřovala k tomu, aby MZV Kanady jasněji zformulovalo cíle v oblasti multilaterální diplomacie, shromažďovalo informace o finančních výdajích, pravidelně vyhodnocovalo dosažení zahraničněpolitických cílů a využívalo informací o členství při zvažování vstupu do nových mezinárodních organizací. Ministerstvo na doporučení reagovalo opatrným dopisem, v němž upozornilo na finanční i jiné limity státní správy a zdůraznilo, že za největší přínos členství je třeba považovat možnost Kanady podílet se na rozhodováních, která ovlivňuje kanadské zájmy.¹⁰⁷

Podle informací Velvyslanectví Kanady v České republice¹⁰⁸ nevedla dosud iniciativa generálního auditora k přijetí jednotné sady kritérií, která by byla průběžně aplikována na všechny mezinárodní organizace, jichž je

Kanada členem. Přesněji řečeno, tato kritéria, pokud existují, nejsou veřejná (kanadská odpověď v tomto ohledu není zcela jednoznačná). Navzdory tomu přinejmenším ve vztahu k některým organizacím Kanada určitá kritéria využívá. Příkladem, zatím jediným zjištěným, je studie vypracovaná v roce 2011 Odborem pro občanství a imigraci Kanady, která předkládá komplexní hodnocení členství Kanady v Mezinárodní organizaci pro migraci (IOM).¹⁰⁹

Studie vychází ze dvou základních kritérií, jimiž jsou relevance (*relevance*) a výkon (*performance*). Relevance posuzuje míru, v jaké zaměření organizace, zde IOM, odpovídá zahraničněpolitickým cílům státu, zde Kanady. Toto hledisko je důležité pro to, aby si stát dokázal sám pro sebe definovat, proč vlastně v určité organizaci působí, nakolik je toto působení pro něj významné a co konkrétně od něj očekává. Výkon se soustředí na výsledky a výstupy, kterých stát v mezinárodní organizaci dosahuje. Konkrétně se posuzuje míra účasti a vlivu na chod organizace, dostupnost poznatků a informací poskytovaných organizací, vliv členství na přístup ke službám poskytovaným organizací, další výhody členství a alternativy, které se ve vztahu k mezinárodní organizaci nabízejí. Aplikace kritérií na IOM vede autory studie k závěru, že členství v této organizaci je pro Kanadu významné a že Kanada využívá svého členství v IMO poměrně účelně a efektivně.

3.3.2.2 Kritéria vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení České republiky v mezinárodních organizacích

Předchozí část ukázala, že ačkoli problematika vyhodnocování účelnosti a efektivity působení jak samotných organizací, tak členství států v nich není na mezinárodní scéně a ve vědecké komunitě zcela neznámá, dosud neexistuje soubor kritérií, který by byl v rámci tohoto vyhodnocování šířeji využíván. Tento stav může částečně odrážet skutečnost, že různé organizace a také různé země mají vzájemně odlišné potřeby, a nelze jim proto „měřit jedním metrem“. Z toho vyplývá nutnost zavést pro Českou republiku zvláštní, samostatná kritéria, která by brala v úvahu jak obecné zásady jakéhokoli hodnocení, tak specifické podmínky české státní správy. Daná kritéria bezprostředně navazují na zjištění obsažená v předchozí kapitole. Nejsou tedy formulována čistě *in abstracto*, ale vycházejí z reality českého prostředí tak, jak byla zachycena v dotaznících získaných na základě vládní iniciativy. V jejím světle se zdá vhodné provádět průběžné vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení ČR v mezinárodních organizacích na základě čtyř

kritérií, jež se týkají sledovaných cílů, personálního zajištění, poměru nákladů a výsledků a realizovaných aktivit.

3.3.2.2.1 *Sledované cíle*

Toto kritérium pomáhá určit, nakolik má Česká republika jasnou představu o tom, proč do určité mezinárodní organizace vstoupila a co od členství a působení v ní očekává. Cíle by měly být, alespoň uvnitř státní správy, **jasně vymezeny**, a to jak v dlouhodobém, tak v krátkodobém horizontu. Dlouhodobější a krátkodobé cíle by si přitom měly odpovídat, jinak hrozí, že ČR sledováním určité momentální priority ohrozí obecnější zájmy. Další důležitým aspektem je konstantnost vymezení cílů. Ty by se neměly příliš často a příliš zásadně měnit. V opačném případě by ČR přestala být důvěryhodným a čitelným partnerem na mezinárodní scéně a navíc by snížila akceschopnost svých zástupců při mezinárodních organizacích, pro něž by nejspíše nebylo snadné se v rychle se měnícím prostředí orientovat.

Celkově by rychlé a/nebo **časté změny** sledovaných cílů, zejména (ale nejen) jde-li o změny dlouhodobé, měly negativní vliv na účelnost a efektivitu českého členství v organizaci. Reálný příklad nabízí kampaň ČR za zvolení za nestálého člena Rady bezpečnosti OSN v roce 2008. Česká republika kampaň dobře rozjela, po politických změnách na počátku roku 2008 ale začala váhat, zda o místo v RB OSN skutečně stojí, a vysílala v tomto směru nejednoznačné signály. Rozpornost a horší čitelnost přístupu byla jedním z faktorů, které zapříčinily neúspěch ve volbách ve Valném shromáždění OSN a zvolení konkurenčního Chorvatska, jež žádné podobné váhání v kampani neprojevalo.¹¹⁰

Cíle stanovené pro jednotlivé mezinárodní organizace by měly reflektovat **dlouhodobé cíle** a priority české zahraniční politiky a být s nimi v souladu. Dlouhodobé cíle a priority současně předjímají význam, jaký by Česká republika měla jednotlivým organizacím přičítat. Například deklaruje-li ČR za jednu ze svých priorit ochranu lidských práv v mezinárodním měřítku, měla by být členství v lidskoprávních organizacích věnována značná pozornost a vyčleněny na něj přiměřené finanční i lidské zdroje (viz dále). Opět zde platí, že případná nekoherence mezi dlouhodobou prioritou a postupem v určité mezinárodní organizaci by snížila kredibilitu ČR navenek a ohrozila efektivitu jejích kroků. Příklad nabízí krátké české angažmá v oblasti budování míru (*peace-building*). Tuto oblast deklarovala ČR za jednu ze svých priorit v polovině minulého desetiletí, kdy se také aktivně angažovala v nově

vzniklé Komisi OSN pro budování míru (*UN Peace-Building Commission*). Následně ovšem aktivity v Komisi omezila, což mělo negativní vliv na dlouhodoběji budovanou reputaci státu, kterému záleží na mírové obnově zemí v postkonfliktních oblastech.

3.3.2.2.2 *Personální zajištění*

Druhé kritérium se orientuje na personální složku zajišťování členství a působení České republiky v mezinárodních organizacích. Jednou z dimenzí, kterou je třeba v tomto ohledu posoudit, je celková **transparentnost** systému. Transparentností se zde má na mysli to, nakolik je zřejmé, kdo konkrétně – který resort, odbor v rámci resortu a pracovníci v rámci odboru – je za agendu spjatou s členstvím v určité mezinárodní organizaci zodpovědný. Informace by se měla týkat jak ústředí (MZV a jiné ústřední orgány státní správy sídlící na území ČR), tak zastupitelských úřadů v zahraničí (velvyslanectví, vyslanectví, konzuláty, stálé mise aj.). Je přitom třeba mít na paměti, že zvláště u větších mezinárodních organizací může téma souběžně spadat do agendy několik resortů/odborů/osob. To je typicky případ OSN, kterou má sice primárně v gesci zvláštní odbor MZV ČR (Odbor OSN), dílčími aspekty jejího působení se ale zabývají i další odbory na MZV (LTP, MPO aj.). Obdobné rozdělení je na zastupitelských úřadech, neboť OSN má své úřadovny v několika zemích světa (Stálá mise v New Yorku, Stálá mise v Ženevě, Stálá mise ve Vídni aj.). Transparentnost je důležitá v tom, že snižuje transakční náklady, neboť dovoluje pracovníkům státní správy ověřit, zda se v aktivitách nedublují, a snadno identifikovat osoby, s nimiž by bylo vhodné koordinovat aktivity (viz dále).

Další dimenzi personálního zajištění tvoří **přiměřenost** a kontinuita. Agenda spjatá s různými mezinárodními organizacemi je odlišně složitá, čemuž by měl odpovídat počet pracovníků, kteří se organizací zabývají. Počet by měl být vždy přiměřený náročnosti agendy a jejímu významu a měl by odrážet potřeby a možnosti České republiky. Přiměřený počet nelze určit za pomoci jednoduchého matematického vzorečku. Určitou pomůckou nicméně může být jak dlouhodobá zkušenost České republiky s náročností určité agendy, tak praxe jiných států, zejména států podobných ČR. **Kontinuita** souvisí s mírou mobility ve vztahu k určité agendě, tj. s tím, jak často je tato agenda předávána mezi resorty/odbory/konkrétními pracovníky. Mobilita sama o sobě není nutně na škodu, neboť s novými lidmi přicházejí nové

podněty a nápady, k přesunu agendy by ale nemělo docházet nadměrně často. Přesun by navíc měl být spjat s předáním informací a zkušeností, které může zajistit kontinuitu obdobně dobře jako setrvání původní osoby ve funkci.

Třetí dimenze personálního zajištění se týká **kompetencí** osob, jež mají mezinárodní organizace na starost. Tyto kompetence se jistě mohou lišit v závislosti na tom, zda jde o osobu v ústředí nebo na zastupitelském úřadě a zda má v agendě určitou organizaci výlučně nebo spolu s dalšími úkoly. Obecně nicméně platí, že agenda by ve státní správě, zejména na jejích nižších úrovních, měla být přidělována na základě odborných znalostí a dovedností, nikoli na základě politického klíče. Takový postup přispívá k větší kontinuitě (viz výše) a pomáhá zajistit, aby ČR v organizacích vystupovala profesionálně a dokázala se v jejich prostředí správně orientovat. Kompetence pochopitelně nezahrnuje jen soubor znalostí, ale i určitý morální profil, jenž by měl být zárukou toho, že pracovník bude v mezinárodní organizaci skutečně hájit zájmy ČR.

3.3.2.2.3 *Poměr nákladů a výsledků*

Členství a působení v mezinárodních organizacích je standardně spojeno s určitými náklady. Na prvním místě jde o **náklady finanční**, které tvoří řádný příspěvek, mimořádné příspěvky a popř. další náklady. Sběr dat na základě vládní iniciativy ukázal, že ne vždy je zcela jasno, jaké náklady členství v určité organizaci celkově vyžaduje. Taková situace je neuspokojivá, neboť znemožňuje posouzení efektivnosti vynaložených nákladů. Základním předpokladem k tomu, aby bylo možno provádět jakoukoli finanční evaluaci, je komplexní a co nejpodrobnější evidence všech nákladů – ta by ostatně měla tvořit součást centrální databáze navržené výše. Transparentnost v dané oblasti by současně měla být jedním z kritérií posuzování účelnosti a efektivity členství.

Dalším kritériem je vlastní poměr mezi náklady či vstupy a výsledky či výstupy. Je zřejmé, že zatímco na straně nákladů budou dominovat prostá čísla, výsledky takto jednoduše finančně vyčíslit nelze. Členství a působení v mezinárodních organizacích nepřináší ČR jen ekonomické zisky, ale i politické výhody, posílení prestiže, získání cenných informací a řadu dalších výsledků, které mají pro zahraniční politiku klíčový význam, ačkoli nejsou snadno měřitelné. V této souvislosti stojí za zmínku, že v dotaznících vyplňovaných resorty na základě vládní iniciativy byl, pokud jde o přínos členství, často kladen

důraz na politický kapitál získaný působením v organizacích a na možnost výměny zkušeností a expertních poznatků. Tyto typy výsledků by z hodnocení rozhodně neměly vypadnout, jejich posouzení ovšem vyžaduje zkušenost a důkladnou znalost činnosti konkrétní mezinárodní organizace. To také znamená, že takové posouzení těžko může dělat někdo „od stolu“ a aniž by se důkladně, hlouběji než pouze na základě dodaných dat, seznámil s chodem určité organizace.

