

Ústavní a legislativní rámec tvorby české zahraniční politiky

Petr Kolář

1. Úvod

Z pohledu ústavního práva představuje zahraniční politika oblast utvářenou zejména rozhodovacími akty mimoprávní povahy, kde se normativní regulace omezuje primárně na kompetenční vymezení působnosti a pravomocí jednotlivých aktérů zahraniční politiky v rámci ústavního systému. Kromě stěžejní konstrukce ústavní i politické odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy) je tak možné do této oblasti zahrnout problematiku sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv a vymezení jejich vztahu k zákonům a dalším součástem právního řádu, problematiku členství České republiky v Evropské unii a v dalších mezinárodních organizacích, včetně otázky možného přenesení některých pravomocí orgánů státu na mezinárodní organizaci nebo instituci (čl. 10a Ústavy), problematiku stanovení státních hranic formou sjednání mezinárodní smlouvy a schválení ústavního zákona a dále problematiku možného omezení ústavních práv a svobod z důvodu rozhodnutí o vyhlášení mimořádných stavů, případně rozhodování o nasazení ozbrojených sil. Cílem této kapitoly není detailní analýza všech výše uvedených oblastí (o některých z nich blíže pojednávají jiné části této publikace), nýbrž vymezení celkového ústavního rámce s poukazem na některé vybrané aspekty, které jsou aktuálně předmětem četných diskusí a úvah *de constitutione ferenda*.

2. Ústavní koncept kreační závislosti vlády na Poslanecké sněmovně

Zahraniční politika je v rámci ústavního systému nepochybně doménou výkonné moci. O to důležitější je odpovídající nastavení kontrolních mechanismů, jimiž disponuje parlament ve vztahu k vládě. Kreační závislost vlády na parlamentu je jedním ze základních znaků parlamentní formy vlády. Jak zdůrazňuje Karl Loewenstein, „parlamentní vláda je v zásadě pokusem nastolit mezi dvěma nezávislými a oddělenými nositeli moci – shromážděním a vládou – takovou rovnováhu, že jeden nad druhým nemůže získat převahu. Při tomto dualismu si oba nositelé moci rozdělují funkce utváření základního politického rozhodnutí a uskutečnění tohoto rozhodnutí cestou zákonodárství“ (Loewenstein 1959: 85). Koncept kreační závislosti vlády na parlamentu je závislý zejména na dvou klíčových aspektech: účasti parlamentu na vytváření vlády a účasti parlamentu při odvolávání vlády. Chceme-li analyzovat formu možné účasti parlamentu na utváření vlád, můžeme rozlišovat model přímého rozhodování o personálním složení vlády (Spolková republika Německo, Maďarská republika),¹ model sdíleného rozhodování o personálním složení vlády, na kterém se vedle parlamentu podílí hlava státu (Italská republika, Česká republika),² a model, ve kterém se parlament na vlastním kreačním aktu nijak nepodílí a vláda je jmenována hlavou státu (Belgie, Nizozemsko, skandinávské státy,

¹ Ustanovení čl. 63 odst. 1 Základního zákona SRN: „Spolkového kancléře volí bez rozpravy Spolkový sněm na návrh spolkového prezidenta.“ Podobně i v § 33 Ústavy Maďarské republiky najdeme ustanovení: „Ministerského předsedu volí Parlament na návrh prezidenta republiky ... o zvolení ministerského předsedy a o schválení programu vlády rozhoduje Parlament současně“ (Pavliček, Jirásková 2001: 183).

² Ustanovení čl. 94 ústavy Italské republiky stanoví vládě povinnost předstoupit před obě komory parlamentu s žádostí o vyslovení důvěry do 10 dnů od svého jmenování. Podobně i Ústava ČR v čl. 68 stanoví vládě povinnost požádat Poslaneckou sněmovnu o vyjádření důvěry ve lhůtě 30 dnů od svého jmenování.

Rakousko).³ Podobně můžeme klasifikovat i druhý základní instrument vyjadřující politickou odpovědnost vlády vůči parlamentu – tj. možnost vyjádřit nedůvěru vládě. Zde je zapotřebí rozlišovat mezi modelem destruktivního vyjádření nedůvěry, jehož výsledkem je podání demise vlády bez ohledu na to, zda bude možné sestavit vládu novou, a modelem užívajícím institut konstruktivního vóta, který umožňuje odvolání stávající vlády pouze v případě, že parlament již zároveň vyslovil důvěru vládě (resp. jejímu předsedovi) nové. Typickým příkladem tohoto modelu je ustanovení Základního zákona SRN nebo ústavy Španělského království.⁴

Pro oblast zahraniční politiky může být obzvláště významné i další hledisko – míra kolegiální povahy vlády a s tím související možnost individuální odpovědnosti jednotlivého člena vlády. Parlament tak má možnost buď pouze vyslovit nedůvěru vládě jako celku (například Francie, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Česká republika),⁵ nebo má možnost volby mezi vyslovením nedůvěry vládě jako celku či jejím jednotlivým členům (například Dánsko, Řecko, Nizozemsko, Slovensko).⁶

„Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci,“ stanoví čl. 67 Ústavy ČR, čímž ji staví do čela výkonné moci v širším slova smyslu a zavazuje ji k „plnění úkolů a povinností, které jsou podle Ústavy uloženy státu, nebo za ně stát odpovídá ... nejsou-li výslovně svěřeny jinému orgánu“ (Pavlíček, Hřebejk 1999: 171). Již výše bylo konstatováno, že i přes stále častěji zaznívající výhrady související zejména se zavedením přímé volby prezidenta můžeme ústavní systém České republiky charakterizovat jako parlamentní formu vlády – nejčastěji pak hovoříme o formě racionalizovaného parlamentarismu. Tomu v zásadě odpovídá i konstrukce výkonné moci obsažená v ústavě. Z prvků typických pro parlamentarismus v užším slova smyslu najdeme v českém modelu následující:

- zdvojenou exekutivu;
- volbu prezidenta parlamentem;
- odpovědnost vlády parlamentu, resp. jedné z jeho komor;
- personální provázanost vlády a parlamentu (většina členů vlády má také poslanecký nebo senátorský mandát).

Ústavní vymezení postavení a činnosti vlády nalezneme především v hlavě třetí, oddílu druhém Ústavy ČR. Týkají se jí však i některé další ústavní články obsažené především v hlavě druhé a v některých dalších ústavních zákonech. Organizační podobu vlády upravuje především zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní

³ Čl. 96 belgické ústavy stanoví: „Král jmenuje a propouští své ministry. Federální vláda podá králi svou demisi, jestliže Poslanecká sněmovna absolutní většinou svých členů přijme návrh na vyslovení nedůvěry, v němž je králi navržen nástupce, který má být jmenován na místo premiéra, nebo během tří dnů po odmítnutí návrhu na vyslovení důvěry návrh na jmenování nástupce na místo premiéra předloží.“ Podobně i čl. 43 nizozemské ústavy zní: „Ministerský předseda a ostatní ministři jsou jmenováni a propouštěni královským výnosem.“ V rakouské ústavě upravuje vznik vlády čl. 70 an. V odst. 1 se uvádí: „Spolkového kancléře a na jeho návrh ostatní členy spolkové vlády jmenuje spolkový prezident.“

⁴ Čl. 67 Základního zákona SRN: „Spolkový sněm může vyslovit spolkovému kancléři nedůvěru pouze tak, že většinou svých členů zvolí jeho nástupce a požádá spolkového prezidenta, aby spolkového kancléře propustil.“ Podobný mechanismus se uplatňuje i ve Španělsku podle čl. 114 odst. 2 tamější ústavy: „Jestliže Kongres přijme návrh na vyslovení nedůvěry, oznámí vláda králi své odstoupení. Kandidát, navržený v návrhu na vyslovení nedůvěry, získá tímto okamžikem důvěru komory ve všech ohledech stanovených v čl. 99. Král jej jmenuje ministerským předsedou.“

⁵ Vyslovení nedůvěry vládě je v těchto zemích upraveno následujícími ústavními články: čl. 49 a 50 ústavy Francouzské republiky (v tomto ustanovení je explicitně uveden – pro české poměry těžko pochopitelný – zákaz podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě tímtož poslancem více než třikrát během jednoho řádného zasedání parlamentu), čl. 94 ústavy Italské republiky (zde musí mít vláda důvěru obou komor parlamentu), čl. 196, 197 ústavy Portugalské republiky, čl. 112–114 ústavy Španělského království a čl. 68, 72, 73 Ústavy České republiky.

⁶ Viz § 15 ústavy Dánského království, čl. 37, 38, 41, 84 ústavy Řecké republiky, čl. 42 odst. 2 ústavy Nizozemského království a čl. 116 odst. 3 ústavy Slovenské republiky.

správy České republiky, ve znění mnoha pozdějších předpisů (tzv. kompetenční zákon). Žádný z nich však explicitně nestanoví počet členů vlády. Ústava pouze v čl. 67 odst. 2 konstatuje, že „vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů“. Jejich počet však závisí na návrhu designovaného předsedy vlády. Kompetenční zákon vymezuje v ustanovení § 1 počet ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády. Jejich řízením pověřuje prezident republiky jednotlivé členy vlády na základě návrhu předsedy vlády.⁷ Vláda České republiky je koncipována jako kolegiální orgán, který přijímá rozhodnutí absolutní většinou svých členů (čl. 76 odst. 2 Ústavy). Předseda vlády tak nemá při rozhodovací činnosti vlády žádné výsadní postavení – na rozdíl například od kancléřského modelu ve Spolkové republice Německo –, ale je spíše „prvním mezi rovnými“, jakkoliv mu Ústava svěřuje některé zvláštní pravomoci. Jedná se především o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky podle čl. 63 Ústavy, o náhradní výkon pravomocí prezidenta republiky ve smyslu čl. 66 Ústavy, o podepisování schválených zákonů před jejich vyhlášením ve Sbírce zákonů (čl. 51 Ústavy) a některých podzákoných právních předpisů. Kromě Ústavy bychom našli zvláštní vymezení pravomocí předsedy vlády i v jiných zákonech – například ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky stanoví, že předseda vlády je vždy také členem Bezpečnostní rady státu a zároveň disponuje pravomocí vyhlásit nouzový stav, hrozí-li pro jeho řádné vyhlášení celou vládou prodlení. Obdobně pravomoci v oblasti bezpečnostní politiky přiznává předsedovi vlády zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a bezpečnostní způsobilosti.⁸

Je tedy možné uzavřít tuto část kapitoly konstatováním, že jakkoliv zahraniční politika je utvářena v první řadě výkonnou složkou orgánů státní moci, přesto je zapotřebí – zejména pro státy s tradicí parlamentní formy vládnutí – i v této oblasti zdůrazňovat koncept obecné a kreační odpovědnosti vlády vůči parlamentu, která v konečném důsledku může vést k vyslovení nedůvěry vládě například z důvodu zásadních výhrad vůči uplatňované zahraničněpolitické orientaci státu. Na stranu druhou je třeba připomenout, že řádně fungující parlamentní systém vládnutí se neobejde bez účinného nástroje, kterým disponuje výkonná moc vůči parlamentu a kterým se lze bránit zejména vůči nečinnosti parlamentních orgánů. Jedná se o možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny, které představuje standardní způsob řešení ústavní krize způsobené zejména nemožností realizace Ústavou vymezených mechanismů ve vztazích mezi vládou a Parlamentem. Loewenstein to výstižně charakterizoval slovy: „...právo na rozpuštění parlamentu a právo na vyslovení nedůvěry vládě k sobě patří stejně jako píst a válec běžícího motoru ... z této výzbroje vzájemné kontroly je vyslovení nedůvěry nejúčinnější zbraní, kterou parlament proti vládě má, stejně jako právo exekutivy rozpustit parlament a vypsat nové volby je stejně hodnotným oprávněním vlády vůči parlamentu. Právě tyto dva prvky patří mezi základní rámec skutečného parlamentarismu minimálně od druhé poloviny 19. století...“ (Loewenstein 1959: 217).

3. Tvorba zahraniční politiky na pozadí vztahu vlády a prezidenta v českém ústavním systému

Předseda vlády i její jednotliví členové jsou do svých funkcí jmenováni prezidentem republiky. Čl. 68 Ústavy stanoví základní principy tohoto jmenovacího procesu, nicméně poměrně vágní

⁷ V současné době je těchto ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí ministr, celkem čtrnáct. Tedy stejný počet, jako ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele ministr nestojí. V období let 2002–2006 bylo zřízeno též Ministerstvo informatiky, po parlamentních volbách v roce 2006 bylo opět zrušeno a jeho působnost přešla na Ministerstvo vnitra a na některá další ministerstva.

⁸ Jedná se například o rozhodnutí o zproštění mlčenlivosti u ministrů a vedoucích ostatních ústředních správních úřadů.

formulace těchto ustanovení vyvolává nejasnosti v konkrétních otázkách. A to i přesto, že „pravidelně jsou v parlamentním systému neuralgickým bodem postavení hlavy státu jeho vztahy s vládou“ (Holländer 1995: 160). Z hlediska platné ústavní úpravy je možné připomenout, že předsedu vlády, stejně jako všechny ostatní členy vlády jmenuje prezident republiky.⁹ Ten disponuje volným a v zásadě ničím neomezeným uvážením co do výběru předsedy vlády (s výjimkou třetího kola jmenování, kdy je již vázán návrhem předsedy Poslanecké sněmovny), naproti tomu při jmenování ostatních členů vlády již tuto volnost nemá, a je tak vázán návrhem předsedy vlády (čl. 68 odst. 2 Ústavy). Jakkoliv právě v oblasti zahraniční politiky by bylo nepochybně vhodné, aby předseda vlády a ministr zahraničních věcí sdíleli s prezidentem společný pohled na hlavní zahraničněpolitické priority, je to samozřejmě mnohem více vazba personálního výběru členů vlády na složení Poslanecké sněmovny, co určuje rozhodování prezidenta při výběru a jmenování členů vlády. Kreační závislost vlády na parlamentu, resp. na jeho první komoře, je vyjádřena v ustanovení čl. 68 odst. 2 Ústavy: „Vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry.“ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny pak stanoví, že předseda Sněmovny zařadí projednávání žádosti o vyslovení důvěry vládě na pořad nejbližší schůze Poslanecké sněmovny, a to tak, aby mohla být projednána nejpozději do 30 dnů od jmenování vlády prezidentem. K žádosti přijímá Poslanecká sněmovna usnesení, zda vyslovuje vládě důvěru. Pro hlasování o vyjádření důvěry vládě nestanoví Ústava žádné vyšší kvórum, ani absolutní či kvalifikovanou většinu hlasů poslanců. Postupuje se tedy podle ustanovení čl. 39 Ústavy, kdy usnesení o vyslovení důvěry vládě je možné přijmout nadpoloviční většinou přítomných poslanců, přičemž Poslanecká sněmovna je usnášeníschopná za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů. Odchytkou od běžné praxe je pouze obligatorní forma hlasování po jménech, kdy se poslanci v abecedním pořádku veřejně vyslovují pro návrh nebo proti návrhu.¹⁰ Spolu s žádostí o vyslovení důvěry vláda tradičně do Poslanecké sněmovny také předkládá své programové prohlášení, ve kterém mj. stanoví své zahraničněpolitické priority.¹¹

V případě, že Poslanecká sněmovna důvěru vládě nevysloví, je vláda povinna podat demisi, kterou prezident musí přijmout a pověřit tuto vládu výkonem jejích funkcí až do jmenování vlády nové. Ústava nestanoví žádnou lhůtu, během které tak prezident musí učinit. V případě, že by Poslanecká sněmovna nevyjádřila vládě důvěru ani napodruhé, měl by prezident republiky povinnost jmenovat předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Zde se vychází z předpokladu, že byla-li Sněmovna schopna se usnést na volbě svých orgánů, včetně předsedy, lze předpokládat, že také kandidát tímto předsedou určený bude mít větší šanci na sestavení vlády, které by Sněmovna vyslovila důvěru.

⁹ Za existence československé federace jmenovalo českou vládu na základě čl. 122 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968, o československé federaci, předsednictvo České národní rady. Česká národní rada jednala o programovém prohlášení vlády, kontrolovala její činnost a činnost jejích členů a jednala o důvěře vládě (čl. 107 odst. 1 písm. f) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci). Vláda byla povinna na základě čl. 127 po svém jmenování předstoupit před národní radu na její nejbližší schůzi, předložit jí svůj program a požádat ji o vyslovení důvěry.

¹⁰ § 74 jednacího řádu Poslanecké sněmovny pak podrobněji upravuje toto hlasování tím způsobem, že nejprve Sněmovnou zvolení ověřovatelé zkontrolují lístky se jmény všech poslanců, z nich potom předsedající vylosuje jméno poslance, který je jako první vyvolán, aby se vyslovil, zda je pro návrh na vyslovení důvěry vládě, či proti návrhu. Poslanec se také může hlasování zdržet. Dále se pak postupuje v abecedním pořádku dalšími poslanci. Předsedající vždy nahlas zopakuje stanovisko příslušného poslance, aby mohlo být zaznamenáno do stenografických záznamů.

¹¹ Ústava ani jiné zákony tuto povinnost vládě nestanoví, nicméně jedná se o zvyk pocházející zřejmě z předchozí ústavní úpravy, kdy v čl. 71 tzv. socialistické ústavy byla explicitně zmíněna povinnost vlády předstoupit před Národní, resp. Federální shromáždění s vlastním programovým prohlášením a požádat o vyslovení souhlasu s ním.

Z výše uvedených ústavních východisek vymezujících základní vztah mezi prezidentem a vládou tak pravidelně a opakovaně vyvstávají do popředí otázky spojené s mírou volního uvážení prezidenta při výběru předsedy vlády a při následném jmenování členů vlády již na základě jím předloženého návrhu. Čl. 68 odst. 2 Ústavy k tomu pouze stroze uvádí: „Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády...“ Stejně strohé je i ustanovení čl. 62 písm. a): „Prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády...“¹² Neexistuje tedy žádná formální ústavní ani jiná zákonná úprava, která by prezidenta limitovala při jeho výběru osobnosti, kterou sestavením vlády pověří. Jediným kritériem, které Ústava předpokládá, je schopnost této osoby sestavit takovou vládu, jež získá důvěru v Poslanecké sněmovně. „Prezident ... není ve svém výběru ničím vázán, politicky však musí dbát na to, aby jmenoval toho, kdo je schopen vytvořit vládu, která by získala v Poslanecké sněmovně důvěru“ (Pavlíček, Hřebejk 1994: 173). Přesto praxe uplatňovaná v České republice po celou dobu jejího novodobého trvání vyvolává řadu otázek – lze například připomenout často diskutovaný postup prezidenta Václava Havla po demisi vlády v roce 1997,¹³ postup prezidenta Václava Klause po patovém výsledku parlamentních voleb v roce 2006 nebo postup prezidenta Miloše Zemana po demisi vlády v roce 2013.

Také ve vztahu ke jmenování dalších členů vlády Ústava pouze stroze konstatuje: „Prezident republiky jmenuje ... další členy vlády,“ (čl. 62 písm. a)) a dále: „Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.“ Doktrinální výklad uvedených ustanovení je však jednoznačný a sdílený naprostou většinou ústavních právníků – prezident republiky je povinen návrh předsedy vlády respektovat a podle jeho návrhu postupovat.¹⁴ Nejčastějším argumentem podporujícím toto stanovisko je i ustanovení čl. 77 odst. 1 Ústavy: „Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony.“ Má-li tedy předseda vlády takto Ústavou definovaný vztah k vládě jako celku, nelze mu potom upírat možnost zásadního vlivu na složení tohoto orgánu. Pro zajímavost je možné připomenout i obdobnou problematiku řešenou slovenským ústavním soudem v souvislosti se sporem mezi tehdejším prezidentem Michalem Kováčem a předsedou vlády Vladimírem Mečiarom ohledně odvolání Milana Kňažka z funkce ministra zahraničí. Z rozhodnutí soudu bylo patrné, že prezident nemá povinnost odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády. Avšak situaci, kdy by člen vlády zůstal ve funkci i přes odpor jejího předsedy si lze jen obtížně představit.¹⁵ Konečně opět i ústavní praxe ustálená v České republice

¹² V dosavadní historii České republiky vykonávaly funkci předsedy vlády tyto osobnosti jmenované prezidentem republiky do čela vlády: 1. 1. 1993 – 4. 7. 1996 Václav Klaus (stal se předsedou vlády ČR na základě čl. 108 Ústavy ČR), 4. 7. 1996 – 2. 1. 1998 Václav Klaus, 17. 12. 1997 – 22. 7. 1998 Josef Tošovský, 17. 7. 1998 – 15. 7. 2002 Miloš Zeman, 12. 7. 2002 – 4. 8. 2004 Vladimír Špidla, 26. 7. 2004 – 25. 4. 2005 Stanislav Gross, 25. 4. 2005 – 16. 8. 2006 Jiří Paroubek, 16. 8. 2006 – 8. 5. 2009 Mirek Topolánek, 9. 4. 2009 – 13. 7. 2010 Jan Fišer, 28. 6. 2010 – 17. 6. 2013 Petr Nečas, 25. 6. 2013 – 13. 8. 2013 Jiří Rusnok, 29. 1. 2014 – dosud Bohuslav Sobotka).

¹³ Tehdy byl konzultacemi o sestavení vlády pověřen prezidentem Havlem předseda KDU-ČSL Josef Lux, jakkoliv lidovci měl i v té době pouze 18 poslaneckých mandátů. To vyvolalo odmítavé reakce především ze strany ODS. Povinnost prezidenta pověřit sestavením vlády předsedu nejsilnější strany se pak objevila i v některých návrzích na změnu Ústavy, jež byly předmětem jednání mezi smluvně opozičními partnery, které nicméně nebyly druhou parlamentní komorou akceptovány.

¹⁴ Obdobou otázku řešil také Ústavní soud Slovenské republiky v souvislosti se sporem mezi tehdejším prezidentem republiky Michalem Kováčem a předsedou vlády Vladimírem Mečiarom ohledně odvolání Milana Kňažka z funkce ministra zahraničí. Z usnesení soudu bylo patrné, že prezident nemá povinnost odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády. Avšak situaci, kdy by člen vlády zůstal ve funkci i přes odpor jejího předsedy, si lze jen obtížně představit.

¹⁵ Naproti tomu prof. Holländer je ve svém stanovisku v dané otázce opatrnější a upozorňuje na nutnost rozlišovat v rámci parlamentních modelů vlády mezi parlamentními monarchiemi, kde hlava státu nedisponuje možností

přiznala prezidentovi republiky alespoň faktický vliv na podobu vlády uplatňovaný formou předběžných konzultací.¹⁶

4. Zahraniční politika a povaha kontrasignačních pravomocí

Vedle rozhodujícího vlivu na personální složení vlády je pak druhou konfliktní linií výkon některých pravomocí prezidenta a vlády v oblasti zahraniční politiky. Čl. 63 Ústavy přiznává prezidentu republiky pro tuto oblast rozsáhlé pravomoci: prezident zastupuje stát navenek; sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, kdy sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy; prezident je dále vrchním velitelem ozbrojených sil; přijímá vedoucí zastupitelských misí, pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí. Zároveň však Ústava všechny uvedené pravomoci řadí do skupiny pravomocí kontrasignačních – všechna uvedená rozhodnutí prezidenta vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Zároveň platí, že za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, odpovídá vláda. To se obzvlášť silně projevuje právě v oblasti zahraniční politiky: „Demokratické kontrole podrobená vláda má nejdůležitější postavení ze všech státních orgánů parlamentní republiky v oblasti zahraniční politiky včetně mezinárodních smluv. Je tomu tak proto, že zahraniční politika jako výraz suverenity státu musí být založena na ústavně dané dělbě moci, musí být jednotná a orgány státu musí být vzájemně loajální. Následkem toho je v teorii i praxi parlamentní republiky zahraniční politika považována za významnou součást výkonu vládních pravomocí“ (Šturma et al. 2010).

Zdvojená exekutivní složka státní moci patří mezi základní prvky parlamentní formy vládnutí. Zároveň se ve většině evropských ústav setkáváme s nepřilíš přesným vymezením vzájemných vztahů mezi hlavou státu a předsedou vlády. V řadě oblastí se pak jedná mnohem více o ústavní zvyklost než o exaktní výčet detailně definovaných pravomocí v právním předpisu. Z vlastní povahy systému pak vyplývá nutnost nezbytné kooperace, včetně nástroje spolupodpisování některých významných rozhodnutí. Kontrasignace je tradiční součástí českého ústavního práva, jakkoliv v její detailní úpravě nalezneme dílčí odlišnosti. Podle původního vládního návrhu stávající Ústavy neměl předseda vlády možnost přenést rozhodnutí o spolupodpisu na jiného člena vlády, tak jak to nakonec stanoví platné ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy. Interpretační obtíže tak může vyvolávat otázka, zda rozhodnutí o kontrasignaci přináleží spíše vládě jako kolektivnímu orgánu, kdy se argumentuje zejména kolektivní odpovědností celé vlády za rozhodnutí prezidenta vyžadující kontrasignaci, nebo zda má povahu individuálního rozhodnutí předsedy vlády, byť vláda jako celek může svého člena přijatým usnesením zavázat k určitému konání, případně nekonání.¹⁷

ingerovat do rozhodování o utváření nové vlády, a parlamentními republikami, kde spíše závisí na konkrétní ústavní dikci (k tomu srov. Holländer 1995: 162–163).

¹⁶ Prezident Havel vystupoval v této otázce poměrně aktivně, když se neformálně vyjadřoval k osobám jednotlivých navrhovaných ministrů. V návaznosti na to i prezident Václav Klaus vyjadřoval svůj nesouhlas se jmenováním některých členů vlády Stanislava Grosse a Jiřího Paroubka. Nejvýrazněji vyjádřil prezident Václav Klaus své výhrady vůči několika členům druhé vlády Mirka Topolánka jmenované 9. ledna 2007. Přesto však ve všech případech návrhy předsedy vlády oba prezidenti akceptovali. Nicméně již samotná skutečnost, že tyto neformální konzultace probíhaly, svědčí o nejasném výkladu Ústavy v tomto směru.

¹⁷ Ve všech souvislostech byla právě tato otázka rozebírána v souvislosti s rozhodnutím prezidenta Václava Klause o amnestii v lednu 2013. Zásadní interpretační význam v otázce povahy kontrasignačního rozhodnutí prezidenta má i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z dubna 2006 (sp. zn. 4 Aps 3/2005 – 35), ve kterém soud dovozuje, že jmenování soudcem má povahu subjektivního veřejného práva, a výkon prezidentských pravomocí podle čl. 63 odst. 1 pís. i) je tak i výrazem postavení prezidenta v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ sui generis.