Mezinárodním organizacím bývají poskytovány *různé typy* příspěvků. Zatímco řádný příspěvek obvykle slouží k financování běžného chodu organizace a její stabilní agendy, příspěvky mimořádné mohou být zaměřeny na konkrétní iniciativy a projekty. Tento rozdíl je třeba brát v úvahu při evaluaci návratnosti vynaložených prostředků. U řádných příspěvků nelze většinou očekávat bezprostřední výsledky, výstupy zde mají dlouhodobější a obecnější charakter spočívající např. v posilování prestiže ČR na mezinárodní scéně, získávání partnerů, výměně informací aj. Prostředky mimořádné naopak mohou být cíleny tak, aby Česká republika jejich prostřednictvím přispěla k naplnění některé ze svých priorit (a naopak nepodporovala projekty, které s jejími prioritami zcela nekorespondují). Samostatnou kapitolou jsou tzv. jiné náklady, z nichž bývají financovány např. cesty zástupců ČR na zasedání organizace. Zde je vždy třeba přihlédnout ke specifickému kontextu, v jakém se cesty odehrávají, a jejich přínosu, který nelze omezit na výstupy konkrétního zasedání.

V širším slova smyslu lze pod kritérium poměru nákladů a výsledků podřadit rovněž evaluaci využití tzv. *jíných zdrojů*, mezi něž bývá řazen nemateriální, zejména lidský, sociální a politický kapitál. V rámci této kategorie je třeba se zabývat zejména vztahy uvnitř samotné státní správy, byť toto hledisko by mohlo být zařazeno rovněž pod druhé kritérium (personální zajištění). Důležitá je schopnost spolupráce mezi jednotlivými resorty, odbory a jednotlivci, která má vliv na účelnost vynaložených prostředků. Další dimenzí je vztah mezi ústředím v Praze (např. Ministerstvo zahraničních věcí ČR) a orgány/osobami zastupujícími Českou republiku u mezinárodních organizací, tedy zastupitelskými úřady, popř. stálými misemi a jednotlivci zastupujícími ČR u organizace. V tomto kontextu je třeba zdůraznit rovněž využívání českých občanů, kteří působí přímo v mezinárodních organizacích, ať již na základě dočasného vyslání, nebo coby kmenoví pracovníci.

3.3.2.2.4 Realizované aktivity

Čtvrté kritérium se váže na aktivity, které Česká republika v mezinárodních organizacích realizuje. Především je třeba posoudit, zda tyto aktivity **odpovídají cílům**, jež si ČR v příslušné organizaci stanovila. Konkrétně by se předmětem analýzy mělo stát to, nakolik ČR vystupuje na podporu iniciativ, které odpovídají ideovému nastavení její zahraniční politiky, a nakolik se naopak snaží stavět proti iniciativám, jež jsou s tímto nastavením v rozporu. Dobré příklady nabízí lidskoprávní oblast, kde se Česká republika tradičně specializuje na podporu práv první generace (svoboda projevu, ochrana obhájců lidských práv aj.) a na potlačování totalitních režimů. Této orientaci plně odpovídá např. předkládání a hlasování pro rezoluce odsuzující zásahy proti lidskoprávním aktivistům a jiná represivní opatření nedemokratických režimů. V rozporu s ní by naopak byla podpora návrhů na omezení lidskoprávního standardu předložených nedemokratickými státy, ale i pasivita při jednání o důležitých lidskoprávních tématech.

Vedle koherence s cíli by evaluace realizovaných aktivit měla brát v úvahu míru **angažovanosti** České republiky. Vzhledem k různorodosti mezinárodních organizací a jejich činnosti zde neplatí jednoduchá rovnice, že čím větší angažovanost, tím lépe. Vždy záleží na konkrétním kontextu, významu organizace pro ČR a momentálních potřebách ČR. Obecně lze nicméně očekávat, že čím výše na příčce priorit České republiky se agenda či téma, jímž se zabývá určitá mezinárodní organizace, nachází, tím více se zde bude ČR angažovat. To za podmínky, že angažovanost by nebyla v dané situaci kontra-produktivní ať již pro ČR, nebo pro téma samotné. Míra aktivit pochopitelně není určující sama o sobě, v úvahu je třeba brát také jejich podobu. Česká republika disponuje řadou nástrojů, které může v mezinárodních organizacích využívat, od zákulisního vyjednávání přes předkládání rezolucí, hlasování o nich až po návrhy projektů, na něž by se organizace měla orientovat. Volba vhodného nástroje je opět věcí posouzení *in casu*, žádná jednotná a abstraktní kritéria zde uplatnit nelze.

Posledním hlediskem v rámci kritéria týkajícího se realizovaných aktivit je **úspěšnost** aktivit. Zde se hodnotí, nakolik česká angažovanost přináší reálné výsledky, tj. nakolik se to, o co Česká republika usiluje, daří naplňovat. Při hodnocení je nutno zachovat opatrnost, protože postup ČR není pochopitelně jediným faktorem, který ovlivňuje konečný stav. Do hry vstupuje jednání

jiných států, pozice mezinárodní organizace jako takové a často i náhodné vlivy (např. události, které odvedou pozornost od určité agendy k agendě jiné, viz situace po 11. 9. 2001). Ačkoli schopnost předjímat tyto faktory by měla být sama o sobě brána v úvahu při evaluaci, nelze přehlížet, že tato schopnost má své limity.

ZÁVĚR

Po skončení druhé světové války došlo k bezprecedentnímu globálnímu rozvoji a rozkvětu mezinárodních organizací, přičemž tento trend byl ještě posílen po konci studené války. První část knihy je tedy zasvěcena snaze lépe porozumět pojmu multilateralismus, načrtnout vývoj mezinárodních organizací a nabídnout definice a kategorizace mezinárodních organizací pro lepší přehlednost.

Zároveň platí, že překotný rozvoj mezinárodních organizací klade zejména obtížně představitelné nároky na státní správu – obsahově se mezinárodní instituce v současné době dotýkají snad všech myslitelných oblastí státní správy a lidského života vůbec. Obrovský nárůst agendy, která překračuje hranice jednotlivých resortů, institucí, témat a pochopitelně států, znamená, že je téměř nemožné očekávat skutečnou koordinaci českého působení ve více než 400 mezinárodních organizacích. Česká státní správa se však v roce 2011 vydala správným směrem, když alespoň začala pracovat na autoritativním přehledu českého členství a následně i na úsilí tento přehled každoročně doplňovat, s ambicí posílit účelnost vynakládaných (časových, diplomatických, personálních i finančních) zdrojů. Nejrelevantnější resorty z hlediska zapojení do mezinárodních organizací jsou Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo financí ČR, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR a Ministerstvo dopravy ČR. Právě tyto resorty by tedy měly být nejlépe propojeny komunikací o českém členství v mezinárodních organizacích. V žádném případě by však diskuse o členství v mezinárodních organizacích neměla být zúžena a zploštěna na pouhou otázku finančních výdajů. Ostatně, zhruba platí, že 10 % nejnákladnějších mezinárodních organizací se na celkových nákladech podílejí 91 % výdajů, tj. panuje obrovský nepoměr mezi celkovou kvantitou členství a výdaji na nejvýznamnější mezinárodní organizace. Při uvažování o účelnosti české participace

v mezinárodních organizacích je také nutné vzít do úvahy skutečnost, že struktura členství ČR je velice silně propojena se strukturou členství ostatních států EU. Jinými slovy – Česká republika má podobnou strukturu svého členství v mezinárodních organizacích jako většinou dalších zemí EU a diskuse o případném přehodnocování svých závazků by se tudíž měly odehrávat také v tomto rámci.

Zároveň ale platí, že o účelnosti členství v mezinárodních organizacích a režimech je možné hovořit jen potud, pokud jak mezinárodní organizace samy, tak i česká politika vůči nim splňují určité podmínky. Mezinárodní organizace by přinejmenším měly mít jasný rámec, ustanovující pravomoci, zodpovědnosti, umožňující jasný proces. Jen za těchto podmínek mohou napomáhat k ustanovení jasnějších vyjednávacích rámců, koordinovat očekávání aktérů a přispívat k účelnějšímu řešení otázek, přesahujících národní rámec. Takové mezinárodní organizace pak mohou dále snižovat transakční náklady, jako např. napomáhat zisku informací za nižších nákladů než bilaterálně, zisku zkušeností, hledání snazšího přístupu k vyjednávání a prosazování vlastních priorit.

Aby byla Česká republika schopna smysluplně a účelně využívat možností, jež skýtají i ty nejlépe vedené mezinárodní organizace a režimy, je rovněž bezpodmínečně nutné, aby jednotlivé gesční resorty a odbory měly zcela jasnou představu o významu, záměrech a účelech participace v konkrétní organizaci. Z naší analýzy vyplývá, že zatím jsme tomuto stavu vzdáleni. Prvním krokem k posílení efektivity členství bylo vypracování komplexního přehledu všech zapojení do mezinárodních organizací. Zároveň by tento přehled měl být průběžně aktualizován, doplňován a v každém případě by měl být snadno dostupný všem odpovědným činitelům. Až poté lze hovořit o možném sledování a vyhodnocování efektivity. Pro takové hodnocení lze použít následující kritéria.

Státní správa při své nezměrné komplexitě a setrvačnosti má v sobě zabudované strukturální prvky, které brání radikálnějších změnám. Proto proces důslednějšího sledování zapojení České republiky do mezinárodních organizací má za sebou již čtyři roky a hlavním výsledkem je zatím v podstatě jen průběžné mapování struktury členství na vládní úrovni. I toto zmapování staví českou státní správu nad většinu dalších (i evropských) zemí. Pro další krok, kterým je skutečné zvyšování efektivity, bude zapotřebí značného politického i administrativního nasazení a kapitálu. Autorský tým této knihy

je však přesvědčen, že náklady na tento krok budou jednoznačně převáženy zisky a že účelnějším využíváním možností, které pro Českou republiku skýtají mezinárodní organizace a režimy, bude kladně ovlivněno mnoho oblastí českého státu i společnosti.

Tabulka č. 5: Kritéria vyhodnocování účelnosti a efektivity členství a působení ČR v mezinárodních organizacích (operacionalizace)

faktor	indikátory
<i>sledované cíle</i>	1. Má Česká republika jasné vymezené dlouhodobé a krátkodobé cíle, které chce v mezinárodní organizaci dosáhnout? 2. Jsou dlouhodobé a krátkodobé cíle vzájemně v souladu? 3. Zůstávají cíle dlouhodobě konstantní? 4. Jsou cíle sledované v mezinárodní organizaci v souladu s obecnými cíli a prioritami české zahraniční politiky?
<i>personální zajištění</i>	1. Je jasné, kdo (jaký resort/odbor/osoba) zajišťuje členství České republiky v určité mezinárodní organizaci? 2. Odpovídá počet pracovníků zabývajících se určitou mezinárodní organizací náročností agendy? 3. Vykazuje přístup pracovníků kontinuitu? 4. Jsou pracovníci zabývající se mezinárodními organizacemi kompetentní?
<i>poměr nákladů a výsledků</i>	1. Existuje jasný přehled finančních nákladů spojených s členstvím v jednotlivých mezinárodních organizacích? 2. Jsou prostředky vynakládáné na členství v mezinárodních organizacích efektivně využívány? 3. Probíhá ve státní správě efektivní spolupráce ve vztahu k mezinárodním organizacím?
<i>realizované aktivity</i>	1. Odpovídají realizované aktivity stanoveným cílům v dané oblasti? 2. Jaká je míra a způsob angažovanosti České republiky v určité organizaci? 3. Jaká je míra úspěšnosti České republiky v určité organizaci?