Oblast zahraniční politiky je z ústavněprávního pohledu specifická i s ohledem na mezinárodněprávní úpravu přiznávající hlavě státu zvláštní postavení při zastupování státu navenek. Zejména je vhodné připomenout ustanovení čl. 7 Vídeňské úmluvy o právu smluvním, podle kterého platí, že „určitá osoba se považuje za zástupce státu pro přijetí nebo ověření textu smlouvy nebo pro vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou: a) jestliže předloží řádnou plnou moc; nebo b) vyplývá-li z praxe příslušných států nebo z jiných okolností, že bylo jejich úmyslem považovat tuto osobu za zástupce státu pro uvedené úkony a upustit od předložení plné moci. 2. Z titulu svých funkcí a bez předložení plné moci se za zástupce svého státu považují: a) hlavy států, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí, a to pro všechny úkony souvisící se sjednáváním smlouvy“ (Vyhláška č. 15/1988 Sb. o Vídeňské úmluvě o smluvním právu, ve znění smlouvy vyhlášené pod č. 9/2014 Sb. m. s). Lze tedy za nespornou považovat skutečnost, že samo jednání prezidenta je z pohledu mezinárodního práva přičitatelné přímo státu, jakkoliv primární politickou i ústavní odpovědnost za oblast zahraniční politiky nese vláda (Malenovský 2009: 123).

Zatímco ministři jsou členy vlády, která je jako celek odpovědná Poslanecké sněmovně a v případě jakéhokoliv excesu je na předsedovi vlády, aby případně navrhl odvolání příslušného ministra, prezident za výkon své funkce žádnému ústavnímu orgánu odpovědný není. O to významnější je právě v oblasti zahraniční politiky institut kontrasignace – bez vzájemné informovanosti a koordinace mezi prezidentem a vládou si její řádný výkon lze představit jen velmi obtížně. To je také důvod vzniku koordinačních předpisů a zvláštních orgánů – jako příklad lze uvést Zásady pro koordinaci, financování a realizaci vrcholných návštěv a pracovních zahraničních návštěv ústavních činitelů a vedoucích ústředních správních úřadů nebo Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky, který je stálým pracovním orgánem Bezpečnostní rady státu pro vnitrostátní koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky České republiky a jehož členem je i zástupce Kanceláře prezidenta republiky.¹⁸

Specifickou formou nezbytné spolupráce mezi prezidentem a vládou je i oblast sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. Podle ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. b) platí, že „prezident republiky (...) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy“. Jedná se tedy o speciální definici prezidentské kontrasignační pravomoci ve vztahu k předchozí obecné pravomoci spočívající v „zastupování státu navenek“, kam nepochybně i oblast sjednávání mezinárodních smluv jinak spadá. Důvodem je zvláštní ústavní zmocnění spočívající v oprávnění prezidenta přenést na vládu sjednávání mezinárodních smluv, což v dosavadní novodobé české historii všichni prezidenti učinili. Historicky nejstarším je rozhodnutí prezidenta Václava Havla č. 144 ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv spolupodepsané předsedou vlády Václavem Klausem, podle kterého bylo na vládu přeneseno „sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které nevyžadují souhlas Parlamentu“ a na jednotlivé členy vlády potom „sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy, přístup k nim a jejich přijetí na člena vlády, pověřeného řízením příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy“. V souladu s uvedeným rozhodnutím prezidenta republiky pak vláda stanovila detailní postup sjednávání mezinárodních smluv ve svém usnesení č. 131 ze dne 11. února 2004 č. 131, kterým se vydává Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv.

Také otázka řádného průběhu ratifikace mezinárodní smlouvy může vyvolávat obtížnější interpretaci, tentokrát však nikoli s ohledem na vztah mezi prezidentem a vládou, nýbrž na vázanost prezidenta republiky dokončit ratifikační proces v případě, že s ratifikací vyslovily

¹⁸ Tyto zásady byly schváleny usnesením vlády č. 894 ze dne 5. prosince 2012.

souhlas obě parlamentní komory. Dosud se jednalo o dva konkrétní příklady – prvním z nich byl Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivních stížností z listopadu 1995, s jehož ratifikací vyslovila souhlas Poslanecká sněmovna i Senát Parlamentu České republiky v průběhu roku 2003, avšak prezident Václav Klaus odmítal několik let ratifikaci dokončit.¹⁹ Mnohem známější je však případ druhý: jednalo se o ratifikaci Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, která byla podepsána 13. prosince 2007, k jejímuž obsahu prezident v průběhu sjednávání opakovaně vyjadřoval své výhrady – některé z nich výrazně rezonovaly i v průběhu projednávání návrhu na vyslovení souhlasu s ratifikací v obou parlamentních komorách – a posléze vyústily v historicky vůbec prvním využití institutu předběžné kontroly ústavnosti, v rámci kterého přezkoumává Ústavní soud na návrh oprávněného navrhovatele soulad sjednané a dosud neratifikované mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.²⁰ Senát podal návrh na přezkum souladu některých diskutovaných ustanovení Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem a Ústavní soud v listopadu 2008 svým rozhodnutím dospěl k závěru, že uvedená ustanovení s ústavním pořádkem v rozporu nejsou (Pl. ÚS 19/08). K obdobnému závěru došel i v nálezu následujícím, ve kterém rozhodoval o návrhu skupiny senátorů a ve kterém mj. – byť *obiter dictum* – konstatuje, že „výklad, že návrh na zahájení řízení podle § 71a písm. b), c) a d) zákona o Ústavním soudu není omezen lhůtou žádnou, že tito navrhovatelé mohou podání návrhu libovolně odkládat, by se dostal do neřešitelného konfliktu s požadavkem, aby prezident republiky mezinárodní smlouvu – jakmile jsou odstraněny všechny překážky – ratifikoval bez zbytečného odkladu. S ohledem na výše vymezený účel řízení Ústavní soud musel nutně dospět k závěru, že zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv ze strany skupiny senátorů, skupiny poslanců a prezidenta republiky musí být omezeno stejnou lhůtou, v jaké je třeba mezinárodní smlouvu ratifikovat, tzn. lhůtou bez zbytečného odkladu“ (Pl. ÚS 29/09). Prezident je tak tedy vázán ústavní povinností dokončit ratifikační proces u sjednané mezinárodní smlouvy bez zbytečného odkladu poté, co jsou odstraněny všechny ústavní překážky její ratifikace.

5. Ingerence parlamentu do oblasti zahraniční politiky

Jakkoliv platí teze, že zahraniční politika je primárně doménou výkonné složky státní moci a že za její řádný výkon odpovídá v ústavním i politickém smyslu vláda, přesto je od poloviny minulého století vysledovatelný jev označovaný jako „reparlamentarizace“ nebo spíše posilování ingerence parlamentu do oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, což je v podmínkách českého ústavního systému umocněno významnou novelou Ústavy provedenou schválením ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela Ústavy), která zásadním způsobem pozměnila dosavadní model vztahů mezi mezinárodními smlouvami a jinými typy mezinárodněprávních závazků a normativními akty vnitrostátního práva. Dosavadní dualistický model vycházející z předpokladu existence dvou víceméně nezávislých a samostatných právních systémů, kdy pouze mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách byly přímo použitelné i pro oblast vnitrostátního práva, byl nahrazen modelem monistickým,

¹⁹ K ukončení ratifikačního procesu nakonec prezidenta přimělo až usnesení Senátu z 29. února 2012, ve kterém senátoři vyzvali, s odkazem na předchozí rozhodnutí Ústavního soudu (Pl. ÚS 29/09) prezidenta, aby ratifikaci neprodleně dokončil, a poukázali při tom na možnost vedení kompetenčního sporu, nebo dokonce na možnost podání ústavní žaloby pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku – čl. 58 Ústavy zakládající tuto pravomoc byl předmětem novely Ústavy provedené ústavním zákonem č. 71/2012 Sb.

²⁰ Podle ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy platí, že Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.

pro nějž je typická nedělitelnost práva a v němž oblast práva vnitrostátního a mezinárodního vytváří jednotný a vnitřně bezrozporný celek. Český monismus také přijal koncepci primátu mezinárodního práva, v němž „učení o primátu mezinárodního práva dosahuje jednoty systému práva tím, že podřizuje vnitrostátní právo cestou delegace pravomoci mezinárodnímu právu“ (Malenovský 2008: 410). Touto koncepční změnou samozřejmě došlo k zásadnímu posílení významu projednávání návrhů na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv a vůbec k posílení zahraniční agendy na půdě obou parlamentních komor.

Zahraněněpolitická agenda Poslanecké sněmovny i Senátu dnes zahrnuje oblast parlamentní diplomacie, parlamentní agendu ve vztahu k Evropské unii a k dalším mezinárodním organizacím, vyjadřování souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv včetně smluv o přenesení některých pravomocí státních orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci a zvláštní povahu lze přiznat i zahraničně-bezpečnostní agendě. K prvním dvěma uvedeným je vhodné připomenout některá základní ústavněprávní východiska.

5.1. Parlamentní diplomacie

Parlamentní diplomacie dosud nemá svoji jednoznačnou definici, a můžeme tak pod ni zařazovat nejrůznější formy projevů zahraničních kontaktů parlamentních komor, jejich orgánů (zvláště parlamentních delegací a výborů), méně formalizovaných skupin zákonodárců (meziparlamentní skupiny přátel států nebo oblastí) i jednotlivých poslanců nebo senátorů. Zvláštní význam pak mají různé deklarace věnované zahraničněpolitickým otázkám přijaté komorami parlamentu.²¹ Podrobnější popis této parlamentní agendy je věnován ve zvláštní kapitole této publikace věnované právě parlamentu.

5.2. Parlamentní agenda ve vztahu k Evropské unii a k dalším mezinárodním organizacím

Vstup České republiky do Evropské unie byl provázen nejen změnou Ústavy, ale i změnou jednacímho řádu Poslanecké sněmovny i jednacímho řádu Senátu, ve kterých bylo nutné upravit procedurální postup projednávání návrhů evropských právních předpisů, a to zejména s ohledem na dodržování principů proporcionality a subsidiarity jako klíčových principů utvářejících vztah mezi Evropskou unií a jejími členskými státy.²² Výrazem tohoto nového vnímání postavení národních parlamentů v rozhodovacím procesu Evropské unie bylo zařazení dvou významných protokolů, které jsou součástí Lisabonské smlouvy – jedná se o Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů a o Protokol č. 2 o používání zásad proporcionality a subsidiarity. Vnitrostátním parlamentům je přiznáváno jednak právo na informace o návrzích legislativních aktů předkládaných Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie a jednak právo zaslat tzv. odůvodněné stanovisko k tomu, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity (tzv. systém žluté, oranžové a červené karty). Protokol č. 1 zároveň stanoví, že „mezi okamžikem, kdy je návrh legislativního aktu zpřístupněn vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích Unie, a okamžikem, kdy je zařazen na předběžný pořad jednání Rady ke svému přijetí nebo k přijetí postoje v rámci legislativního postupu, musí uplynout lhůta osmi týdnů. Výjimky jsou možné v případě naléhavosti“. Protokol zároveň vyzdvihuje význam výborů národních parlamentů, které se věnují evropské agendě, když stanoví, že „konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti může Evropskému

²¹ Typickým příkladem je například rezoluce Senátu Parlamentu České republiky k porušování lidských práv v Číně a Tibetu, která byla přijata 20. března 1998, nebo nedávné Stanovisko Poslanecké sněmovny k rezoluci UNESCO upírající práva státu Izrael na Chrámovou horu a Zeď nářků v Jeruzalémě ze dne 19. října 2016.

²² Čl. 5 Smlouvy o Evropské unii řadí princip subsidiarity, spolu se zásadou svěřených pravomocí a zásadou proporcionality, mezi hlavní pilíře, o něž se opírá rozhodovací proces v rámci všech orgánů Evropské unie.

parlamentu, Radě a Komisi dávat veškeré podněty, které považuje za účelné. Tato konference kromě toho podporuje výměnu informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem“. Právě otázka postavení národních parlamentů v evropském rozhodovacím procesu a z toho vyplývající otázka vlastní povahy Evropské unie přitom patřila mezi klíčová témata, která rezonovala v průběhu sjednávání a ratifikace Lisabonské smlouvy. Je namístě připomenout stěžejní část odůvodnění rozhodnutí Ústavního spolkového soudu SRN ze dne 30. června 2009, ve kterém soud konstatoval soulad ratifikačního zákona k Lisabonské smlouvě se Základním zákonem Spolkové republiky Německo, zároveň však shledal neústavnost doprovodného zákona z důvodu nedostatečné garance účasti německého Spolkového sněmu a Spolkové rady na rozhodovacích procesech, zejména pak na evropském legislativním procesu. V odůvodnění tohoto rozhodnutí spolkový ústavní soud konstatuje, že „Evropská unie i nadále představuje spolek s vládní mocí (Herrschaftsverband) založený na mezinárodním právu, jenž je trvale nesen smluvně projevenou vůlí států, které zůstávají suverénními. Primární odpovědnost za integraci spočívá v rukou ústavních orgánů, jednajících za jednotlivé národy (...) vytvářejí-li členské státy na základě principu svěřeni pravomocí evropské smluvní právo takovým způsobem, že může dojít ke změně tohoto práva již bez ratifikačního procesu, pouze nebo převážně prostřednictvím orgánů Evropské unie – třebaže pod podmínkou jednomyslnosti v Radě –, mají národní ústavní orgány zvláštní odpovědnost při svém spolupůsobení.“²³ V obdobném duchu vyznívá i z časového hlediska o několik měsíců starší rozhodnutí českého Ústavního soudu v rámci přezkumu souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky (Pl. ÚS 19/08) ze dne 26. listopadu 2008, když soud zdůrazňuje, že „Lisabonská smlouva nic nemění na základní koncepci stávající evropské integrace a že Unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane specifickou organizací mezinárodněprávní povahy (...) Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva.“²⁴

Z výše uvedeného je zřejmé, že každý parlament členského státu Evropské unie si vytváří svoji specifickou strukturu orgánů zabývajících se evropskou agendou (nejčastěji v podobě evropských výborů jednotlivých parlamentních komor) a svůj systém projednávání návrhů evropských legislativních aktů, kde stěžejní roli sehrává nastavení parlamentních kontrolních pravomocí vůči vládám jednotlivých států (viz první část této kapitoly pojednávající o kreační závislosti vlády na parlamentu). Významné odlišnosti vyplývající z ústavní a zákonné úpravy toho kterého členského státu, stejně jako z parlamentních zvyklostí, jsou vysledovatelné zejména v otázce míry vázanosti vlády stanoviskem parlamentu nebo jeho evropského výboru: „...na jedné straně tak stojí dánský model tzv. negociačního mandátu, kdy je vláda principiálně vázána názorem parlamentu, na straně druhé stojí spíše jihoevropské státy, kde je vládní působení ve strukturách Unie podrobena slabší parlamentní kontrole“ (Kolář et al. 2013: 369).

Platná česká úprava vymezující vztah mezi vládou a Parlamentem v oblasti evropské agendy vychází z ustanovení čl. 10b Ústavy, podle kterého „vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a“, a dále „komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády“. Jde tedy o kombinaci informačního a

²³ Rozsudek Druhého senátu Ústavního spolkového soudu Spolkové republiky Německo ze dne 30. června 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09. Překlad Parlamentní institut.

²⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 26. 11. 2008 ve věci návrhu Senátu Parlamentu České republiky na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem (nález byl vyhlášen pod č. 446/2008 Sb.).

kontrolního práva Parlamentu ve vztahu k vládou vykonávané evropské agendě, která je dále detailněji upravena v zákonech o jednacích řádech. Klíčovou roli přitom sehrávají zvláštní výbory obou parlamentních komor – v Poslanecké sněmovně se jedná o Výbor pro evropské záležitosti a v Senátu potom o Výbor pro záležitosti EU. Vláda je povinna těmto parlamentním orgánům předkládat návrhy právních aktů Evropské unie spolu s tzv. předběžným stanoviskem, stejně jako návrhy personálních nominací na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace do orgánů Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj.

6. Závěrem

Ústavní a legislativní rámec tvorby české zahraniční politiky odráží základní strukturu ústavního systému založeného na principech parlamentní formy vládnutí s významnou rolí prezidenta republiky, která se zdaleka neprojevuje pouze v oblasti zahraniční politiky, nicméně právě pro ni může jistá míra nekoordinovanosti a nevyjasněných pravomocí znamenat největší obtíže. Vláda je podle Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci, včetně zajištění řádného výkonu zahraniční politiky státu a zodpovídá se za její zajištění Poslanecké sněmovně. Prezident naproti tomu zastupuje stát navenek a ke všem jeho rozhodnutím v oblasti zahraniční politiky se vyžaduje kontrasignace předsedy nebo jiného člena vlády. Vždy tedy bude záležet na konkrétním personálním obsazení těchto vrcholných ústavních funkcí, které předurčí kooperační, nebo spíše kohabitační formu výkonu zahraničněpolitické agendy.

Charakteristickým jevem posledních let je i posilování ústavní role Parlamentu v oblasti zahraniční politiky, které se již zdaleka neomezuje pouze na projednávání mezinárodních smluv v rámci ratifikačního procesu, ale ve formě parlamentní výhrady dnes Poslanecká sněmovna disponuje účinným nástrojem, kterým může vládu zavázat k prosazování určitého stanoviska při projednávání a schvalování právních aktů Evropské unie. Právě sílící význam národních parlamentů členských států Evropské unie (označovaný jako „reparlamentarizace“ evropského rozhodovacího procesu) je tak vysledovatelný nejen v Protokolu o postavení národních parlamentů, jenž je součástí Lisabonské smlouvy a v aktuální judikatuře ústavních soudů členských států, ale projevuje se i v běžném projednávání evropské a mezinárodní agendy na půdě českého Parlamentu a lze jej považovat za nejdynamičtější aspekt vztahů mezi aktéry zahraniční politiky v rámci českého ústavního systému.

Literatura

- Holländer, Pavel. 1995. *Základy všeobecné státovědy*. Praha: Nákladem spolku čs. právníků Všehrad.
- Kolář, Petr; Kysela, Jan; Syllová, Jindřiška; Georgeiv, Jiří; Pecháček, Štěpán. 2013. *Parlament České republiky*. Praha: Leges.
- Loewenstein, Karl. 1959. *Verfassungslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Malenovský, Jiří. 2008. *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému*. Brno: Masarykova univerzita.
- Malenovský, Jiří. 2009. „Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR.“ *Právní rozhledy*, č. 4, 123.
- Pavlíček, Václav, ed. 2003. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Vodnář.
- Pavlíček, Václav; Hřebejk, Jiří. 1999. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde.

- Pavlíček, Václav; Jirásková, Věra. 2001. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: Vodnář.
- Šturma, Pavel; Balaš, Vladimír; Syllová, Jindřiška; Jirásková Věra. 2010. *Vybrané problémy sjednávání mezinárodních smluv a jejich vnitrostátního projednávání*. Závěrečná studie k projektu MZV č. RM 05/01/2010.

Prezident jako aktér české zahraniční politiky

Vít Borčany

1. Úvod

Prezident ČR patří mezi nejnvlivnější aktéry české zahraniční politiky, hned na úvod je však nutné zdůraznit, že na rozdíl od vlády není aktérem hlavním. Ústava mu přiznává poměrně významné kompetence, jichž velmi aktivně využívali všichni tři dosavadní představitelé úřadu od roku 1989, respektive 1993. Kromě tradičních reprezentačních a ceremoniálních pravomocí náleží prezidentovi důležitá role při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv, v procesu jmenování vedoucích zastupitelských úřadů, při přijímání velvyslanců cizích zemí do funkce a zároveň je prezident vrchním velitelem ozbrojených sil. Formální stránku prezidentské zahraniční politiky představují rozhodnutí, všechny ostatní zahraničněpolitické akty spadají do roviny neformální. Prezidentův vliv leží vedle významných pravomocí právě v neformální politické rovině tvorby zahraniční politiky skrze nastolování agendy, vyjadřování se k aktuálním událostem a významné roli při formulaci obecného ideového rámce české zahraniční politiky.

Pravomoci prezidenta jsou v Ústavě vymezeny **odpovídajícím způsobem jejího charakteru**, což v minulosti vedlo k řadě sporů o interpretaci rozsahu jednotlivých pravomocí, a prezidenti se tak několikrát svými kroky ocitli na samé hraně ústavnosti, případně porušili ústavní zvyklosti. Prezident však nepředstavuje v procesu tvorby zahraniční politiky suveréna, neboť jej Ústava při výkonu pravomocí omezuje kontrasignací přijatých rozhodnutí předsedou vlády či jím pověřeným členem vlády, a proto musí prezident své kroky koordinovat s vládou. V neformální rovině tvorby zahraniční politiky prezidentův vliv vyplývá z jeho schopnosti vymezit si svůj prostor a z jeho politického a osobního vztahu k vládě a jejím členům, především k předsedovi vlády a ministrowi zahraničních věcí. Vzhledem k tomu, že hlavním tvůrcem zahraniční politiky je vláda, koordinace neformálních kroků je i v této rovině více než žádoucí.

Role prezidenta v zahraniční politice byla historicky významnější v obdobích menšinových, nepolitických (úřednických), polopolitických či přímo „prezidentských“ vlád, během jejichž působení se prezidenti dokázali aktivněji vymezovat a prosazovat směrem k veřejnosti své postoje a témata, případně v průběhu vládních krizí koaličních vlád, kdy spory mezi koaličními stranami rovněž umožnily prezidentovi promlouvat do významných zahraničněpolitických otázek. Prezidenti zásadně ovlivňovali vnímání Československa a České republiky v zahraničí ve vztahu k mezinárodním organizacím, velmocem či sousedním i ostatním partnerským státům již od zvolení Václava Havla do úřadu v prosinci 1989 a tento jev přetrval až do současnosti. Prezidentovy postoje ke klíčovým zahraničněpolitickým otázkám a událostem měly mnohdy dopad na vnímání České republiky, potažmo celého regionu střední Evropy a na reciproční kroky partnerů. V této kapitole budou popsány okolnosti a dění v průběhu procesu vstupu do NATO, během bezprostředně probíhající jugoslávské krize v roce 1999, dále během ratifikace Lisabonské smlouvy v letech 2007–2009 či ukrajinské krize trvající již od roku 2013, kdy prezidenti Václav Havel, Václav Klaus a Miloš Zeman stáli jednoznačně v popředí české

zahraniční politiky. I v řadě dalších případů však prezidenti vystoupili z pozice glosátorů aktuálního dění sídlících na Pražském hradě a svými kroky se snažili působit na vládu, politické strany a veřejné mínění s cílem ovlivnit výslednou podobu zahraniční politiky. Všem aspektům zmíněným v úvodu a mnohým dalším se věnuje tato kapitola.

2. Politický kontext a postavení prezidenta v politickém systému České republiky

Přes mnohé spekulace o povaze politického režimu České republiky se jedná o systém parlamentní, v němž má však prezident mimořádně silné postavení (Kysela 2006: 235), které vychází z poměrně širokých kompetencí daných Ústavou České republiky (dále jen Ústava), avšak hlavní zdroj vlivu leží mimo legislativně-právní rámec. Tkví v historicky zakotvené prestiži a autoritě, která z něj činí předního politického a veřejného činitele (Cabada et al. 2014: 17). Mají své kořeny v první republice a přetrvaly i během více než čtyřicetiletého období socialistického režimu – Československo jako jedna z mála zemí východního bloku zachovalo prezidenta jako hlavu státu (Kysela 2006: 13–14), byť v éře nesamostatné zahraniční politiky stál spíše v pozadí.

K obnovení reálné zahraničněpolitické role došlo se změnou režimu po 17. listopadu 1989, respektive po zvolení Václava Havla. Havel, klíčová tvář politických změn, vtiskl funkci novou podobu – prezident se stal významným zahraničněpolitickým aktérem spoluurčujícím její směřování, jehož význam překračoval regionální rozměr. Ústava z roku 1960 přitom zůstala platná i nadále, tudíž k výrazné modifikaci pravomocí nedošlo a pozdější Ústava ČR z roku 1992 tyto kompetence prakticky přejala. K posílení role prezidenta došlo kvůli zásadní proměně politického kontextu a síle osobnosti Václava Havla. Keane (1999: 288–299) hovoří lehce nadneseně o nástupu „republikána s korunou na hlavě“ a režimu „monarchistické republiky“.

2.1 Přehled dosavadního výzkumu

Postavení prezidenta a jeho pravomoci patří mezi hojně diskutované oblasti ústavněprávní a politologické literatury (například Kysela 2006; Novák, Brunclík 2008; Šimíček 2008; Koudelka 2011a; Hloušek et al. 2013; Pavlíček 2015). Autoři si často kladou otázku, zda je Česká republika režimem parlamentním, či semiprezidencialismem, jenž bývá charakterizován mimo jiné i silnou rolí prezidenta v zahraniční politice. Před zavedením přímé volby panovala shoda, že i přes silné postavení prezidenta se jedná o režim parlamentní (Kysela 2006, 2008; Wintr 2008; Koudelka 2011a). S blížící se přímou volbou diskuse ožila (Antoš 2012; Syllová 2012) a vrcholu dosáhla po nástupu Miloše Zemana (například Kopeček, Mlejnek 2013; Cabada et al. 2014; Hloušek 2014; Kubát 2014). Prezident nezískal po zavedení přímé volby vyšší reálnou moc, došlo pouze k posílení jeho již tak silného politického vlivu (Kubát 2014: 150). Během vnitropolitické krize a po instalaci „prezidentské“ vlády v čele s Jiřím Rusnokem (2013) sice došlo ke krátkodobému vychýlení systému směrem k semiprezidencialismu (Hloušek 2014), ale po předčasných volbách a nástupu vlády Bohuslava Sobotky systém tlaku odolal a povaha režimu zůstala parlamentní. Prezidentovy snahy hrát významnější roli však rozhodně neustaly (Kubát 2014).

Odborných textů věnujících se roli prezidenta v zahraniční politice neexistuje na rozdíl od množství publicistických komentářů příliš mnoho. Předním tématem diskuse je exekutivní dualita zahraniční politiky a z ní vyplývající spory. Wintr (2008) rozdělil prezidentské pravomoci na reprezentační, mezi něž řadí i všechny zahraničněpolitické kompetence podle Ústavy kontrasignované vládou, garanční, moderační a vyvažovací. Míru prezidentovy vlastní politické linie podmínil typem pravomocí – v případě reprezentačních by měl prezident jednat

v souladu s vůlí vlády a stavět se jí na odpor pouze ve výjimečných případech (Wintr 2008: 33–34).