Poznámky

- ¹ V originále „Mr. [Aristide] Briand insisted specifically on the term ‚war of aggression‘ after first talking generically of all war. The reason was the transformation of bilateralism into multilateralism“ (OED, 2009; Safire, 2008: 446).
- ² V originále „[European Payments Scheme] was a step towards the complete multilateral system of payments desired by America, and was part of the plan to progress towards world economic multilateralism“ (OED, 2009).
- ³ *The Economist*, 1965: 207.
- ⁴ Bromke, 1973.
- ⁵ Ani jednou však termín nebyl zmíněn např. v *Jednotném evropském aktu* (1986), ilustrujícím *sui generis* povahu evropské integrace.
- ⁶ Právě instituce jsou pro Keohana zásadní. Multilateralismus bere jako přesunutí definičních znaků institucí na mezinárodní prostředí.
- ⁷ Ruggie (1993: 8–14) dává za příklad nacistický Nový ekonomický řád, založený na „zmnoženém“ bilateralismu (sdružující bilaterální dohody, bilateralistický), sdružující recipročně založené dohody s různými úrovněmi spolupráce (např. importu, exportu).
- ⁸ John G. Ikenberry nebo Robert Cox rozlišují „nový“ multilateralismus od jeho původní podoby. Cox (1997) i Ikenberry (2003) popsali vývoj multilateralismu směrem k náročnější institucionální formě. „Stará“ verze multilateralismu se dle nich vyznačovala státocentrickým přístupem, který zvýhodňoval velké hráče. Oproti němu ovšem vidí nově vznikající formy spolupráce, vyžadující stále významnější ústupky ze strany participujících. Například akomodační politika Spojených států je tímto prizmatem viděna jako projekce starého vnímání multilateralismu. Chayes (2008: 51, cit. dle Bouchard–Peterson, 2010: 22) tvrdí, že připomínky a výjimky se staly *sine qua non* americké smluvní diplomacie. Spojené státy samozřejmě nejsou jediné v důrazu na suverenitu při uzavírání smluv, ale síla a význam žádaných pojmů často významně narušují dosažení shody. Nepřátelství vůči této formě spolupráce se promítlo do tvorby Mezinárodního trestního soudu, jenž se bere jako klasický příklad „nové“ verze multilateralismu. Momentum ovšem získal až s koncem studené války a vytvářením *ad hoc* tribunálů, např. pro bývalou Jugoslávii (ICTY) nebo Rwandu (ICTR) (Bouchard–Peterson, 2010).

- ⁹ Bouchard–Peterson (2010: 8) vidí jako příklad nestátní verze multilateralismu dohodu leteckých společností skrze vlastní obchodní asociaci (International Air Transport Association) na omezení vypouštění škodlivých látek a zplodin do ovzduší v roce 2050 na 50 % úrovně z roku 2005. Více viz *IATA: A Global Approach to Reducing Aviation Emissions*.
- ¹⁰ UN Docs A/RES/65/94, 28. 1. 2010. Původní návrh rezoluce, který společně iniciovaly Chile a Singapur, obsahoval přímo název *Multilateralismus, Spojené národy a globální vládnutí*. Srv. *Background Paper for the Seminar United Nations in Global Governance*, ECLAC, Santiago, 8.–10. 8. 2011.
- ¹¹ Komplexní pojednání o multilaterální diplomacii nabízí kniha Hamson–Hart (1999): *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade and the Environment*.
- ¹² Miles Kahler definuje minilateralismus jako spolupráci menší uzavřené skupiny, většinou složené z mocensky silnějších aktérů mezinárodního systému (1992), srv. Snidal, 1985.
- ¹³ Srv. Goldstein–Keohane, 1993; Arend, 1999.
- ¹⁴ Více o logice vhodnosti viz March–Olsen 1989, 1998. Dodržování norem dle logiky vhodnosti dále rozebírá Jeffrey T. Checkel, který odlišuje osvojení norem z důvodu vlastního přesvědčení (normy jsou vnímány jako samozřejmě dané, tedy je vhodné je respektovat), nebo jako výsledek sociálního učení, co je považováno za vhodné (normy jsou respektovány ve snaze o konformitu a plnění očekávání ostatních členů komunity). Srv. Checkel, 2007.
- ¹⁵ Srov. Axelrod, 1986: 1105; Finnemore–Sikkink, 1998: 903.
- ¹⁶ Bílková, 2010: 22–23.
- ¹⁷ Z realismu vycházející teorie se v současnosti mohou zdát do jisté míry překonány. Posledních několik desetiletí se realisté dostávají pod těžkou palbu kritických směrů, které realistům vytýkají pozitivismus, pesimismus či princip „sebenaplňujícího se proroctví“ (např. Ashley, 1984). Realismus se však i dnes udržel jako jedna z nejdůležitějších teorií mezinárodních vztahů. Není už sice zastoupen v 90 % vědeckých prací, jako tomu údajně bylo v období od konce druhé světové války do roku 1970 (Vasquez, 1983), a dle Walkera s Mortonem (2005) byl na začátku milénia v dominantním postavení nahrazen liberalismem, stále je však nezpochybnitelnou částí v současnosti užívaných přístupů ke zkoumání mezinárodních vztahů.
- ¹⁸ Teorie her představuje jeden z vrcholů racionalistického uvažování o mezinárodních vztazích, která do oboru přišla z přírodních věd. Je to matematickou teorií ovlivněné rozhodování racionálních hráčů, kteří jsou na sobě závislí. Vychází ze situace, kdy každý hráč potřebuje ke svému rozhodnutí informace o rozhodování ostatních hráčů. Snaha najít řešení z perspektivy každého hráče může snadno vést do bludného kruhu. Teorie her se však snaží tento bludný kruh prolomit tím, že

naznačuje, jak by se chovali informovaní a racionálně uvažující hráči. Viz Drulák, 2010: 94–102; Morrow, 1994.

- ¹⁹ Při velkých rozdílech jsou slabší hráči více náchylní ke snaze o výraznější omezení silnějšího. Pro vstup do multilaterální spolupráce pak musí platit, že silnější stát A je nejen schopen dominovat i opustit slabší státy, tudíž je schopen se obejít i bez multilaterální spolupráce, ale zároveň nabízí omezení a zavázání se k principům multilateralismu (Ikenberry, 2003: 536). Zde se dají najít podobnosti i s institucionálním výběrem při teorii hegemonické stability.
- ²⁰ Tento přístup se blíží přístupu moderního realismu, kdy opakování hry překoná existenci na relativních ziscích.
- ²¹ Za kontrolora by šly brát režimy zmírňující transakční náklady. Ty totiž dle Caporasa (1993: 62) rostou s každým přibývajícím aktérem. Režimy jsou schopny dodávat do multilaterálních systémů informace, zmírňující rizikovost strategií a možnosti podvádění. Multilaterální systémy pak mohou zaručovat velké výhody v ziscích oproti nákladům na složité institucionální systémy, v souladu s učebním Adama Smitha. Tím taky propojují realistický přístup s institucionálním.
- ²² Režimy Keohane později nazval jedním ze tří typů mezinárodních institucí, dalšími jsou na jedné straně formální mezinárodní organizace (OSN, NATO), na druhé straně konvence, které mají implicitní a spontánní charakter (např. reciprocita, suverenita). Ovšem definiční znaky režimů, jak je institucionalisté definují, platí i pro instituce jako takové (Drulák, 2010: 79). Režimem tudíž institucionalisté myslí i definiční znak multilaterální instituce, přičemž samotné instituce nejsou limitovány jen definicí režimů (i OSN je multilaterální institucí). Ruggie (1993: 173) upozornil, že tento přístup je nominální. Režimy totiž dle něj rozhodně nemusí být z principu multilaterální. Příklad dává na pozadí nacistického ekonomického režimu (viz výše), který sice splňuje Keohanovu definici režimu, ovšem zdaleka nesplňuje kritéria organizačního principu multilateralismu.
- ²³ Za příklad dává Keohane vzájemnou závislost. I pokud jsou aktéry unitární státy, tvrdí, pod podmínkami interdependence upadá schopnost státu efektivně dosahovat svých cílů, resp. rostou náklady s tímto spojené. S rostoucí závislostí tak preference státu k nekoordináčnímu jednání klesá, jelikož klesá výhodnost tohoto jednání. Výhodnějším se naopak stává předání části autonomie jako důsledku zavazujícího jednání, jež má za důsledek zvýšenou poptávku po multilaterálním uspořádání (Keohane, 1990: 742). Dalším aktérem, který dle institucionalistů přispívá k přeměně státních zájmů, je multilateralismus na nestátní úrovni. Přesto, že institucionalisté uznávají většinu multilaterálních jednání státům, i další aktéři, jako jsou nadnárodní korporace, mezinárodní nevládní organizace či zájmové skupiny, také působí na výběr státních preferencí.
- ²⁴ John Ruggie (1989) např. udává, že státy mohou vstupovat do multilaterálních institucí pro stejné smithovské výhody, kterými velké továrny vítězí nad individuálními

producenty (snížení transakčních nákladů). Marginální cena další individuální dohody v rámci multilaterální organizace je potom nižší než cena průměrná, proto se státy rozhodnou právě pro multilateralismus. Tato multilaterální aktivita, jak podotýká Caporaso (1993), však může být pouhým sdružením bilaterálních paktů, oddělených od myšlenek multilateralismu, jako je rozptýlená reciprocita.

- ²⁵ Keohane sice na jednu stranu uznává, že státní zájmy jsou dány nezávisle na institucích. Na druhou stranu však připouští, že instituce mohou mít i konstitutivní funkci a konstituovat zájmy aktérů. Nejsou však jediným faktorem, dalšími jsou ještě domácí zájmy a anarchie v mezinárodních vztazích (Karlás, 2007: 75).
- ²⁶ Proto bývá tento přístup občas specificky označován i za wilsonismus nebo wilsonovský idealismus.
- ²⁷ Historické kořeny multilateralismu v idealistické tradici bude práce nadále rozkrývat v následujících kapitolách, proto se pro teoretické vysvětlení multilateralismu opře primárně o moderní idealistické učení Johna Rawlse.
- ²⁸ Vedle tohoto základního principu existuje i řada dalších charakteristik idealismu a i společných prvků mezi idealismem a liberalismem. Oba přístupy např. zpochybňují stát jako výlučného aktéra mezinárodních vztahů. Významnou roli naopak přiznávají jak vnitrostátním (firmy, jednotlivci, zájmové skupiny etc.), tak nadnárodním (společnosti) a mezinárodním (organizace, instituce) aktérům. Liberálně-idealistická tradice se rovněž neomezuje pouze na mocenskou úroveň politiky, ale bere v potaz i hospodářskou, normativní nebo etickou dimenzi.
- ²⁹ Zde Rawls propojuje Kantovu myšlenku morálního člověka s Aristotelovým principem dobrého života tím, že vidí tento „hluboký psychologický fakt“ za „*princip motivace*“ pro zúčastněné strany (Dufek, 2010).
- ³⁰ Práce si vystačí s tímto rozdělením, s kterým pracuje např. Hopf (1998) nebo Bukh (2010). Někteří autoři (Katzenstein–Keohane–Krasner, 1998: 674–678) dělí konstruktivismus na konvenční, kritický a postmoderní, přičemž kritickému přiznávají podobně jako konvenčnímu snahu o vědecké poznání reality a do jisté míry společnou výzkumnou agendu (identitární faktory, vedle nacionalismu např. rasa, sexualita). Od konvenčního konstruktivismu se kritický však liší výhradami ohledně možnosti kauzálního vysvětlení reality. Od poststrukturálního konstruktivismu potom vidí autoři odlišnost v náhledu na možnost dialogu s pozitivisty. Kritický konstruktivismus ji do jisté míry vítá, poststrukturalisté jsou k ní skeptičtí.
- ³¹ Wendt to ve své esejí *Constructing International Politics* (1995: 75) pregnančně uvádí: „*konstruktivisté jsou modernisté, kteří plně přijímají vědecký projekt falzifikace teorií oproti faktům (...) a plně přijímají empirický výzkum založený na plně konvenční epistemologii*“. Viz též Wendt, 1987, 1999.
- ³² Tímto výrazem pojmenoval Mark Hoffman epistemologický pozitivismus konvenčního konstruktivismu (Hoffman, 1991, cit. in Hopf, 1998: 183).

- ³³ Rozdíl těchto dvou škol je jasně viditelný při zkoumání národní identity. Kde konvenční konstruktivisté (Katzenstein–Okawara, 1993; Katzenstein, 1996; Berger, 1996; Ashizawa, 2008) nahlíží na japonskou národní identitu jako kauzální faktor informující o vytváření zahraniční politiky, tam ji radikální konstruktivisté (Oguma, 2002; Bukh, 2010) považují za výtvar zahraniční politiky, vytvořený vymezováním oproti jinakosti.
- ³⁴ Podnětný přístup ke zkoumání institucí nabízí rovněž John Ruggie. Ve své tezi o legitimním sociálním účelu považuje za rozhodující kolektivně sdílené přesvědčení všech participujících o účelu dané instituce, čímž definuje legitimitu tohoto uspořádání, viz Ruggie, 1982; Caporaso–Tarrow, 2009.
- ³⁵ Multilateralismus v tomto pojetí není ještě kompletně ustaven, jak je tomu u WTO.
- ³⁶ Konkrétně sociologického institucionalismu, který na rozdíl od neoliberálního institucionalismu neřeší jen otázku *jaký je vliv a dopad mezinárodních institucí na jednání aktérů* (normy jako nezávislá proměnná), ale současně a převážně *jak normy vznikají, jak jsou internalizovány na mezinárodní úrovni a co vede státy k jejich dodržování* (normy jako závislá proměnná).
- ³⁷ Finnemore–Sikkink, 1998: 891; Katzenstein, 1996: 5; nebo Schimmelfennig, 2002: 6.
- ³⁸ Srv. Ruggie, 1998; Searle, 1995; Finnemore–Sikkink, 1998.
- ³⁹ Drulák, 2010: 18.
- ⁴⁰ Teorie režimů byla rozpracována již koncem sedmdesátých let v neoliberálním institucionalismu Roberta Keohana a Josepha Nye (1977).
- ⁴¹ Rittberger, Volker–Kruck, Andreas–Zangl, Bernhard (2012): *International Organization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ⁴² Někdy bývá za první mezinárodní nepolitickou organizaci považována Ústřední komise pro plavbu po Rýně (*Central Commission for Navigation on the Rhine*), která vznikla v roce 1815 na Vídeňském kongresu. Komise, jejímiž členy jsou Belgie, Francie, Německo, Nizozemsko, Švýcarsko, existuje dodnes.
- ⁴³ Někdy se uvádí číslo 51, které připočítává Polsko.
- ⁴⁴ Mezi stálé členy Rady bezpečnosti se řadí Čína, Francie, Ruská federace (původně Sovětský svaz), USA a Velká Británie. Již dlouho se vedou diskuse o tom, že toto složení by mělo doznat vlivem proměn mezinárodního prostředí určité modifikace, zatím ale nebylo dosaženo shody na tom, v čem by tyto modifikace spočívaly (zbavení práva veta, nestálost všech míst, rozšíření okruhu stálých členů aj.).
- ⁴⁵ Česká republika byla nestálým členem Rady bezpečnosti v letech 1994–1995. Znovu kandidovala na období 2008–2009, kdy ale zvolena nebyla.
- ⁴⁶ Mezinárodní právo samo legální definici mezinárodní organizace neobsahuje, je tedy třeba vycházet z děl představitelů doktríny.
- ⁴⁷ Například předseda Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti Dionisio Anzilotti označil pojem mezinárodní organizace za „*nešťastný výraz*“ (*expression*

malheureuse). Cit. in Anne Peters: *Cheminement historique des organisations internationales: entre technocratie et démocratie*. In: Pierre-Marie Dupuy–Vincent Chetail (eds.): *The Roots of International Law / Les fondements du droit international: Liber Amicorum Peter Haggermacher*. Brill, 2014, s. 487.

- ⁴⁸ Článek 2 odst 1 *Charty OSN*: „Organizace je založena na zásadě svrchované rovnosti všech svých členů.“
- ⁴⁹ To explicitně uznává i Návrh článků z roku 2011, podle nějž „*mezinárodní organizace mohou mezi členy zahrnovat vedle států i jiné entity*“ (čl. 2 písm. (a)).
- ⁵⁰ Užší definici mezinárodní smlouvy obsahuje *Vídeňská úmluva o smluvním právu* z roku 1969, podle níž je smlouva „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvislících listinách, ať je její název jakýkoliv*“ (čl. 2 odst. 1(a)).
- ⁵¹ Viz on-line: www.icc-cpi.int/en_menus/icc/about%20the%20court/Pages/about%20the%20court.aspx (cit. 23. 6. 2014).
- ⁵² Oppenheim, Lassa (1905): *International Law*, par. 13. V pozdějších vydáních knihy autor názor zmírnil a nemluvil již o státech jako jediných, ale jen hlavních subjektech mezinárodního práva.
- ⁵³ ICJ, *Reparation of Injuries Suffered in Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11. 4. 1949.
- ⁵⁴ „*On this point, the Court's opinion is that fifty States, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, in conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international personality, and not merely personality recognized by them alone, together with capacity to bring international claims.*“ Tamtéž, s. 185.
- ⁵⁵ PCIJ, *Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila*, Advisory Opinion, 8. 12. 1927.
- ⁵⁶ ICJ, *Reparations Case*, op. cit., par. 182.
- ⁵⁷ PCIJ, *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926*, Advisory Opinion, 28. 8. 1928.
- ⁵⁸ Tento text rozdíl mezi mezinárodní organizací v užším vymezení a mezinárodní organizací v širším pojetí tak, jak ji chápe česká zahraniční politika, reflektuje v tom, že ve druhém případě je výraz uveden v uvozovkách.
- ⁵⁹ U určitých organizací je přítomnosti subjektivity předmětem diskuse, jde zejména o Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).
- ⁶⁰ Většina mezinárodních mezivládních organizací funguje na principu jeden stát – jeden hlas. Odlišně nastaveny jsou organizace finanční a ekonomické (např. WTO a MMF), kde se síla hlasu odvíjí od výše příspěvku státu do rozpočtu organizace. V některých organizacích, resp. orgánech organizací mohou navíc určité státy disponovat jistými privilegii (např. tzv. právo veta stálých členů v Radě bezpečnosti OSN).

- ⁶¹ Některé organizace mohou mít řádných rozpočtů více, např. OSN má jak rozpočet na vlastní chod organizace, tak rozpočet na mírové organizace.
- ⁶² Příkladem je UNESCO, kde ČR vedle řádného příspěvku organizaci platí příspěvek do Fondu světového dědictví a Fondu nemateriálního kulturního dědictví.
- ⁶³ Některé orgány zřízené na základě smlouvy mohou mít stálý kontrolní orgán v podobě shromáždění smluvních stran (např. Mezinárodní trestní soud).
- ⁶⁴ World Bank, Glossary of Key Terms. On-line: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEV/0,contentMDK:21154393~menuPK:3291389~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3177395,00.html (cit. 12. 8. 2013).
- ⁶⁵ Unie mezinárodních asociací používá minimum 60 států, ale počítá se i organizace sdružující minimálně 30 členských států či členů z 30 států, pokud jsou rovnoměrně zastoupeny všechny regiony světa.
- ⁶⁶ Karns, Margaret P.–Karen A. Mingst (2004): *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers.
- ⁶⁷ *Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006*, schválená vládou ČR 3. 3. 2003, s. 5.
- ⁶⁸ *Koncepce zahraniční politiky České republiky*. Usnesení vlády č. 589 z 20. 7. 2011.
- ⁶⁹ Dohoda z 29. 12. 1992 o rozdělení majetku i pracovníků federálního ministerstva zahraničních věcí, kterou podepsali ministři Moravec, Zienec a Kňažko.
- ⁷⁰ UN Docs S/RES/800 (1993), *Admission of a new Member: Slovak Republic*, 8. 1. 1993; a UN Docs S/RES/801 (1993), *Admission of a new Member: Czech Republic*, 8. 1. 1993.
- ⁷¹ UN Docs A/RES/47/221, *Admission of the Czech Republic to membership in the United Nations*, 19. 1. 1993; a UN Docs A/RES/47/222, *Admission of the Slovak Republic to membership in the United Nations*, 19. 1. 1993.
- ⁷² Československo bylo nestálým členem Rady bezpečnosti dvakrát, a to v roce 1964 (vzhledem k tehdejšímu rozšiřování Rady bezpečnosti se ČSSR o dvouleté členství podělilo s Malajsii) a v letech 1978–1979.
- ⁷³ V prvním hlasování získala Česká republika 113 z potřebných 117 hlasů (dvou třetinová většina hlasů všech států OSN), v hlasování druhém pak získala 127 hlasů.
- ⁷⁴ Viz V. Bílková: Sankce OSN z pohledu mezinárodního práva. *Mezinárodní politika*, 6/2003, s. 13–15.
- ⁷⁵ Více viz *The Czech Republic's Presidency of the 57th Session of the United Nations General Assembly, 10 September 2002–15 September 2003*. Office of the President of the 57th Session of the General Assembly, 2003.
- ⁷⁶ Vzhledem ke změně procedurálních pravidel týkajících se volby předsedy Valného shromáždění OSN byl Jan Kavan zvolen nikoli, jako tomu bylo v minulosti,

prvního dne nového zasedání Valného shromáždění, ale již dva měsíce před jeho zahájením.