První systematickou analýzu role prezidenta v zahraniční politice provedl Hrabálek (2007), který upozornil na nejasnost ústavněprávní dělby pravomocí a faktor silných osobností v roli prezidenta. Prezidentům Havlovi i Klausovi se podařilo vnést zahraničněpolitického diskurzu své osobní preference, které ne vždy korelovaly s preferencemi vlády, což vedlo ke konfliktům (Hrabálek 2007: 31–32, 39–40). Syllová (2012) diskutovala možné důsledky zavedení přímé volby na zahraniční politiku. Tvrdila, že dosavadní stav byl charakteristický nejistotou ohledně interpretace kompetencí, přímá volba by mohla vést k jejich modifikaci a že „... by [pravděpodobně] mohlo dojít ke konfliktům otevřenějším, než tomu bylo dosud“, nicméně podle autorky systém tlaku odolá (Syllová 2012: 45–52).

Brunclík (2008) se zaměřil na zahraničněpolitické spory mezi prezidentem a vládou v letech 1993–2006. Na základě osmi případových studií dochází k závěru, že reálné porušení kompetencí nebylo hlavní příčinou sporu, nýbrž na vině byla absence vzájemného informování a koordinace zahraniční politiky, stručnost Ústavy, komplikované vztahy mezi vládou a prezidentem, odlišné pohledy na události a nedostatečné zvyklosti konkretizující roli ústavních činitelů. Prezidenti se odchýlili od vlády v rovině politické, nikoliv praktické a faktické (Brunclík 2008: 321–323).

Beneš (2012) zkoumal prezidentské návštěvy v komparativní perspektivě (Česká republika, Maďarsko, Polsko, Rakousko a Slovensko) jakožto indikátor geopolitické orientace střeoevropských zemí v období 2004–2010. Dospěl k závěru, že perspektivou zahraničních cest se Česká republika orientovala dominantně na západní a střední Evropu a USA. Prezidentské zahraniční politice se věnuje v širším kontextu i ročenka *Česká zahraniční politika v roce...* (Kořan et al. 2008–2015), která vyčleňuje zvláštní podkapitulu zaměřenou na prezidenta v části věnované obecnému politickému kontextu a také v dílčích tematických a regionálně orientovaných kapitolách.

Zdroje primárních informací představují biografie a autobiografie jednotlivých prezidentů, jejich vlastní publikace či soubory prezidentských textů, projevů a vyjádření. Ze sedmidílné řady *Spisy* shrnující Havlovu tvorbu a politické působení jsou klíčové svazky 6 a 7 obsahující většinu významných projevů z let 1990–1992 a 1992–1999 (Havel 1999a, 1999b). Publikován byl také výběr Havlových projevů na téma evropská integrace (Havel 2005a). Některé Havlovy biografie diskutují i jeho zahraniční politiku (Keane 1999; Žantovský 2014; Kaiser 2014). Havlova autobiografie (Havel, Hvížd'ala 2006) poskytuje zajímavý vhled do jeho osobnosti, přístupu k výkonu funkce a každodenní administrativě v podobě rozsáhlého rozhovoru a pracovních poznámek. Václav Klaus během svého prezidentského působení napsal několik vlastních polemik věnovaných dvěma klíčovými tématům – budoucnosti EU (Klaus 2004, 2006; Klaus et al. 2007; Klaus 2011) a otázkám globálního oteplování a environmentálního hnutí (Klaus 2007, 2009a, 2009b). Klausovy výstupy, dopisy, projevy a vyjádření pro média vyšly v řadě *Rok první až Rok desátý* (Klaus 2004–2014) a všechny texty obsahuje i web www.klaus.cz. Dvě biografie se věnují i Klausově zahraniční politice (Pehe 2010; Kopeček 2012), ale vzhledem k datu svého vzniku nezachycují poslední roky. Dosud nevznikla žádná biografie věnovaná prezidentskému období Miloše Zemana a jeho roli v zahraniční politice. Určité náznaky dlouhodobých zahraničněpolitických pozic lze nalézt v Zemanově autobiografii (Zeman 2005), nicméně musíme vytknout před závorku, že zahraniční politika dříve nepatřila mezi Zemanovy priority a uchýlil se k ní až po nějaké době od svého nástupu poté, co se mu nepodařilo posílit poloprezidentské prvky politického systému.

2.2 Formální a neformální rámec působení prezidenta

Postavení prezidenta a jeho pravomoci jsou zakotveny v Ústavě, ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky (č. 110/1998 Sb.), který mu umožňuje účastnit se zasedání Bezpečnostní rady státu a vyžadovat od ní či zprávy (Koudelka 2011a: 136), zákoně o Kanceláři prezidenta republiky (č. 114/1993 Sb.), týká se jich nepřímo i Listina základních práv a svobod a další psané a zvykové mezinárodní právo i ústavní zvyklosti (Pavlíček 2015: 836, 839). Část odborníků tvrdí, že již formulace v Ústavě jsou poměrně stručné a vágní, případně se Ústava některým problémům vůbec nevěnuje (Šimíček 2008: 223; Kopeček, Mlejnek 2013: 31–32), což vede i k nevyjasněnosti vztahu prezidenta a vlády při tvorbě zahraniční politiky. Jiní autoři tvrdí, že Ústava hovoří jasně, procedury jednotlivých úkonů a pozici aktérů při tvorbě zahraniční politiky jsou dané, a pokud existují nějaké ústavní zvyklosti, tak nemohou být interpretovány v nesouladu s Ústavou (Koudelka 2011a; Kudrna 2013). Podobně jako v jakékoli politologické analýze nepostačuje zhodnocení legislativního rámce k úplnému vysvětlení, a je proto nutné brát v potaz i proměnlivý politický kontext, jenž významně ovlivňuje pozici prezidenta, tedy historický vývoj, politické zvyklosti, ideově-politickou výbavu, osobní charisma a vztahy s ostatními aktéry (vládou, politickými stranami) a také sílu a stabilitu vlády (Cabada et al. 2014: 17).

2.3 Prezidentské pravomoci v zahraniční politice

Hlava třetí Ústavy definuje prezidentovo postavení a řadí jej společně s vládou do moci výkonné. Prezident je dle čl. 54 přímo volenou hlavou státu,²⁵ tedy představitelem státu uvnitř i navenek a stabilizačním činitelem systému, neodpovědným z výkonu své funkce. Prezident nemůže být v průběhu pětiletého funkčního období odvolán, avšak může být stíhán za velezradu nebo hrubé porušení Ústavy či ústavního pořádku (Pavlíček 2015: 832, 837, 840–841). Ústava přiznává prezidentovi poměrně významné pravomoci v článcích 62 a 63 (Cabada et al. 2014: 18) zejména v oblasti zahraniční politiky. Článek 62 stanovuje pravomoci výlučné, k jejichž provedení není vyžadována kontrasignace předsedy vlády či pověřeného člena vlády. K zahraniční politice se nepřímo vážou pravomoci jmenování a odvolávání předsedy vlády a dalších členů vlády a přijímání jejich demise a odvolávání vlády a přijímání její demise. V praxi se všichni tři prezidenti pokusili vykládat tuto pravomoc extenzivně a zasahovat do procesu výběru kandidátů na ministerské posty – nejčastěji celkem přirozeně ministrů zahraničních věcí, neboť jednají vedle premiéra nejčastěji právě s nimi. Havel při sestavování Zemanovy vlády (1998) vyjádřil výhrady vůči nominaci Jana Kavana z důvodu nedůvěryhodnosti, neboť Kavan pronesl některé sporné výroky ohledně členství České republiky v NATO, existovalo podezření na jeho spolupráci s StB a pokusil se o využití senátorské imunity v případě dopravního přestupku (Právo 1998a; Slovo 1998). Klaus nesouhlasil se jmenováním Karla Schwarzenberga nominovaného Stranou zelených do druhé Topolánkovy vlády (2006) kvůli Schwarzenbergovým vazbám na Rakousko, jež by podle jeho názoru mohly ještě více zkomplikovat křehké česko-rakouské vztahy (Právo 2006). Výhrady k nominaci na tento post se objevily ze strany prezidenta Zemana i při sestavování Sobotkovy vlády (2013) k osobě Lubomíra Zaorálka, založené na vzájemných antipatiích mezi Zaorálkem a Zemanem (Deník.cz 2013a). Ani jednomu z prezidentů se však nakonec nepodařilo prosadit své výhrady vůči žádnému z kandidátů.

Realizace prezidentských pravomocí vymezených v článku 63 Ústavy vyžaduje kontrasignaci, jíž vláda přebírá politickou odpovědnost za přijatá rozhodnutí (Šimíček 2008: 193). Prezident **zastupuje stát navenek**, reprezentuje jej v právních vztazích mezi státy a všechny prezidentovy právně závazné úkony se považují za úkony státu (Pavlíček 2015: 843).

²⁵ Ke změně způsobu volby prezidenta došlo v roce 2012 ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. o přímé volbě prezidenta.

Při reprezentaci státu požívá značnou autonomii, nicméně tuto pravomoc by měl vykonávat v souladu s kontinuálním charakterem zahraniční politiky. Prezident nemá legitimitu nositele vlastní politické linie a u kontrasignovaných pravomocí by měl spíše promlouvat dle vůle politicky odpovědné vlády. Rozhodně by tedy neměl být hlavním determinantem zahraniční politiky, neboť za ni na rozdíl od vlády není odpovědný (Šimíček 2008: 191–193; Wintř 2008: 25). Na druhou stranu prezident je politickým činitelem a může zastávat odlišné názory než vláda, a proto by měl mít možnost se k nim vyjádřit, pokud tím výrazně nemodifikuje směřování země (Šimíček 2008: 194). Kontrasignaci proto nepodléhají projevy a vyjádření, protože nemají povahu rozhodnutí (blíže viz Koudelka 2011b). Jednu z nejviditelnějších forem prezidentské zahraniční politiky představují zahraniční návštěvy a cesty. Návštěvy lze členit na státní a oficiální probíhající na nejvyšší úrovni²⁶ na pozvání představitele státu, pracovní probíhající na nižší úrovni, na nichž prezident vystupuje jako představitel státu bez ohledu na to, s kým se během návštěvy setká, a multilaterální při příležitosti jednání mezinárodních organizací nebo neformálních uskupení států. Vedle těchto tří typů návštěv lze vymezit ještě kategorii konferenčních návštěv, které podnikal zejména prezident Klaus (Beneš 2012: 7, 10). Všichni prezidenti byli poměrně aktivní a naprostá většina návštěv proběhla bez jakýchkoli problémů. Vyskytly se ale i případy, kdy návštěvy vzbudily negativní ohlas na domácím a mezinárodním poli (viz podkapitoly 3 a 4). Prezident přijímá zahraniční návštěvy ve svém sídle na Pražském hradě nebo v prezidentském zámku v Lánech. Jako akty zastupování státu navenek lze chápat i mezinárodní zdvořilosti jako blahopřání, gratulace či vyjádření soustrasti a účast na státních pohřbech (Koudelka 2011a: 65).

Prezident **sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy**, čímž vyjadřuje roli představitele suverenity státu (Pavliček 2015: 843–844). Sjednávání smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Za mezinárodní smlouvy přitom nejsou považovány různé slavnostní zápisy z jednání, jako jsou deklarace, memoranda a protokoly, které mají slavnostní a zdvořilostní charakter (Koudelka 2011a: 76–78). Prezident Havel přenesl sjednávání části mezinárodních smluv na vládu obecným rozhodnutím prezidenta republiky č. 144/1993, na něž navazuje Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004. Směrnice kromě procesu sjednávání a vnitrostátního projednávání definuje jednotlivé typy smluv. Vedle vládních a resortních vymezuje smlouvy prezidentské, jež vyžadují podle Ústavy souhlas obou komor Parlamentu a jež jako jediné prezident ratifikuje (Šimíček 2008: 209–211). Prezidentovo rozhodnutí se vztahuje k dvoustranným i mnohostranným smlouvám vládním a resortním/ministerským, které nevyžadují souhlas Parlamentu, a zahrnuje i schvalování smluv vládou jako náhradu ratifikace, což vyvolává otázku, zda se jedná o ústavně správnou praxi, protože ústavní praxe se de facto odchýlila od textu Ústavy (Koudelka 2009: 4–5; Šimíček 2008: 228). Prezidenti v minulosti pravomoc sjednávat smlouvy prakticky nevyužívali a pověřovali sjednáváním smluv vládu, v praxi je sjednávalo Ministerstvo zahraničních věcí či přímo zastupitelské úřady a prezidenti v procesu hráli spíš formální roli (Koudelka 2009: 7; Šimíček 2008: 222). Neznamená to však, že by prezident jakoukoli smlouvu nemohl sjednávat sám od počátku do konce, pokud k tomu získá kontrasignaci premiéra (Koudelka 2011a: 75). Prezident Zeman nedávno poněkud nezvykle vyvinul iniciativu v souvislosti s kauzou odebrání dětí Michalákových norskými úřady a ujal se sjednávání dvou mezinárodních smluv s Norskem o vydávání odebraných dětí do České republiky a jejich sociálně-právní ochraně (Hlídací pes 2016; Deník.cz 2016). Prezident v praxi ratifikuje pouze prezidentské mezinárodní smlouvy. Přitom neexistuje právní mechanismus, jímž by mohla vláda prezidenta donutit k ratifikaci smlouvy, kterou sjednala sice z jeho pověření, ale prezident ji v této podobě podepsat nechce ani poté, co Parlament již vyslovil souhlas s její ratifikací (Šimíček 2008: 220–221; Koudelka

²⁶ Státní návštěva představuje vyšší formu se všemi poctami a přesně vymezeným programem.