- ⁷⁷ UN Docs A/55/985-S/2001/574 and Corr.1.
- ⁷⁸ Srv. Fajmon, Hynek (ed.) (2004): *Cesta České republiky do Evropské unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- ⁷⁹ *Sektorové priority českého předsednictví EU 2009*. Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, červenec 2008.
- ⁸⁰ *18-měsíční program předsednictví*. On-line: www.mzv.cz/public/dc/89/7e/75946_14945__18m_prog_CZ_korrigendum.pdf.
- ⁸¹ Viz *Pracovní program českého předsednictví, Evropa bez bariér*, 1. ledna–30. června 2009. On-line: www.eu2009.cz/cz/czech-presidency/programme-and-priorities/program-a-priority-478/.
- ⁸² Tamtéž: VII.
- ⁸³ Viz MZV ČR. On-line: www.mzv.cz/wwWo/mzv/default.asp?ido=20077&idj=1&amb=1&trid=1&prsl=&poccl=5, 5. 11. 2007.
- ⁸⁴ Grohová, Johana: *Češi si věří v bitvě o křeslo v OSN*. Mladá fronta Dnes, 27. 9. 2007, s. 7.
- ⁸⁵ Viz *Česko vzdalo kandidaturu do Rady bezpečnosti*. Lidové noviny, 16. 10. 2007; *Česko prohrálo boj o Radu bezpečnosti*. Právo, 17. 10. 2007.
- ⁸⁶ Viz Bílková, Veronika: Nesmělé námluvy s Radou bezpečnosti. *Mezinárodní politika*, 1/2008, s. 36–38.
- ⁸⁷ Rezoluce Komise pro lidská práva „Situation of Human Rights in Cuba“ UN Docs E/CN.4/RES/1999/8 z 23. 4. 1999, E/CN.4/RES/2000/25 z 18. 4. 2000, E/CN.4/RES/2001/16 z 16. 4. 2001 a E/CN.4/RES/2002/18 z 19. 4. 2002.
- ⁸⁸ Více viz Bílková, Veronika: Sňatek z rozumu? Česká republika v Radě OSN pro lidská práva. *Mezinárodní politika*, 8/2011, s. 38–40.
- ⁸⁹ Mandát, původně tříletý, byl v mezidobí prodloužen do konce roku 2014. Již v roce 2013 ohlásila ČR, že se do Rady znovu chystá kandidovat, a to na období 2019–2021 (volby se uskuteční v roce 2018).
- ⁹⁰ UN Docs A/HRC/24/8: *Equal political participation*, 26. 9. 2013. Viz též MZV ČR: 24. zasedání RLP – česká rezoluce k politické participaci přijata konsensem, 27. 9. 2013.
- ⁹¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 25. 7. 2012 č. 581 *k vyhodnocení nákladů spojených s členstvím České republiky v mezinárodních organizacích*.
- ⁹² Usnesení vlády České republiky ze dne 2. 5. 2013 č. 317 *ke členství České republiky v mezinárodních organizacích*.
- ⁹³ Podávání informací se má řídit dispozicemi vypracovanými Ministerstvem zahraničních věcí ČR. Řešitelský tým nemá poznatky o tom, že by takové dispozice již vznikly.

- ⁹⁴ Analýza vychází ze stavu před přijetím Chorvatska do EU.
- ⁹⁵ Jde o možnost, řešitelský tým nemá konkrétní informace o tom, že by se tak skutečně stalo, v této knize je nicméně vhodné na ono riziko upozornit.
- ⁹⁶ Nevhodnost nastavení tabulky pro některé typy „organizací“ se odráží v tom, že příslušné tabulky obsahují ve zvýšené míře odpověď „nerelevantní“ v jednotlivých kolonkách. Tuto odpověď přitom není vždy snadné jednoznačně interpretovat.
- ⁹⁷ Z tabulek lze vyvodit, že mimořádné příspěvky nejsou v České republice monitorovány jednotným způsobem a chybí také shoda na tom, co vše tímto způsobem mělo být vykazováno.
- ⁹⁸ Přehled organizací vychází také v tištěné verzi formou několikavazkové publikace, jež se cenově neliší od on-line přístupu. Více viz on-line: www.uia.org/year-book.
- ⁹⁹ Finanční náklady by byly jednou z položek v režimu utajení a tedy přístupné jen prověřeným osobám
- ¹⁰⁰ Srv. Karns, Margaret P.–Mingst, Karen A. (2004): *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers; Hurd, Ian (2011): Choices and Methods in the Study of International Organizations. *Journal of International Organization Studies*, Vol. 2, No. 2, 2011, s. 7–22; Judge, Anthony J. N (1969): Evaluation of International Organizations – the Need, Current Efforts, Qualitative and Quantitative Methods. *International Associations*, No. 3, 1969, s. 141–147.
- ¹⁰¹ Skupina má v současné době 43 členy a tři pozorovatele. Členové se rekrutují z řad odborníků zaměřujících se na hodnocení v rámci jednotlivých orgánů systému OSN, programů, fondů i přidružených organizací. Skupina se primárně zaměřuje na hodnocení činnosti OSN na základě jiných než finančních hledisek.
- ¹⁰² Srv. UNEG, *Standards for Evaluation in the UN System*, April 2005; UNEG, *Norms for Evaluation in the UN System*, April 2005.
- ¹⁰³ Hodnocení mezinárodních organizací realizují vedle těchto organizací samotných i jejich členské státy. Opět při tom využívají vzájemně odlišných kritérií.
- ¹⁰⁴ Kritéria jsou inspirována kritérii zavedenými v osmdesátých letech Dánskem k evaluaci efektivity rozvojových programů. Viz Ministry of Foreign Affairs of Denmark: *Evaluation Guidelines*, November 2006; Chianka, Thomaz (2008): The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, Vol. 5, No. 9, March 2008.
- ¹⁰⁵ Například Norsko kritérii využilo při hodnocení efektivity Mezinárodní organizace pro migraci a jejího programu boje proti obchodu s lidmi. Viz Berman, Jacqueline–Marshall, Phil (2011): *Evaluation of the International Organization for Migration and its Efforts to Combat Human Trafficking*. Oslo: NORAD, 28. 2. 2011.

¹⁰⁶ *Report of the Auditor General of Canada*, 1991, par. 1231–1240.

¹⁰⁷ Tamtéž.

¹⁰⁸ Emailová komunikace mezi řešiteli grantu a Velvyslanectvím Kanady v České republice, léto 2013.

¹⁰⁹ *Evaluation of Canada's membership in the International Organization for Migration*. Evaluation Division, February 2011. On-line: www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/ER201104.02E_IOM.pdf.

¹¹⁰ Srv. Bílková, Veronika (2008): Nesmělé námluvy s Radou bezpečnosti. *Mezinárodní politika*, 1/2008, s. 36–38.

Literatura

- Ashizawa, Kuniko (2008): When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Building, and Japanese Foreign Policy. *International Studies Review*, Vol. 10, Issue 3, s. 571–598.
- Arendt, Anthony C. (1999): *Legal Rules and International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Ashley, Richard K. (1984): The Poverty of Neorealism. *International Organisation*, Vol. 38, No. 2, Spring 1984, s. 225–286.
- Ashley, Richard K. (1987): The Geopolitics of Geopolitical Space. Toward a Critical Social Theory of International Politics. *Alternatives XII*, s. 403–434.
- Axelrod, Robert (1986): An Evolutionary Approach to Norms. *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4, s. 1105.
- Baldwin, David A. (1993): *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Baňouch, Hynek–Fedorko, Martin (2009): *Mezinárodní organizace*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Bello, Walden (2006): The Crisis of Multilateralism. *Foreign Policy in Focus* (13 September 2006). On-line: www.fpiif.org.
- Beránek, Milan (2012): *Příspěvky mezinárodním organizacím*. Interní materiál Ministerstva zahraničních věcí ČR, únor 2012.
- Berger, Thomas U. (1996): Changing Norms of Defense and Security in Japan and Germany. In: Katzenstein, Peter J. (ed.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, s. 317–356.
- Berger, Thomas U. (1998): *Cultures of Antimilitarism*. Baltimore: John Hopkins Press
- Berman, Jacqueline–Marshall, Phil (2011): *Evaluation of the International Organization for Migration and its Efforts to Combat Human Trafficking*. Oslo: NO-RAD, 28. 2. 2011.
- Bílková, Veronika (2003): Sankce OSN z pohledu mezinárodního práva. *Mezinárodní politika*, 6/2003, s. 13–15.
- Bílková, Veronika (2004): Česká republika v mezinárodních organizacích. In: Pick, Otto–Handl, Vladimír (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 177–188.

- Bílková, Veronika: Nesmělé námluvy s Radou bezpečnosti. *Mezinárodní politika*, 1/2008, s. 36–38.
- Bílková, Veronika (2008): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2007. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 321–329.
- Bílková, Veronika (2009): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2008. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 297–308.
- Bílková, Veronika (2010a): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2009. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 289–299.
- Bílková, Veronika (2010b): *Odpovědnost za ochranu (R2P). Nová naděje, nebo staré pokrytectví?* Praha: Ediční oddělení PF UK.
- Bílková, Veronika (2011): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2010. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 297–308.
- Bílková, Veronika: Sňatek z rozumu? Česká republika v Radě OSN pro lidská práva. *Mezinárodní politika*, 8/2011, s. 38–40.
- Blažek, Jan (2014): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2013. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 269–285.
- Blažek, Jan (2015): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2014. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Bouchard, Caroline–Peterson, John (2010): Conceptualizing Multilateralism, Cant We Just All Get Along? *Project Mercury*, e-paper no. 1, February 2010, s. 1–37.
- Bromke, Adam (1973): The CSCE and Eastern Europe. In: *The World Today*, Vol. 29, No. 5, s. 196–206.
- Bukh, Alexander (2010): *Japan's National Identity and Foreign Policy*. London–New York: Routledge.
- Bull, Benedicte–McNeill, Desmond (2007): *Development Issues in Global Governance: Public-privat Partnerships and Market Multilateralism*. London: Routledge.
- Caporaso, James–Tarrow, Sidney (2009): Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets. *International Organization*, Vol. 63, No. 4, October 2009, s. 593–620.
- Caporaso, James (1993): International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundations. In: Ruggie, John G. (ed.): *Multilateralism Matters*. New York–Oxford: Columbia University Press, s. 51–91.

- Cihelková, Eva (eds.) (2010): *Regionalismus a multilateralismus: Základy nového světového obchodního řádu?* Praha: C. H. Beck.
- Cox, Robert W. (1997): An Alternative Approach to Multilateralism in 21st Century. *Global Governance*, Vol. 3, s. 103–116.
- Cox, Robert W. (1992): Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, Vol. 18, s. 161–180.
- Česko prohrálo boj o Radu bezpečnosti. *Právo*, 17. 10. 2007.
- Česko vzdalo kandidaturu do Rady bezpečnosti. *Lidové noviny*, 16. 10. 2007.
- Dean, Jonathan (1986): East-West Arms Control Negotiations: The Multilateral Dimension. In: Sloss, Leon–Davis, Scott (eds.): *A Game for High Stakes*. Cambridge: Ballinger.
- Der Derian, James–Shapiro, Michael (1989): *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. New York: Lexington Books.
- Der Derian, James (ed.) (1995): *International Theory: Critical Investigations*. New York: MacMillan.
- Diez, Thomas (2005): Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe in Millennium. *Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3.
- Doran, Charles (2010): The Two Sides of Multilateral Cooperation. In: Zartman, William–Touval, Saadia (eds.): *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 40–59.
- Drulák, Petr (2010): *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál.
- Dufek, Pavel (2010): *Úrovně spravedlnosti: Liberalismus, kosmopolitismus a lidská práva*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Engler, M. (2005): Historic Victories, New Challenges. *Foreign Policy in Focus*, 17. 5. 2005. On-line: fpif.org/fpif.txt/1185.
- Evans, Gareth–Sahnoun, Mohamed (2001): *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Commission on State Sovereignty.
- Fajmon, Hynek (ed.) (2004): *Cesta České republiky do Evropské unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Finnemore, Martha (2003): *The Purpose of Intervention: Changing beliefs about the use of force*. London: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha–Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, s. 887–917.
- Fisch, Max H. (1986): Philosophical Clubs in Cambridge and Boston. In: Kenneth L. Ketner–Kloesel, Christian J. W. (eds.): *Peirce, Semeiotic, and Pragmatism*. Bloomington: Indiana University Press, s. 137–170.
- Friedrichs, Jörg–Kratowchwil, Friedrich (2009): On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology. *International Organization*, Vol. 63, s. 701–731.

- Gariup, Monica (2008): Regionalism and Regionalization: The State of the Art from a Neo-Realist Perspective. In: Harders, Cilja–Legrenzi, Mateo (2008): *Beyond Regionalism?* Abindgdon–Oxon: Ashgate Publishing, s. 69–89.
- Gilpin, Robert. G. (1984): The Richness of the Tradition of Political Realism. *International Organization*, Vol. 38, No. 2 (Spring 1984), s. 287–304.
- Goldstein, J.–R. O. Keohane (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. NY, Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, Joseph M. (1988): Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International organizations*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), s. 485–507.
- Grieco, Joseph M. (1997): Realist International Theory and the Study of World Politics. In: Doyle, Michael W.–Ikenberry, G. John (eds.): *New Thinking in International Relations Theory*. Oxford: Westview Press, s. 163–202.
- Grieco, Joseph M. (2009): Liberal International Theory and Imagining the End of the Cold War. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11, s. 192–204.
- Grohová, Johana: Češi si věří v bitvě o křeslo v OSN. *Mladá fronta Dnes*, 27. 9. 2007, s. 7.
- Haas, Peter M.–Ernest B. Haas (2002): Pragmatic Constructivism and the Study of International Institutions. *Millennium*, Vol. 31, No. 3, s. 571–601.
- Hampson, Osler F. (2010): Deconstructing Multilateral Cooperation. In: Zartman, William–Touval, Saadia (eds.): *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 60–77.
- Hamson, Osler F.–Hart, Michael (1995): *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade and the Environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Harders, Cilja (2008): Analyzing Regional Cooperation after September 11, 2001: The Emergence of a New Regional Order in the Arab World. In: Harders, Cilja–Legrenzi, Mateo: *Beyond Regionalism?* Abindgdon–Oxon: Ashgate Publishing, s. 33–51.
- Hettne, Björk (1999): Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. In: Hettne, Björk–Inotai, Andás–Sunkel, Osvaldo (eds.): *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, s. 1–24.
- Hopf, Ted (1998): The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, Vol. 23, No. 1, s. 171–200.
- Hurd, Ian (2001): Choices and Methods in the Study of International Organizations. *Journal of International Organization Studies*, Vol. 2, No. 2, 2011, s. 7–22.
- Checkel, Jeffrey T. (2001): Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, Vol. 55, No. 3, s. 553–588.

- Checkel, Jeffrey T. (2007): *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chianka, Thomaz (2008): The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, Vol. 5, No. 9, March 2008. On-line: www.ipdet.org/files/Publication-The_OECD-DAC_Criteria_for_International.pdf.
- Ikenberry, G. John (1998): Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order. *International Security*, Vol. 23, No. 3, s. 43–78.
- Ikenberry, G. John (2003): Is American Multilateralism in Decline? *The American Political Science Association*, Vol. 1, No. 3, s. 533–550.
- Ikenberry, G. John–Mastanduno, Michael (2003): *International Relations Theory and the Asia Pacific*. New York: Columbia University Press.
- Ikenberry, G. John–Walt, Stephen (2007): Offshore Balancing or International Institutions? The Way Forward for U.S. Foreign Policy. *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 14, Issue 1, s. 13–23.
- James, William (1907): *Pragmatism A New Name for Some Old Ways of Thinking*. On-line: www.gutenberg.org/ebooks/5116.
- Jíšova, Petra (2013): Členství České republiky v mezinárodních organizacích – přínosy a náklady. *ČtrnáctiDENÍK CEVRO*, č. 9/2013, s. 1–2. On-line: www.cevro.cz/web_files/soubory/ctrnacni-deniky/14denik_9_2013.pdf.
- Johnson, Rebecca (2006): Changing Perception and Practice in Multilateral Arms Control Negotiations. In: Borrie, John–Randin, Vanessa Martin (eds.): *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations*. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).
- Judge, Anthony J. N. (1969): Evaluation of International Organizations – the Need, Current Efforts, Qualitative and Quantitative Methods. *International Associations*, No. 3, s. 141–147. On-line: https://www.laetusinpraesens.org/pdfs/1969_2.pdf.
- Kahler, Miles (1993): Multilateralism with Small and Large Numbers. In: Ruggie, John G. (ed.): *Multilateralism Matters*. New York: Columbia University Press, s. 295–326.
- Kant, Immanuel (1795): *Perpetual Peace*. London: George Allen and Unwin Ltd. On-line: files.libertyfund.org/files/357/0075_Bk.pdf.
- Karlas, Jan (2007): Současné teorie mezinárodních institucí. *Mezinárodní vztahy*, Vol. 42, No. 1, s. 66–85.
- Karlas, Jan (2015): *Mezinárodní organizace. Systémy spolupráce mezi státy*. Praha: SLON.
- Karns, Margaret P.–Mingst, Karen A. (2004): *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Katzenstein, Peter, J. (ed.) (1996): *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter–Keohane, Robert–Krasner, Stephen (1998): International Organisations and the Study of World Politics. *International Organizations*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), s. 645–685.
- Katzenstein, Peter–Okawara, Noburo (1993): Japan's National Security: Structures, Norms, and Policies. *International Security*, Vol. 17, No. 4, s. 84–118.
- Katzenstein, Peter–Sil, Rudra (2008): Eclectic Theorizing in the Study and Practice of International Relations. In: Reus-Smit, Christian–Snidal, Duncan (eds.): *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, s. 109–130.
- Keck, Margaret E.–Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. London: Cornell University Press.
- Keohane, Robert–Nye, Joseph (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Keohane, Robert (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, Robert (1988): International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (December 1988), s. 377–396.
- Keohane, Robert (1990): Multilateralism: An Agenda For Research. *International Journal*, Vol. 46, No. 4, s. 731–764.
- Keohane, Robert (2006): The Contingent Legitimacy of Multilateralism. *Garnet working paper*, No. 09/06, s. 1–24.
- Klabbers, Jan (ed.) (2005): *International Organizations*. Aldershot: Ashgate.
- Krasner, Stephen (1981): Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why. *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 1, s. 119–148.
- Krasner, Stephen (1983): *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Krátký, Karel (1997) (ed.): *Česká zahraniční politika. Česká republika v Radě bezpečnosti OSN 1994–1995*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kratochvíl, Petr–Drulák, Petr (eds.) (2009): *Encyklopedie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál.
- Kratochvíl, Friedrich (1989, reprinted 1995): *Rules, Norms and Decisions*. New York: Cambridge University Press.
- Krause, Joachym (2004): Multilateralism: Behind European Views. *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2, s. 27–49.
- Larsen, Deborah W.–Shevchenko, Alexei (2010): Status Seekers. Chinese and Russian Responses to US Primacy. *International Security*, Vol. 34, No. 4, s. 63–95.
- Lazarou, Elena–Edwards, Geoffrey–Hill, Christopher–Smith, Julie (2010): The Evolving „Doctrine“ of Multilateralism in the 21st Century. *Mercury e-paper*, No. 3, February 2010.

- Malenovský, Jiří (1993): *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část*. Brno: Doplněk.
- March, James–Olsen, Johan (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, Vol. 78 (September 1984), s. 734–749.
- March, James–Olsen, Johan (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James–Olsen, Johan (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (September 1998), s. 943–969.
- Martin, Lisa M. (1993): The Rational State Choice of Multilateralism. In: Ruggie, John G. (eds.): *Multilateralism Matters*. New York–Oxford: Columbia University Press.
- Martin, Lisa M.–Simmons Beth A.: (2012): International Organizations and International Institutions. In: Carlsnaes, Walter–Risse, Thomass–Simmons, Beth A. (eds.): *The Sage Handbook of International Relations*. London: Sage Publications Ltd., s. 326–351.
- Mearsheimer, John J. (1994–1995): The False Promise of International Institutions. *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994–1995), s. 5–49.
- Mearsheimer, John J. (2005): The Mores Isms the Better. *International Relations*, Vol. 19, No. 3, s. 354–359.
- Moravcová, Šárka (2012): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal–Ditrych, Ondřej (eds.): *Česká zahraniční politika v roce 2011. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 267–283.
- Moravcová, Šárka (2013): Multilaterální rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal–Ditrych, Ondřej (eds.): *Česká zahraniční politika v roce 2012. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 235–250.
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, Vol. 51, No. 4, s. 513–553.
- Morrow, James D. (1994): *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press.
- Naim, Moises (2009): Minilateralism. *Foreign Policy*. On-line: www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism.
- OED (2009): *Oxford English Dictionary Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Oguma, Eiji (2002): *A Genealogy of „Japanese“ Self-images*. Melbourne: Trans Pacific Press.
- Olson, Johan (2001): Garbage Cans, New Institutionalism and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1 (March 2001), s. 191–198.
- Onuf, Nicholas–Kubálková, Vendula–Kowert, Paul (eds.) (1998): *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E. Sharpe.

- Onuf, Nicholas (1997): *A Constructivist Manifesto: Constituting Political Economy*. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers.
- Onuf, Nicholas (2002): Institutions, Intentions and International Relations. *Review of International Studies*, Vol. 28, s. 211–228.
- Oppenheim, Lassa (1905): *International Law*. New York–Bombay: Longmans, Green and Co.
- Owen, David (2002): Re-Orienting International Relations: On Pragmatism, Pluralism and Practical Reasoning. *Millennium*, Vol. 31, No. 3, s. 651–673.
- Patrick, Stewart–Forman, Shepard (eds.) (2002): *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Patrick, Stewart (2009): *The Best Laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Perreault, Thomas–Martin, Patricia (2005): Geographies of Neoliberalism in Latin America. *Environment and Planning A*, Vol. 37, s. 191–201.
- Peters, Anne (2014): Le cheminement historique des organisations internationales: entre technocratie et démocratie. In: Dupuy, Pierre-Marie–Chetail, Vincent (eds.): *The Roots of International Law / Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Haggenmacher*. Leiden–Boston: Brill, s. 487–530.
- Peterson, John (et. al.) (2008): *The Consequences of Europe: Multilateralism and the new security agenda*. Edinburgh Europa Institute: Mitchell Working Paper, Vol. 3. University of Edinburgh.
- Potočný, Miroslav (1980): *Mezinárodní organizace*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: Svoboda.
- Pouillot, Vincent (2011): Multilateralism as an End in Itself. *International Studies Perspectives*, Vol. 12, s. 18–26.
- Rittberger, Volker–Kruck, Andreas–Zangl, Bernhard (2012): *International Organization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rockmore, Tom (2007): *Kant and Idealism*. New Haven: Yale University Press.
- Romancov, Michael a kol. (2011): *Mezinárodní organizace*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Ruggie, John G. (1975): International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, Vol. 29, Issue 3, s. 557–583.
- Ruggie, John G. (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, s. 379–415.
- Ruggie, John G. (1989): International Organization: A State of the Art on an Art of the State. In: Diehl, Paul F. (ed.): *The Politics of International Organizations: Patterns and Insights*. Chicago: Dorsey Press.
- Ruggie, John G. (1993): Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: Ruggie, John G. (eds.) (1993): *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis*

- of an Institutional Form*. New York–Oxford: Columbia University Press, s. 3–51.
- Ruggie, John G. (1994): Third Try at World Order? America and Multilateralism After the Cold War. *Political Science Quarterly*, Vol. 109 (Fall 1994).
- Ruggie, John G. (1997): Third Try at World Order? America and Multilateralism After the Cold War. In: Demetrios, James Caraley–Hartman, Bonnie B. (eds.): *American Leadership, Ethnic Conflict and the New World Politics*. New York: Academy of Political Science.
- Ruggie, John G. (1998): Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era? In: Streeck, Wolfgang (ed.): *Internationale Wirtschaft, Nationale Demokratie*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Ruggie, John G. (2003): The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Adaptation. *Global Governance*, Vol. 9.
- Rawls, John (1999): *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John (2001): *Justice as Fairness. A Restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Safire, William (2008): *Safire's Political Dictionary*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Searle, John R. (1995): *Construction of Social Reality*. London: Penguin.
- Schimmelfennig, Frank (2002): Introduction: Conceptual and Theoretical Issues. In: Linden, Ronald Haly (ed.): *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, s. 1–29.
- Schweller, Randall L.–Priess, David (1997): A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutional Debate. *Merston International Studies Review*, Vol. 41, No. 1 (May 1997), s. 1–3.
- Snidal, Duncan (1985): The Limits of Hegemonic Stability Theory. *International Organisation*, Vol. 39, No. 4 (September 1985), s. 579–614.
- Taylor, Lucy (2004): Client-ship and Citizenship in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 2, s. 213–227.
- Taylor, Michael (1987): *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Economist* (1965), 17. 7. 1965, s. 3 (Issue 6360).
- Thomlinson, Ralph (1968): *Sociological Concepts and Research: Acquisition, Analysis, and Interpretation of Social Information*. Los Angeles: Random House.
- Touval, Saadia (2010): Negotiated Cooperation and its Alternatives. In: Zartman, William–Touval, Saadia (eds.): *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 78–93.
- Vasquez, John A. (1983): *The Power of Power Politics: A Critique*. New Jersey: Rutgers University Press.