2009: 8). Rozporuplné situace nastaly v případech sjednávání Smlouvy o Ústavě pro Evropu a Lisabonské smlouvy. Přestože prezident Klaus s oběma smlouvami od počátku principiálně nesouhlasil, pověřil vládu jejich sjednáním a vláda je z prezidentova pověření podepsala, přitom prezident obě smlouvy v procesu ratifikace ostře kritizoval (Šimíček 2008: 222–223; Český rozhlas 6 2009). Odmítnutí ratifikace je za jistých okolností legitimní v případech, kdy sjednání smlouvy na vládu přenesl prezidentův předchůdce a současný prezident s její podobou nesouhlasí, případně sjednala-li ji vláda ústavně nekonformně, tedy bez prezidentova pověření (Koudelka 2011a: 86).

Prezident **přijímá vedoucí zastupitelských misí** působících v České republice, přičemž do procesu přijetí velvyslanců vstupuje ve dvou fázích. V první je prezidentovo stanovisko nezbytné k udělení souhlasu s přijetím velvyslance (*agrément*) a prezident má v této fázi poslední slovo, přičemž výsledné rozhodnutí sděluje druhé straně Ministerstvo zahraničních věcí (Koudelka 2011a, 2013). Neudělení souhlasu je diplomaticky citlivou záležitostí, tudíž probíhá neveřejně a běžnou formou odmítnutí je několikaměsíční mlčení (MZV ČR n.d). Ve druhé fázi přicestovalý velvyslanec předává do prezidentových rukou pověřovací listiny stanovující rozsah pověření, k čemuž dochází během slavnostní nástupní audience a tento akt se považuje za oficiální datum započetí mise (Šimíček 2008: 208). Prezident také přijímá vedoucí zastupitelských misí při slavnostních příležitostech (Koudelka 2011a: 92).

Prezident také **pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí** České republiky v zahraničí. Prezident v souladu s mezinárodním právem jmenuje vedoucí diplomatických misí 1. a 2. třídy, kterými jsou velvyslanci a vyslanci (Koudelka 2011a: 90).²⁷ Právní normy nestanovují jejich kvalifikační kritéria ani délku vyslání.²⁸ Proces jmenování velvyslanců probíhá podle politických zvyklostí následovně. Na počátku Ministerstvo zahraničních věcí připraví návrhy kandidátů na obsazované posty po vnitřní diskusi v podobě usnesení, jež schvaluje vláda v utajeném režimu, a návrhy k pověření předkládá prezidentovi k finálnímu schválení. Po schválení je stát vyslání požádán o *agrément*. V případě kladného vyjádření předá prezident velvyslanci pověřovací listiny, jež jsou pak odevzdány hlavě přijímacího státu (Koudelka 2011a: 90–91). Během výběru kandidáta dochází k průběžnému vyjednávání mezi Ministerstvem zahraničních věcí, Kanceláří prezidenta republiky a kabinetem premiéra, přičemž několikakolová jednání bývají často komplikovaná a ne vždy dochází ke konsenzu. V minulosti byl nominační proces označen s lehkou nadsázkou jako výběr mezi třemi kategoriemi kandidátů – kandidáty Hradu, vlády a kariéřními diplomaty, přičemž ti poslední bývají vysíláni do vzdálenějších, méně významných teritorií, kdežto nominanti Hradu a vlády soupeří o vyslání do předních diplomatických destinací (Pečinka 2003: 146). Neshody mezi vládou a prezidentem ohledně výběru kandidátů na velvyslanecké posty často pronikaly do médií. Například prezident Klaus v roce 2010 údajně odmítl návrh ministra Schwarzenberga na jmenování Petra Mareše velvyslancem na Ukrajině, což vzbudilo nesouhlas veřejnosti (Deník Referendum 2010; Cabada et al. 2013: 27), ale sám Mareš uvedl, že nikdy neměl informaci, že by býval byl prezidentovi na tento post navržen (Český rozhlas 6 2010). Vyostřenější konflikt nastal po nástupu prezidenta Zemana, který prosazoval vlastní kandidáty Livii Klausovou a Vladimíra Remka na posty na Slovensku a v Rusku, vůči nimž se Ministerstvo zahraničních věcí v čele se Schwarzenbergem ostře vyhradilo, což vedlo k zablokování jmenovacího procesu na několik měsíců. Při nástupu Sobotkovy vlády v lednu 2014 pronesl ředitel Zahraničního odboru Kanceláře prezidenta republiky Kmoníček v rozhovoru pro Českou televizi: „Prezident má nezastupitelnou úlohu ve jmenování velvyslanců a několik předchozích ministrů si to

²⁷ Jmenování vedoucích zastupitelských misí nižší třídy (*chargé d'affaires*) přísluší ministrovi zahraničních věcí.

²⁸ V praxi je průměrná délka vyslání okolo čtyř let, vyskytly se už i případy, kdy velvyslanec zůstal ve svém úřadu až osm let (například Rudolf Jindrák v Německu 2006–2014 nebo Pavel Vošalík sloužící ve Vatikánu od roku 2008 do současnosti).

vyzkoušelo. Je vidět, že na obou stranách je vůle se na personálních otázkách dohodnout“ (Kmoníček 2014). Obě instituce se snaží v současnosti medializaci výběru velvyslanců bránit, ale nedaří se to zcela uspokojivě. Prezident ve dvou případech sdělil veřejnosti schválené velvyslance z řad svých spolupracovníků, kterým však ještě nebyl udělen souhlas přijímací zemí, což mohlo vést v případě jejich odmítnutí k delikátní situaci. V roce 2015 se rozhovořil o řediteli Odboru protokolu Kanceláře prezidenta republiky Jindřichu Forejtovi při setkání s papežem během návštěvy Vatikánu jako budoucím velvyslancem u Svatého stolce. V roce 2016 prezident při návštěvě New Yorku podobně oznámil, že novým velvyslancem v USA bude Kmoníček, za což sklídl kritiku dvou bývalých ministrů zahraničních věcí Karla Schwarzenberga a Cyrila Svobody (Aktuálně.cz 2016).

Prezident je z pozice **vrchního velitele** nadřízen příslušníkům **ozbrojených sil**, mezi něž patří Armáda České republiky, Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. V praxi tato pravomoc neznamená, že by se prezident ujímal přímého operačního velení, stejně tak prezident nevyhláší válečný stav, protože tato pravomoc leží v rukou Parlamentu. Prezident podle platné legislativy jmenuje náčelníka generálního štábu armády, jmenuje a povyšuje generály, může rozhodovat o tom, zda má být vojsko nasazeno, nařizuje částečnou mobilizaci, má nejvyšší kázeňskou pravomoc, oprávnění inspekce a ustanovování do velitelských funkcí, může udělit souhlas se službou občana České republiky v cizích ozbrojených silách, ukončuje válečný stav kapitulací ozbrojených sil jako celku, jednostranným vyhlášením o ukončení válečného stavu a mírovou smlouvou s předchozím souhlasem Parlamentu a přednáší slavnostní projevy k armádě (Koudelka 2011a: 68–69, 125–136).

Pravomoci prezidenta mohou být **rozšířeny zákonem**. Zákon č. 62/2003 Sb. o vyhlášení voleb do Evropského parlamentu a zákon č. 515/2002 Sb. o vyhlášení referenda o přistoupení k Evropské unii učinil z prezidenta vyhlášovatele voleb a referenda. Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., přezdívaný „Euronovela“, společně s prováděcím zákonem č. 48/2002 Sb. umožňují Ústavnímu soudu přezkum souladu mezinárodních smluv s Ústavou. Návrh na přezkum může v různých fázích ratifikace podat jedna z komor Parlamentu, případně skupina poslanců či senátorů, ale i prezident, který tak může učinit ve fázi po vyslovení souhlasu s ratifikací oběma komorami Parlamentu. Určitým paradoxem je, že prezident nabyt tuto pravomoc, ačkoliv podle Ústavy sjednává smlouvy ve spolupráci s vládou, a je tedy jakýmsi spolupředkladatelem (Šimíček 2008: 224–225).

Ústava sice přiznává prezidentovi poměrně významné kompetence, ale jádro prezidentova působení v zahraniční politice leží v politické rovině její tvorby, především má funkci názorotvornou a symbolickou. V praxi se jedná o semiformální působení vycházející z role politické autority, ovlivňování postojů veřejnosti a politických reprezentantů, spoluformování diskurzu, nastolování agendy a její komentování. Prezidentům se obecně daří lépe prosazovat svůj vliv v politice zahraniční než v té vnitrostátní. Všichni prezidenti sehráli roli významných diskutantů strategických témat i konkrétních událostí a činili tak skrze své projevy a vyjádření, v mediálních rozhovorech a skrze rozličná symbolická gesta. Jednotliví prezidenti se zaměřovali na oblasti odpovídající jejich ideově-politickému zázemí, vlastním názorům, hodnotovým přesvědčením a z nich plynoucím prioritám.

2.4 Podzákonné aspekty tvorby prezidentské zahraniční politiky

Prezident sídlí na Pražském hradě a k výkonu prezidentského úřadu byla zřízena zákonem **Kancelář prezidenta republiky** (č. 114/1993 Sb., dále jen KPR). Zahraniční agendu, tedy shromažďování informací a vypracovávání podkladů a doporučení pro jednání a vystoupení prezidenta zajišťuje Odbor zahraniční (dále jen OZ KPR), členěný dále na Oddělení NATO a EU a Oddělení bilaterální spolupráce, které spolupracuje při plnění prezidentských pravomocí s dalšími odbory, především s Odborem protokolu (Pražský hrad n.d.). OZ KPR řídí ředitel

společně se svým zástupcem a materiály vytvářejí a zpracovávají referenti-analytici. Na OZ vznikají výstupy spjaté s tradiční ceremoniální rolí hlavy státu, jako jsou gratulace ke zvolení, případně k jiným významným událostem, kondolence při úmrtí významných osobností a různých katastrofách či jiné dopisy. Vedle toho jsou zde zpracovávány podklady pro výkon pravomoci zastupování státu, prezidentské projevy, přičemž na méně významných pracují přímo analytici, významnější leží v rukou ředitele a jeho zástupce, některé projevy si píšou prezidenti sami. Prezident nedisponuje dostatečnými kapacitami k tomu, aby věnoval stejnou míru pozornosti všem regionům, zahraničněpolitickým dimenzím a problematikám. Činnost OZ KPR zajišťují zaměstnanci v řádu jednotek, kdežto počet zaměstnanců Ministerstva zahraničních věcí jakožto ústředního resortu pro výkon zahraniční politiky čítá více než půl druhého tisíce osob.²⁹ V praxi proto vzniká velká část materiálů na Ministerstvu zahraničních věcí a OZ KPR je přizpůsobuje prioritám a potřebám prezidenta. Při přípravě zahraničních cest dochází k úzké koordinaci mezi odbory Zahraničním a Protokolu, Ministerstvem zahraničních věcí a zastupitelskými úřady v navštěvované zemi. OZ KPR je také zapojen do Spisové služby Ministerstva zahraničních věcí, jejímž prostřednictvím jsou doručovány tzv. telegramy v řeči jasné (TIC – *telegramy in claris*), což jsou dokumenty neutajovaného charakteru pojednávající o aktuálních událostech, politickém, bezpečnostním a ekonomickém vývoji v teritoriích a dalších, které zpracovává ústředí Ministerstva zahraničních věcí nebo zastupitelské úřady (MZV ČR 2010), které jsou dále přizpůsobovány prezidentovým potřebám.

Brunclík (2008) považuje rozdílnost politických stanovisek k vybraným otázkám za jednu z hlavních příčin sporů mezi prezidentem a vládou v zahraniční politice. Ti se scházejí *ad hoc* s cílem předcházet konfliktním situacím a z nich plynoucí nejasnosti, ale v minulosti došlo i k několikerým pokusům o zavedení institucionálních mechanismů v podobě pravidelných koordinačních schůzek. Krátce po Havlově nástupu na post prezidenta České republiky (1993) proběhl konflikt mezi ním a ministrem zahraničních věcí Josefem Zieleniecem, interpretovaný také jako spor o vedoucí roli v zahraniční politice. V jeho důsledku došlo k ustavení Rady pro koordinaci zahraniční politiky neboli „jedenáctky“ a usadily se i některé zvyklosti zejména v procesu jmenování velvyslanců (Pečinka 2003: 146). Po nástupu Klausovy druhé vlády (1996) se na tuto mimoústavní instituci nepodařilo navázat. K obnovení pravidelných schůzek došlo až po nástupu Topolánkovy vlády (2007) ve formátu předseda vlády, prezident, místopředseda vlády pro evropské záležitosti a ministr zahraničních věcí (Idnes.cz 2007). Další politická vláda v čele s premiérem Nečasem od pravidelného setkávání v podobném formátu upustila a prezident se setkával ke konzultacím pouze s premiérem. Koordinační schůzky znovu iniciovala až Sobotkova vláda v souvislosti ukrajinskou krizí poté, co se prezident dopustil několika rozporuplných výroků (2015). Konají se třikrát do roka ve formátu prezident, premiér, ministr zahraničních věcí, ministr obrany a předsedové Senátu a Poslanecké sněmovny (Vláda ČR 2015).