- Waisová, Šárka (2003): *Mezinárodní organizace a režimy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Walker, Thomas C.–Morton, Jeffrey S. (2005): Re-Assessing the Power of Power Politics, Thesis: Is Realism Still Dominant? *International Studies Review*, Vol. 7, No. 2, s. 341–356.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- Waltz, Kenneth (1986): Anarchic Order and Balances of Power. In: Keohane, Robert (ed.): *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, s. 98–131.
- Waltz, Kenneth (1990): Realist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1 (Spring/Summer 1990), s. 21–37.
- Waltz, Kenneth (1993): The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993), s. 44–79.
- Weiss, Tomáš–Řiháčková, Věra (2009): Co je to multilateralismus? Konceptualizace pojmu multilateralismus v české zahraniční politice. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v zrcadle sociálně-vědního výzkumu*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 56–71.
- Weiss, Tomáš–Řiháčková, Věra (2010): Promoting Multilateralism? Conceptualizing Multilateralism in the Czech Foreign Policy. *Perspectives*, Vol. 18, No. 1, s. 5–22.
- Wendt, Alexander (1987): The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (Summer 1987), s. 335–370.
- Wendt, Alexander (1994): Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, s. 384–396.
- Wendt, Alexander (1995): Constructing International Politics. *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), s. 71–81.
- Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Weyland, K. (2003): Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity? *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 6, s. 1095–1115.
- The Yearbook of International Organizations*. Leiden: Brill. On-line: www.uia.org/yearbook.
- Zartman, William–Touval, Saadia (2010): *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 18-měsíční program předsednictví.* On-line: www.mzv.cz/public/dc/89/7e/75946_14945__18m_prog_CZ_korigendum.pdf.
- Background Paper for the Seminar United Nations in Global Governance*, ECLAC, Santiago, 8.–10. 8. 2011.
- Canada: Evaluation of Canada's membership in the International Organization for Migration*. Ottawa, 2011.
- The Czech Republic's Presidency of the 57th Session of the United Nations General Assembly, 10 September 2002–15 September 2003*. UN, Office of the President of the 57th Session of the General Assembly, 2003.
- Deset let od rozšíření NATO. Úspěchy, výzvy a vyhlídky*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, Prezentační a informační centrum MO.
- Evaluation of Canada's membership in the International Organization for Migration*. Evaluation Division, February 2011. On-line: www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/ER201104.02E_IOM.pdf.
- Helsinki Final Act* (1975). On-line: www.hri.org/docs/Helsinki75.html.
- IATA: A Global Approach to Reducing Aviation Emissions*.
- ICJ (1949): *Reparation of Injuries Suffered in Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11. 4. 1949.
- Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006*, schválená Vládou ČR, 3. 3. 2003. On-line: www.mzv.cz/file/1413384/KONCEPCE_2003_2006.pdf.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark: *Evaluation Guidelines*, November 2006.
- PCIJ (1927): *Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Gالاتz and Braila*, Advisory Opinion, 8. 12. 1927.
- PCIJ (1928): *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926*, Advisory opinion, 28. 8. 1928.
- Pracovní program českého předsednictví, Evropa bez bariér*, 1. ledna–30. června 2009. On-line: www.eu2009.cz/cz/czech-presidency/programme-and-priorities/program-a-priority-478/.
- Report of the Auditor General of Canada*, 1991, par. 1231–1240.
- Sektorové priority českého předsednictví EU 2009*. Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, červenec 2008. On-line: www.euroskop.cz/gallery/9/2880-sektorove_priority_cervenec2008.pdf.
- UN Docs S/RES/800: *Admission of a new Member: Slovak Republic*, 8. 1. 1993.
- UN Docs S/RES/801: *Admission of a new Member: Czech Republic*, 8. 1. 1993.
- UN Docs A/RES/47/221: *Admission of the Czech Republic to membership in the United Nations*, 19. 1. 1993.
- UN Docs A/RES/48/222: *Admission of the Slovak Republic to membership in the United Nations*, 19. 1. 1993.
- UN Docs E/CN.4/RES/1999/8, 23. 4. 1999.

- UN Docs E/CN.4/RES/2000/25, 18. 4. 2000.
UN Docs E/CN.4/RES/2001/16, 16. 4. 2001.
UN Docs A/55/985-S/2001/574 and Corr. 1.
UN Docs E/CN.4/RES/2002/18, 19. 4. 2002.
UN Docs A/RES/65/94, 28. 1. 2010.
UN Docs A/HRC/24/8: *Equal political participation*, 26. 9. 2013.
UNEG, *Standards for Evaluation in the UN System*, April 2005.
UNEG, *Norms for Evaluation in the UN System*, April 2005.
Usnesení vlády České republiky ze dne 25. 7. 2012 č. 581 *k vyhodnocení nákladů spojených s členstvím České republiky v mezinárodních organizacích*.
Usnesení vlády České republiky ze dne 2. 5. 2013 č. 317 *ke členství České republiky v mezinárodních organizacích*.
World Bank: *Glossary of Key Terms*. On-line: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEV/0,contentMDK:21154393~menuPK:3291389~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3177395,00.html.

Seznam zkratek

- ASEAN – Association of South East Asian Nations (*Sdružení národů jihovýchodní Asie*)
- AV ČR – Akademie věd České republiky
- CEB – Council of Europe Development Bank (*Rozvojová banka Rady Evropy*)
- CERN – Conseil Européen pour la recherche nucléaire (*Evropská organizace pro jaderný výzkum*)
- ČNB – Česká národní banka
- ČSFR – Česká a Slovenská Federativní Republika
- ČSÚ – Český statistický úřad
- ČTÚ – Český telekomunikační úřad
- ČÚZK – Český úřad zeměměřičský a katastrální
- DU – mezinárodní dohody a úmluvy
- E – ekonomický význam
- EBRD – European Bank for Reconstruction and Development (*Evropská banka pro obnovu a rozvoj*)
- ECOWAS – Economic Community of West African States (*Hospodářské společenství západoafrických států*)
- ECRI – European Commission against Racism and Intolerance (*Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti* /Rada Evropy/)
- EDF – European Development Fund (*Evropský rozvojový fond*)
- EFSUMB – Evropská federace společností pro ultrazvuk v medicíně a biologii
- EIB – European Investment Bank (*Evropská investiční banka*)
- ERÚ – Energetický regulační úřad
- ES – Evropská společenství
- ESA – European Space Agency (*Evropská kosmická agentura*)
- ESO – European Organisation for Astronomical Research in the Southern Hemisphere (*Evropská organizace pro astronomický výzkum jižní polokoule*)
- EU – Evropská unie
- EUMETSAT – European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (*Evropská organizace pro využívání meteorologických satelitů*)

EUROCONTROL – European Organisation for the Safety of Air Navigation (*Evropská organizace pro bezpečnost leteckého provozu*)
FAO – Food and Agriculture Organization (*Organizace pro výživu a zemědělství*)
FN – mezinárodní fondy a nadace
FP – mezinárodní fóra a platformy
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (*Všeobecná dohoda o clech a obchodu*)
HY – hybridní organizace
IATA – International Air Transport Association (*Mezinárodní asociace leteckých dopravců*)
IBEC – International Bank for Economic Cooperation (*Mezinárodní banka pro hospodářskou spolupráci*)
IBRD – International Bank for Reconstruction and Development (*Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj*)
ICC – International Criminal Court (*Mezinárodní trestní soud*)
ICJ – International Court of Justice (*Mezinárodní soudní dvůr*)
ICSID – International Centre for Settlement of Investment Disputes (*Mezinárodní centrum pro urovnávání investičních sporů*)
ICTR – International Criminal Tribunal for Rwanda (*Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu*)
ICTY – International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (*Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii*)
IDA – International Development Association (*Mezinárodní asociace pro rozvoj*)
ILA – International Law Association (*Mezinárodní právnická asociace*)
ILO – International Labour Organization (*Mezinárodní organizace práce*)
IOM – International Organization for Migration (*Mezinárodní organizace pro migraci*)
ISAF – International Security Assistance Force (*Mezinárodní bezpečnostní podpůrné síly*)
ITF – International Transport Forum (*Mezinárodní dopravní fórum*)
KBSE – Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě
LTPT – Odbor lidských práv a transformační politiky /MZV ČR/
MD – Ministerstvo dopravy ČR
MeO – mezinárodní organizace
Mercosur – Mercado Común del Sur (*Sdružení volného obchodu /Jižní Amerika/*)
MF – Ministerstvo financí ČR
MK – Ministerstvo kultury ČR
MMF – Mezinárodní měnový fond
MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

- MPO – Mezinárodně právní odbor /MZV ČR/
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MS – Ministerstvo spravedlnosti ČR
MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MTS – Mezinárodní trestní soud viz ICC
MV – Ministerstvo vnitra ČR
MZ – Ministerstvo zdravotnictví ČR
MZe – Ministerstvo zemědělství ČR
MZV – Ministerstvo zahraničních věcí ČR
MŽP – Ministerstvo životního prostředí ČR
NAFTA – North American Free Trade Agreement (*Severoamerická dohoda o volném obchodu*)
NATO – North Atlantic Treaty Organisation (*Organizace Severoatlantické smlouvy*)
NGO – Non-Governmental Organizations (*nestátní /či nevládní/ neziskové organizace*)
NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad
NO – národní organizace
NPT – Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (*Smlouva o nešíření jaderných zbraní*)
NV – mezinárodní nevládní organizace
O – ostatní význam
OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (viz OSCE)
OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (*Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj*)
OED – Oxford English Dictionary (*Oxfordský slovník angličtiny*)
ON – ostatní organizace
OPCW – Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (*Organizace pro zákaz chemických zbraní*)
OPEC – Organization of the Petroleum Exporting Countries (*Organizace zemí vyvážejících ropu*)
OR – mezinárodní orgány
OSCE – Organization for Security and Cooperation in Europe (*Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, viz OBSE*)
OSN – Organizace spojených národů
P – politický význam
PP – mezinárodní projekty a programy
PCIJ – Permanent Court of International Justice (*Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti*)
PČR – Parlament České republiky

PIANC – Permanent International Association of Navigation Congresses (*Mezinárodní sdružení pro plavbu*)
R2P – Responsibility to Protect (*Odpovědnost za ochranu*)
RB OSN – Rada bezpečnosti OSN
RE – Rada Evropy
RV – rozhodnuto vládou
SADC – Southern African Development Community (*Jihoafrické rozvojové společenství* nebo také *Společenství pro rozvoj jižní Afriky*)
SM – stálá mise
SÚJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost
SÚJV – Spojený ústav jaderných výzkumů
TA ČR – Technologická agentura České republiky (TAČR)
ÚMV – Ústav mezinárodních vztahů
UNDP – United Nations Development Programme (*Rozvojový program OSN*)
UNEG – United Nations Evaluation Group (*Hodnotící skupina OSN*)
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (*Organizace Spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu*)
UNICEF – United Nations Children's Fund (*Dětský fond OSN*)
UNIDO – United Nations Industrial Development Organization (*Organizace OSN pro průmyslový rozvoj*)
ÚPV – Úřad průmyslového vlastnictví
ÚV – Úřad vlády ČR
V – vědecký (expertní) význam
VL – mezinárodní vládní organizace
VOP – Veřejný ochránce práv
VRG – vstup rozhodnutím gestora
VS OSN – Valné shromáždění Organizace spojených národů
WHO – World Health Organisation (*Světová zdravotnická organizace*)
WTO – World Trade Organization (*Světová obchodní organizace*)
ZS – zastupitelský úřad

Résumé

The Czech Republic gradually became a member of dozens of international organizations. These organizations work at universal, regional or sub-regional level. Some of them (e.g. the UN and the EU) have a general focus, while others (the Council of Europe, NATO) specialize in a particular agenda. Currently, there is virtually no sphere of human or environmental activities that is not covered by some international organization. Membership in international organizations provides the Czech Republic and also its citizens and companies with many interesting opportunities and possibilities to increase their own competitive abilities and succeed in the international environment.

A precondition for fulfilling this potential lies in effectively making use of these possibilities which the membership in international organizations offers. This is possible only if there is a clear coordination mechanism and a complex overview of Czech activities in these international organizations. There are 25 actors involved in Czech activities in international organizations. In spite of the important – and indeed heroic – efforts and positive developments after 2011, the communication and coordination among them are still only limited. As surprising as it may seem, until 2012 there had not been any summarizing document worked out which would comprehensively map the membership and activities of the Czech Republic in hundreds of international organizations, let alone track the purposefulness, effectiveness, and consequences of the country's membership in individual organizations.

The current state requires a fundamental reform of the entire system. It is necessary to evaluate how the memberships can be better used, how to remove any potential duplicity, whether it is useful to continue in all current memberships of the country or, on the contrary, whether the Czech Republic should become a member of more organizations, whether our paid contributions are in accordance with our contractual obligations and whether the

benefits from the means potentially expended above these obligations are proportional to their amount. The main aim should be an increased efficiency of the whole system of Czech memberships in international organizations while we learn that these memberships help us to pursue priorities and national interests of the Czech Republic.

The number of international organizations that the Czech Republic is a formal member of and the number of other international entities whose activities the Czech Republic supports place significant demands on the state administration. It is not always easy to orient oneself in the range of these subjects and realize what responsibilities we took up in individual organizations and entities. Similarly, it might not be always clear what our expectations from each one of the organizations or entities are, or what the expectations can be, what we can offer in turn, and to what extent we use the membership (and support) effectively and coherently. A comprehensive mapping of the membership and activities of the Czech Republic in international organizations (and other entities), identification of weaknesses in the approach of the Czech state administration to these organizations (and entities) and a drafting of evaluation criteria for the Czech memberships were the aims of the project that this publication was a part of.

The project called *A Proposal of a System for the Continuous Assessment of the Purposefulness and Efficiency of the Czech Membership and Activities in International Organizations*, which was assigned by the Technology Agency of the Czech Republic (TA ČR), was worked out by a team consisting of the authors of this monograph in the years 2012–2013. In the first phase of this project, an assessment of the strengths and weaknesses of the Czech involvement in international organizations was done on the basis of an extensive data collection on the membership of the Czech Republic in several international organizations. In the second phase, a set of recommendations to the Czech state administration was formulated to increase the efficiency of the Czech memberships in international organizations and make their monitoring easier. Although the primary recipient for this project's conclusions remains the state administration, particularly the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, the authors believe that the findings gained in this project could be interesting also for a wider public. The aim of this publication is threefold: first, to establish a discussion about the Czech membership in international organizations in a more general framework of theoretical research

of the concept of multilateralism and states' activities in international organizations; second, to synthesize and analyze previous findings about the membership of the Czech Republic in international organizations; and at the same time also to suggest certain – realistic – recommendations for the future. This threefold aim is reflected also in the structure of the book. The book begins with a look into the theoretical approach to the concept of multilateralism followed by a debate on possible definitions, typologies, and the history of international organizations. In the second part, the book is focused specifically on the Czech memberships and activities in international organizations. First, a brief outline of the evolutions of these memberships is presented, and then in the following chapter, the authors focus on a structure analysis of the member participation in international organizations, examining it from various aspects. The third part complements this mosaic with an analysis of the memberships' purposefulness and possible recommendations in the conclusion. It should also be mentioned that some parts of this book are taken from previously published or prepared texts (e.g. 1.1 *Theoretical Origins of Multilateralism and Multilateral Cooperation*; 2.1 *Historical Evolution of the Czech Involvement in International Organizations*).

The authors would like to thank to the Technology Agency of the Czech Republic for their support to the project which this publication emerged from; a big thank you also goes to the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic for their deep and precise cooperation (in particular to the employees of the Office for Analyses and Strategic Planning of the MFA), and to all the government departments that cooperated with the project for sharing their experience and information. This book would also be difficult to create without help from our colleagues among the interns and research assistants at the Institute of International Relations. The authors also thank Štěpánka Zemanová and Petr Kypr for their careful and critical reading of the text, with all potential mistakes in the text naturally being the responsibility of the authors. Last but not least, we would like to thank the IIR publisher and his editorial staff for their professionalism during the editorial corrections of this monograph.

O autorech

Doc. JUDr. PhDr. *Veronika Bílková*, Ph.D., E.MA, je absolventkou Právnické a Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a programu European Master in Human Rights and Democratisation a nositelkou Diploma in International Law z University of Cambridge. Absolvovala stáže na Ministerstvu obrany ČR a u International Commission of Jurists v Ženevě.

Působí jako výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů v Praze a docentka Katedry mezinárodního práva Právnické fakulty UK. Od roku 2010 zastupuje Českou republiku v Evropské komisi Rady Evropy pro demokracii prostřednictvím práv (tzv. Benátská komise).

Zabývá se mezinárodním právem, lidskými právy a mezinárodní bezpečností. Pravidelně přednáší a publikuje na odborná témata. Je autorkou tří monografií (*Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*, 2007; *Odpovědnost za ochranu (R2P). Nová naděje, nebo staré pokrytectví?*, 2010; *Boj proti terorismu z pohledu ochrany lidských práv*, 2014) a řady odborných článků publikovaných v ČR i v zahraničí.

Mgr. *Michal Kolmaš*, Ph.D., je odborným asistentem na Katedře asijských studií a mezinárodních vztahů Metropolitní univerzity Praha a přednášejícím na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

Ve výzkumu se zaměřuje na teorie mezinárodních vztahů, spolupráci, identitu, mezinárodní vztahy v Asii a japonskou společnost a zahraniční politiku. V Japonsku též po dobu doktorátu strávil dva roky jako výzkumník na předních japonských univerzitách.

Je autorem jedné samostatné vědecké monografie a řady odborných článků a kapitol v editovaných knihách. Byl hlavním řešitelem grantového projektu

GA UK zacíleného na diskurzivní analýzu multilateralismu; podílel se ovšem i na několika dalších, např. na evropském FP7 programu LIBEAC.

Mgr. Šárka Kolmašová, Ph.D., je zástupkyní vedoucího katedry International Relations and European Studies Metropolitní univerzity Praha a současně přednášející v oblastech mezinárodních vztahů a bezpečnostních studií. Kromě přednáškové činnosti se věnuje výzkumu humanitárních vojenských intervencí, politice lidských práv a koncepci Odpovědnosti za ochranu v kontextu vývoje mezinárodních norem a institucí.

Je autorkou řady odborných článků a kapitol v knihách včetně tří vydání analytických studií *Česká zahraniční politika v roce... Analýza ÚMV*, kde se věnovala multilaterální oblasti.

V minulosti byla řešitelkou postdoktorského grantového projektu GA ČR na téma konceptu humanitární intervence a dále se podílela na řešení několika dalších projektů včetně grantu EU – OPVK pro vytvoření sítě pro výzkum mimoevropských oblastí. Společně s Petrem Drulákem editovala publikaci *Non-Western Reflection on Politics*.

PhDr. Michal Kořan, Ph.D., je zástupcem ředitele Ústavu mezinárodních vztahů a odborným asistentem Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

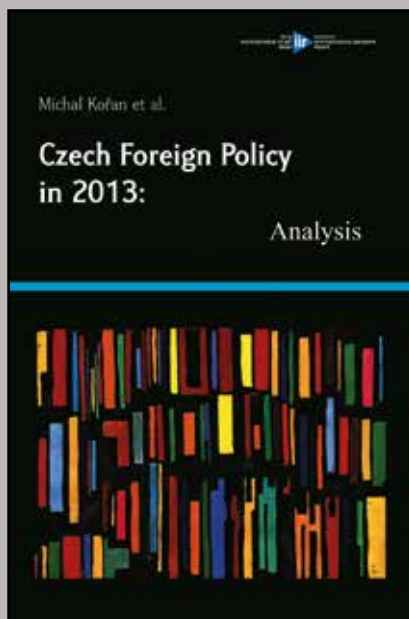
Ve výzkumu i v pedagogické činnosti se zaměřuje na analýzu zahraniční politiky (zejména České republiky a malých evropských států), na středo-evropskou regionální spolupráci a její přesahy do evropské, transatlantické a bezpečnostní politiky, stejně jako do východní a jihovýchodní vnější dimenze EU. Odborně se rovněž věnuje problematice globálního řádu, multilateralismu, teoriím mezinárodních vztahů, filozofii vědy (zejména vývoji na poli pragmatismu a vědeckého realismu).

Je autorem či spoluautorem řady odborných článků na tato témata v českých i zahraničních periodikách (např. *Osteuropa*, *European Security*, *Perspectives* či *Mezinárodní vztahy*), hlavním autorem a editorem každoročních analytických studií české zahraniční politiky *Česká zahraniční politika v roce... Analýza ÚMV* a anglické verze *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*, či spolueditorem (spolu s Martinem Hrabálkem) publikace *Česká zahraniční politika: Aktéři, struktura, proces* a autorem monografie *Člověk, poznání a mezinárodní politika*.

Působil jako hlavní řešitel řady grantů aplikovaného i základního výzkumu v ČR i v zahraničí. Od roku 2014 je členem programové rady česko-polského fóra, od roku 2008 českým koordinátorem česko-polské analytické platformy a rovněž zastupuje ČR v platformě Think Visegrad.

This book is a part of a project of the Institute of International Relations, which, ever since 2007, aims to provide deep and thorough analyses of the Czech foreign policy. Every year the team of authors works with a single unifying framework for the analysis in order to publish a comprehensive, coherent and multiperspective book that provides an insight into the Czech foreign policy. This framework of analysis consists of a focus on the political and conceptual background of the Czech foreign policy, and on the main agenda and the main actors carrying out this agenda, and it also looks into the media and public context of the foreign policy. Because of the longevity of our research, the team can work with an unprecedented amount of data, as each year's foreign policy analysis can utilize findings from previous analyses. The year 2013 was marked by a fragile and turbulent political context, the first-ever direct presidential elections of the Czech Republic, and early parliamentary elections. This book brings an insight into how this political milieu helped to shape the Czech foreign policy during that year, and identifies its most important goals, ambitions, limits, successes and failures.

Jazyková mutace knihy *Česká zahraniční politika v roce 2013. Analýza ÚMV*



Michal Kořan et al.

Czech Foreign Policy in 2013

Analysis

(váz., 476 stran, ISBN 978-80-87558-21-8, 360 Kč)

Objednávky a distribuce: tel. 251 108 107, e-mail: cervinkova@iir.cz.

Více o knihách ÚMV a e-shop: www.iir.cz.