3. Historický vývoj

V následující části se věnujeme jednotlivým osobám zastávajícím úřad prezidenta od roku 1989, popisujeme obecné charakteristiky jejich zahraniční politiky a analyzujeme jejich působení ve dvou klíčových tématech – evropské integraci a v tématu reflektujícím pozici České republiky v globálním prostředí. Vliv prezidenta v zahraniční politice se odrážel od síly a stability aktuálních vlád a také prezidentova zdravotního stavu, nicméně všichni prezidenti

²⁹ Počet zaměstnanců Ministerstva zahraničních věcí se v letech 2012–2015 pohyboval mezi 1 720–1 755 systemizovanými úvazky (MZV ČR 2012, 2015). V roce 2012 bylo z celkových 1 753 zaměstnanců Ministerstva zahraničních věcí 1 058 umístěno v zahraničí (MZV ČR 2012).

hráli aktivní roli a po většinu funkčních období si dokázali zachovat silnou autonomii. V období působení pro prezidentských, úřednických či menšinových vlád obvykle prezidentova role výrazně vzrostla, naopak v případě stabilních většinových politických vlád hráli prezidenti v zahraniční politice o něco méně významnou roli. Ke konfliktům mezi vládou a prezidentem docházelo již od raných let zkoumaného období, rozhodně jej však nelze vnímat jako éru permanentní zákopové války. Je předem nutné odmítnout rozšířenou zkratku, že konflikty mezi vládou a prezidentem definují rámec české zahraniční politiky (například Česká televize 2008). Prezident se sice s vládou mnohokrát neshodl v personálních otázkách, v oblastech úzce se vztahujících k jeho prioritám či během výrazně polarizujících událostí, avšak v praxi postupoval převážně v souladu s vládní linií danou koncepcí zahraniční politiky a většina konfliktů měla přitom politický, nikoliv kompetenční rozměr. Václav Havel se stal hlavou Československa 29. prosince 1989 a ve funkci setrval do své rezignace 20. července 1992. Do funkce prezidenta České republiky nastoupil krátce po jejím vzniku 2. února 1993 a opustil ji stejného dne roku 2003. Jeho nástupcem se 7. března 2003 stal Václav Klaus, který přesně po deseti letech ve funkci skončil. 8. března 2013 se stal prvním přímo zvoleným prezidentem Miloš Zeman, jehož funkční období skončí v březnu 2018. Prezident Zeman se rozhodl oznámit, zda bude usilovat o své znovuzvolení, rok před uplynutím pětiletého mandátu v březnu 2017 (Pražský hrad 2015).

3.1 Václav Havel

Václav Havel sehrál roli hlavního tvůrce zahraniční politiky prvních polistopadových let – nastoloval zásadní témata, určoval směřování diskuse a představoval nositele strategických iniciativ. Až do konce svého mandátu výrazně ovlivňoval nejenom pozici České republiky, ale i regionu střední Evropy. Havel si internalizoval symbol „návratu do Evropy“, tedy postupného začleňování se do euroatlantických struktur (například Havel 1999a: 66–67). Do pojetí funkce a zahraničněpolitické agendy se jednoznačně otiskl Havlův disidentský původ, díky němuž obsahovala silný lidskoprávní apel s důrazem na politická práva a podporu demokratizace.

Havlovo působení v zahraniční politice lze rozdělit do čtyř fází, během nichž se stejně jako v případě následujících prezidentů odvíjela síla jeho vlivu od stability působících vlád. První porevoluční fáze trvala od Havlova zvolení v prosinci 1989 do rezignace v létě 1992, během níž hrál prezident klíčovou roli. K posílení jeho vlivu přispělo obsazení Ministerstva zahraničních věcí Jiřím Dientsbierem. Fungování zahraniční politiky mezi oběma muži panoval velmi dobrý přátelský vztah. Druhá fáze začala po rozdělení Československa a Havlově nástupu do funkce českého prezidenta v březnu 1993. V nově přijaté Ústavě nedošlo k zásadní změně zahraničněpolitických kompetencí prezidenta, jeho role však byla mírně oslabena silnou pozicí ideově koherentní vlády. Po volbách v roce 1996 začala třetí fáze trvající až do roku 2002, kdy vládly dvě menšinové vlády a jedna poloúřednická či polopolitická, během níž se prezidentovi znovu dařilo významně promlouvat do zahraniční politiky, avšak v prvních dvou letech tohoto období jej omezovaly chronické zdravotní potíže. Závěrečná fáze se odehrávala na pozadí vyjednávání o vstupu České republiky do Evropské unie za přítomnosti proevropské vlády relativně ideově spřízněné s prezidentem.

3.1.1 Václav Havel a evropská integrace

Havel patřil mezi jednoznačné podporovatele evropské integrace po celou svou politickou kariéru. Vnímal ji v širším civilizačním, duchovním a hodnotovém rozměru, jímž posuzoval i perspektivy evropského projektu jako celku. V roce 1991 vyzval k tomu, aby se Evropská společnost neuzavírala před postkomunistickými zeměmi a aby členské státy podporovaly střední Evropu v politické a ekonomické tranzici (Havel 1999a: 380). O tři roky později ve

svém vystoupení před Evropským parlamentem uvedl, že středoevropské země by se k Unii rády připojily, ale uvědomují si, že na to ještě nejsou připraveny, a zároveň zhodnotil Maastrichtskou smlouvu, kterou vnímal jako „technický vynález a dokonalý důmyslný stroj“, v němž však postrádal „duchovní či mravní či citovou dimenzi“. Ne že by podle Havla hodnoty a duch Evropy neexistovaly, ale byly pro něj skryty pod řadou legislativních a byrokratických opatření (Havel 1999b: 225–227). Havel tedy nebyl nekritickým podporovatelem evropského integračního projektu, jak bývá někdy zkratkovitě uváděno, vymezoval se vůči pojetí Evropské unie jako exkluzivního klubu i jeho technickému a byrokratickému rozměru. Své dílčí pochybnosti o fungování Evropské unie nejzřetelněji vyjádřil během svého projevu ve francouzském Senátu z roku 1999, v němž nabídl svou vizi budoucnosti Evropské unie, která spočívala v duchovní a civilizační rovině, rozšíření na celoevropský formát a konstitucionalizaci, federalizaci a silnější parlamentarizaci. Havel navrhoval přijetí jednoduché a srozumitelné ústavy, vytvoření dvoukomorového parlamentu s druhou nepřímo volenou komorou a změnu složení Komise podle politické a odborné způsobilosti (Havel 1999b: 835–838).

3.1.2 Václav Havel a základy geopolitického směřování ČR

Havel se v rámci svých četných zahraničních cest z počátku 90. let vyjadřoval k budoucnosti mezinárodní bezpečnosti a euroatlantické integrace. Během přelomového roku 1990 vykonal mezi mnoha jinými i návštěvy obou donedávna soupeřících supervelmocí – USA, z níž vešel do dějin jeho projev k americkému Kongresu, a do Sovětského svazu, kde jednal s Gorbačovem o odsunu sovětských vojsk a později znovu jednali společně s dalšími hlavami států Varšavské smlouvy o jejím rozpuštění, jež proběhlo 1. července 1991 v Praze (Žantovský 2014: 368–405). Havel zavítal také do Rady Evropy ve Štrasburku, kde pronesl jeden ze svých projevů věnovaný mezinárodní bezpečnosti ve formátu obepínajícím celou severní polokouli na platformě Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, případně NATO (Havel, Hvižďala 2006: 10; Havel 1999: 306). Havel záhy upřednostnil budoucnost České republiky v rámci bezpečnostní architektury NATO. Již v roce 1991 hovořil o vůli středoevropských zemí s NATO úžeji spolupracovat (Havel 1999: 348). Vstup do Aliance se stal Havlovou zahraničněpolitickou prioritou, protože podle něj zaručoval zajištění hodnot a principů tvořících liberální demokracii i kvůli tomu, že ve světle událostí první poloviny 90. let se NATO ukázalo jako akceschopnější platforma než Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě. Úzké vztahy s představiteli administrativy Billa Clintona a neúnavné přesvědčování o tom, že NATO by se mělo otevírat středoevropským zemím, přineslo České republice společně s Maďarskem a Polskem přijetí schválené na madridském summitu v roce 1997 (Žantovský 2014: 458). Havel při vstupu pronesl: „Členství v Severoatlantické alianci je pro nás nadějí i závazkem: dává nám naději, že naše země už nikdy nepodlehne ani nebude obětováno jakémukoliv agresorovi, a zároveň vyjadřuje naše jasné odhodlání spoluodpovídat za svobodu národů, lidská práva, demokratické hodnoty a mír na našem kontinentě“ (Havel 1999b: 825).

3.2 Václav Klaus

Václav Klaus představuje další významnou osobnost polistopadových dějin – od roku 1989 byl postupně federálním ministrem financí, předsedou Občanského fóra, zakladatelem Občanské demokratické strany, českým premiérem a předsedou Poslanecké sněmovny. Jeho prezidentské působení se do české zahraniční politiky zapsalo především bojem proti prohlubování evropské integrace a environmentalismu. Obě témata mu přinesla vzhledem k četným projevům a publikačním výstupům širokou mezinárodní pozornost, jež však neměla pro Českou republiku vždy příznivé důsledky, spíše naopak. Klaus jakožto profesor ekonomie usiloval o posílení

ekonomického rozměru zahraniční politiky, což se projevovalo na zaměření řady prezidentských zahraničních cest a účasti podnikatelských delegací, a oproti svému předchůdci zpochybňoval univerzalitu lidských práv. Ve svém kandidátském projevu uznal, že se sotva podaří někomu dosáhnout mimořádného mezinárodního věhlasu Václava Havla, a zdůrazňoval, že prezident nesmí vytvářet protiváhu výkonné či legislativní moci a permanentně soupeřit, ale že má být nenápadnou autoritou (Klaus 2003a), což rozhodně neodpovídalo pozdější realitě zejména v oblasti zahraniční politiky, v níž se střetával jak se sociálnědemokratickými vládami v prvních třech letech úřadu, tak i s pozdějšími pravicovými vládami, v nichž zastával roli ministra zahraničních věcí Karel Schwarzenberg.

3.2.1 Václav Klaus a evropská integrace

Klaus se již jako premiér vymezoval vůči „stále užší Unii“, a ačkoliv s pokračujícím prohlubováním politické integrace nikdy nesouhlasil, opakoval, že pro Českou republiku neexistuje alternativa vstupu do Evropské unie. Za klíčové však označoval to, „jak konkrétně budeme zájmy naší země v současné Evropě hájit“ (Klaus 2003a, 2003b). Vždy upřednostňoval ekonomickou dimenzi integrace, ale pouze v podobě jednotného trhu. Setrvale odmítal hospodářské regulace, fiskální unii, finanční transfery a dotace a byl také zavilým odpůrcem eura a jeho zavedení v České republice. V červnu 2003 se konalo referendum o vstupu do Evropské unie a Klaus v něm hlasoval navzdory předchozím tvrzením proti vstupu, jak přiznal o více než deset později (E15.cz 2014a). S blížícím se vstupem do EU se prezident začal postupně přimykát k čím dál větší kritice tzv. evropeismu, podle něj převládající formě evropského myšlení (Lidovky.cz 2006). Klaus se soustavně vymezoval proti evropské ústavní smlouvě a s premiérem Jiřím Paroubkem se dostal kvůli svým postojům do konfliktu, který vedl k hrozbám snížení rozpočtu na prezidentské cesty (Kysela 2006: 19). Klaus ještě ostřeji vystupoval proti Lisabonské smlouvě, jež byla podepsána v prosinci 2007 a jejíž ratifikaci bránil do poslední chvíle. Smlouvu ratifikovaly všechny členské státy Evropské unie (včetně Irska na druhý pokus), v České republice s ní vyslovily souhlas obě komory Parlamentu a Ústavní soud došel k závěru, že smlouva není v rozporu s Ústavou. Ratifikoval ji až poté, co si vyžádal alespoň sjednání výjimky z Listiny základních práv Evropské unie jako údajné záruky toho, že nedojde k prolomení Benešových dekretů. Výjimka měla být zahrnuta do přístupových smluv Chorvatska, k tomu však nedošlo a po nástupu Sobotkovy vlády vláda od této výjimky upustila (Idnes.cz 2014a). Klaus zavile odmítal i fiskální kompakt, jež podepsali představitelé členských států Evropské unie s výjimkou Spojeného království a České republiky v březnu 2012 a Česká republika se k němu připojila až po nástupu Sobotkovy vlády v roce 2014.

3.2.2 Václav Klaus mezi velmocemi

Na Klause bývá nahlíženo jako na dlouholetého příznivce Ruska, nicméně jeho vztah k Rusku zaznamenal poměrně komplikovaný vývoj a většina jednoznačně proruských vyjádření přišla až po odchodu z úřadu a podobně se vyvíjel i vztah ke Spojeným státům. Během prezidentské éry se však Klausovi dostávalo vysoké pozornosti od představitelů hlav obou velmocí. Tři týdny po inauguraci začala válka v Iráku, ke které se postavil opačně než jeho předchůdce, neboť považoval jakoukoliv válku za strašlivou věc. Příčiny té irácké hledal v americkém idealismu a pocitu nejistoty o postavení USA po 11. září a zpochybňoval snahy o nastolování demokracie vojenskou silou (Klaus 2003c). Klaus usiloval o pragmatizaci chladných vztahů s Ruskem, kterou zahájil pracovní návštěvou Petrohradu a setkáním s prezidentem Vladimírem Putinem v Moskvě v roce 2003. V letech 2006–2007 proběhly první reciproční státní návštěvy hlav států v polistopadové historii, jež se odehrávaly na pozadí intenzivní spolupráce Ruska a Západu ve válce proti terorismu. Putinova návštěva měla slavnostní charakter, kdežto jednání v Moskvě

otevřela i kontroverzní téma amerického radaru v České republice prosazovaného administrativou George Bushe ml., které společně s dalšími otázkami vedlo k ochlazení vztahů mezi Západem a Ruskem. Klaus postupoval v souladu s vládou a neodradil jej nesouhlas ruské strany: „S ohledem na naši komunistickou minulost nám velmi záleží na transatlantických vztazích. A americký radar považuji za formu vyjádření transatlantické spolupráce mezi Českem a USA.“ (Hospodářské noviny 2007). Klaus jako jeden z mála evropských politiků podpořil Rusko během gruzínské války (2008) slovy, že se nechce vést na módní vlně „zlatá Gruzie a zlé Rusko“ (Lidovky.cz 2008). Krátce po nástupu nového amerického prezidenta přivítal v Praze Baracka Obamu, který zde pronesl svůj slavný projev o světě bez jaderných zbraní. S opuštěním plánů na vybudování radaru v České republice došlo i ke krátkému oteplení americko-ruských vztahů, během něž Obama s ruským prezidentem Dmitrijem Medveděvem podepsali v Praze smlouvu New Start o omezení počtu strategických jaderných zbraní (2010). Státní návštěva prezidenta Medveděva proběhla o rok později a s Obamou se Klaus setkal znovu v roce 2012 na summitu NATO a během Valného shromáždění OSN.

3.3 Miloš Zeman

Miloš Zeman, bývalý předseda ČSSD, předseda Poslanecké sněmovny a premiér první jednobarevné menšinové vlády, vzešel vítězně z první přímé volby v roce 2013. Jednalo se o jeho druhou kandidaturu, poprvé se o prezidentský post ucházel neúspěšně v roce 2003, poté se uchýlil do politického ústraní, z něhož krátce vyšel v roce 2010 v čele Strany práv občanů ZEMANOVCI. Prezident se od počátku klonil k názoru, že přímou volbou nabyt vyšší legitimity než jeho předchůdci, což by se mělo odrazit i ve výkonu svěřených kompetencí. Po svém nástupu pravidelně uváděl, že Ústavu sice měnit nemůže, ale ústavní zvyklosti ano (Právo 2013). Ve své kampani věnoval zahraniční politice málo prostoru s výjimkou tématu sudetských Němců a o svých zahraničněpolitických prioritách hovořil rozsáhleji až při svém květnovém projevu před Poslaneckou sněmovnou. V něm vyzval k jednotě zahraniční politiky, zkritizoval dosavadní spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí a zdůraznil své tři priority – prohlubování evropské integrace, boj proti terorismu a ekonomickou diplomacii (Idnes.cz 2013a). Několik týdnů poté došlo k pádu Nečasovy vlády a nově jmenovaná vláda v čele s Jiřím Rusnokem nečinila v zahraniční politice kroky v rozporu s prezidentovými zájmy, jenž tak hrál v daném období klíčovou roli. V lednu 2014 ji vystřídala vláda Bohuslava Sobotky, s níž se prezident dostal do několika konfliktů kvůli svým odlišným pohledům na klíčové události a osobním antipatiím jak k premiéru Sobotkovi, tak i ministru Zaorálkovi, kteří patřili ke skupině „zrádců“ z prezidentské volby v roce 2003.

3.3.1 Miloš Zeman a evropská integrace

Miloš Zeman se vždy označoval za eurofederalistu (Zeman 2005: 204; Euractiv.cz 2012), činil tak i zpočátku svého mandátu, kdy zaujal na rozdíl od svého předchůdce odlišný kurz – podpořil větší roli České republiky v Evropské unii symbolickým vyvěšením evropské vlajky na Hradě a podpisem evropského stabilizačního mechanismu za přítomnosti předsedy Evropské komise Josého Barrosa (iDNES.cz 2013b). V prvním roce svého úřadu navštívil Brusel, kde zazněl jeho výrok „my s Evropskou unií nespolečně pracujeme, my Evropská unie jsme“ (Právo 2013b), nicméně se také kriticky vyjádřil k některým evropským předpisům – k tehdy projednávané tabákové směrnici a k regulaci žárovek (Právo 2013c). Později přednesl mediálně vděčný kritický komentář ke „kauze“ pomazánkové máslo a k pravidelnému stěhování Evropského parlamentu do Štrasburku (Právo 2014). Zemanova evropská politika se zužovala na podobná partikulární témata a stále kritičtější komentáře zesílily s pokračující ukrajinskou krizí, v souvislosti s níž Zeman opakovaně odmítal protiruské sankce. V otázce přijetí eura zastával

podpůrný postoj – při nástupu hovořil o horizontu pěti let, v souvislosti s blížící se obměnou členů Bankovní rady České národní banky zdůrazňoval, že jmenuje pouze podporovatele přijetí (Echo24.cz 2015c), nicméně později svůj postoj modifikoval a přijetí podmínil odchodem Řecka z eurozóny (Echo24.cz 2015e). Počáteční eurofederalistický postoj vystřídalo poměrně dlouhé období sporého vyjadřování se k Evropské unii a později jej nabourávaly některé výroky v souvislosti s uprchlickou krizí. Velmi nešťastným krokem byla otevřená podpora případnému referendu k vystoupení z Evropské unie a NATO. Prezident se sice vyslovil za setrvání v Evropské unii, které ale zdůvodnil pouze tím, že příjmy z Evropské unie převyšují prostředky vložené Českou republikou do společného rozpočtu (Novinky.cz 2016). Na druhou stranu Zeman vystupuje v otázce referend konzistentně – ve svých pamětech litoval, že k otázce vstupu České republiky do NATO nebylo uspořádáno referendum, což označil jako pohrdání občany (Zeman 2005: 202). Zeman se údajně ze svého prozápadního kurzu nikdy neodchýlil a veškeré úvahy o směřování České republiky na Východ jeho osobou odmítá. Nesouhlasí se současným směřováním západních integračních struktur, jejichž vedení řeší podružné otázky namísto toho, aby se věnovalo podstatným problémům, jako je budoucnost Evropské unie ve světě, terorismus, radikalizace evropských muslimů atp. (Kmoníček 2016).

3.3.2 Miloš Zeman a postoje k islámu, terorismu a uprchlické krizi

Zemanovy postoje k islámu jsou dlouhodobě konstantní a vzbudily kontroverze již během jeho premiérského působení. Inspirován Huntingtonovým *Střetem civilizací* nesouhlasil s bombardováním Jugoslávie, neboť Kosovskou osvobozenou armádu považoval za radikální islamistickou teroristickou organizaci (Zeman 2005: 208). Tři týdny po teroristických útocích na USA 11. září 2001 vystoupil s projevem, v němž v souvislosti s útoky odsoudil lidi „vyznávající nenávistná náboženství a ideologie s touhou vyhladit nevěřící“. Aniž by konkrétní náboženství zmínil, byl jeho projev interpretován některými muslimy v České republice jako útok na islám (Právo 2001). V roce 2011 pronesl v jednom rozhovoru větu: „Netvrdím, že každý muslim je terorista, ale každý terorista je muslim“ (TN.CZ 2011). K podobným výrokům se několikrát vracel i v prvních dvou letech svého prezidentského funkčního období. Je přitom zajímavé, že v tomto tématu se rozcházel s oběma svými nejbližšími spolupracovníky – jak s ministrem Kavanem (Zeman 2005: 208), tak i s ředitelem Kmoníčkem (Týden.cz 2013). Léta 2014–2016 představovala pověstnou vodu na mlýn Zemanových obav z radikálního islámu. Došlo k vzestupu Islámského státu a teroristickým útokům v Evropě a probíhala uprchlická krize. Prezident předvídal příchod islamistů do Evropy v rámci migrační vlny a další možné teroristické útoky a v souladu s veřejnými náladami odmítal přerozdělovací kvóty navrhané Evropskou komisí. Opakovaně vyzýval k ochraně státních hranic armádou v případě, že Evropská unie dostatečně neochrání schengenskou hranici. Vymezoval se proti tomu, že by on sám či občané České republiky byli xenofobní, a na svou obranu uváděl, že by přijímal uprchlíky z kulturně blízkých oblastí jako Ukrajina, ale islámské kulturní prostředí a hodnoty muslimského světa označoval za neslučitelné s těmi evropskými (Právo 2015b; Deník.cz 2015b). V souvislosti s migrační krizí došlo k výraznému nárůstu prezidentovy popularity ochromené angažmá v krizi ukrajinské. O zlepšení své nedobré pověsti usiloval Zeman i na mezinárodní scéně – na Valném shromáždění OSN vyzval ke globálnímu boji proti islámskému terorismu útokem na mozky teroristických organizací a výcvikové tábory za pomoci moderních technologií (OSN.cz 2015), ale jeho projev nevzbudil výraznější ohlas.

4. Proces: případové studie a interpretace

V následujících dvou případových studiích budeme demonstrovat způsoby vytváření prezidentské zahraniční politiky a ovlivňování pozic České republiky. Zaměřili jsme se na dvě významné světové události, které silně rezonovaly v domácí debatě a na jejichž pozadí došlo ke kritickému hodnocení role prezidenta v zahraniční politice. Nejprve popíšeme roli Václava Havla v obhajobě operace Spojenecká síla během krize v jugoslávském Kosovu na jaře 1999 a poté se budeme v souladu s rámcem této publikace věnovat roli Miloše Zemana v ukrajinské krizi. Na závěr interpretujeme obě události a zhodnotíme paralely, které mezi nimi lze hledat, i okolnosti, kterými se liší.

4.1 Václav Havel a operace Spojenecká síla

4.1.1 Před nálety

Operace NATO **Spojenecká síla** probíhala v jarních měsících roku 1999 na území Jugoslávie a jejím cílem bylo přimět režim jugoslávského prezidenta Slobodana Miloševiče, aby zastavil etnické čistky kosovských Albánců. V českém kontextu nelze události v Kosovu vnímat odděleně od paralelně probíhajícího vstupu do Aliance. Napětí mezi národnostními skupinami na Balkáně se po roce 1995 ocitlo mimo pozornost české politické scény, nejinak tomu bylo v případě Kosova. Prezident Havel jako jeden z mála dlouhodobě upozorňoval na probíhající násilnosti a vyzýval k předcházení teroru vůči albánské menšině a k řešení konfliktu (Nova 1998a; ČT 1 1998). Miloševič nereagoval na několik rezolucí Rady bezpečnosti OSN ke stažení vojáků z Kosova a na podzim 1998 se začalo hovořit o preventivním úderu NATO. Havel kritizoval světové politiky za to, že uvažují o vojenské reakci až po letech nezájmu a vyzval strany konfliktu okamžitému zastavení násilností a k řešení situace u jednacího stolu (Nova 1998b; Prima TV 1998). Apeloval v Poslanecké sněmovně na ochotu podílet se na evropské bezpečnosti a vyzýval k překonávání provincialismu a souhlasu s vysláním polní nemocnice. Kromě plánovaných leteckých úderů se přimlouval za rozmístění vojenských jednotek na jugoslávském území (Svobodná Evropa 1998). Zemanova vláda v říjnu souhlasila s přelety a rozhodnutí o vyslání polní nemocnice odložila (Právo 1998b). V prosinci se konflikt zintenzivnil, což vyvolalo tlak na jednání, ale výsledná dohoda z Rambouillet nebyla srbskou stranou přijata. Na konci roku 1998 se Havel setkal s představitelem umírněných kosovských Albánců Ibrahimem Rugovou a ocenil jeho „přístup nenásilí a politického jednání“, ale nepodpořil nezávislost Kosova, zastával tedy oficiální českou pozici kosovské autonomie (Hospodářské noviny 1998).

4.1.2 Zahájení operace a vstup do NATO

Na počátku roku 1999 došlo k incidentu v Račaku, který NATO ostře odsoudilo, načež Havel navrhl svolání mezinárodní konference a vyslání mírové mise (Zemské noviny 1999a; Český rozhlas 7 1999). Havlovo aktivní angažmá v kosovské otázce brzy vzbudilo negativní reakce u části veřejnosti i politické reprezentace. Nejdříve se vůči němu vymezili komunisté a republikáni a později se připojili i dosud neaktivní reprezentanti politického mainstreamu, mezi nimiž vyčníval předseda Sněmovny Václav Klaus, jenž se krátce po incidentu v Račaku objevil na jugoslávském velvyslanectví. V únoru podepsali maďarský a později i český a polský prezident listiny o přistoupení k NATO a 12. března 1999 se všechny tři země staly členskými státy (BBC 1999a). Vzhledem k eskalaci napětí v Kosovu byly zrušeny plánované oslavy vstupu. Další kolo jednání probíhající ve Francii 20. března 1999 zkrachovalo a došlo ke stahování zaměstnanců ambasád a pozorovatelů Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě kvůli obavám o jejich životy. Havel se obával lhostejnosti mezinárodního společenství a případného přelití konfliktu na celý Balkán a vyzval Miloševiče k bezpodmínečnému splnění

„požadavků mírového společenství“ (Právo 1999a; BBC 1999b). Vláda iniciovala vyslání polní nemocnice do Makedonie a Sněmovna s výjimkou komunistů a části ČSSD rozhodnutí schválila (ČT 1 1999a). Operace Spojenecká síla začala 24. března 1999 a den poté se sešla Bezpečnostní rada státu za účasti prezidenta a předsedů parlamentních komor. Nejvyšší ústavní představitelé upřednostnili mírové řešení krize, k němuž vyzvali Miloševiče ve společném telegramu. Pouze prezident jednoznačně podpořil letecké údery, které chápal jako krajní a nezbytný krok k zabránění humanitární katastrofy a přiměnil Miloševiče k přijetí mírové dohody z Rambouillet (Hradecké noviny 1999; Prima TV 1999a; Mladá fronta Dnes 1999a). Menšinová vláda ČSSD se k zásahu postavila vlažněji a předem nesouhlasila s případným vysláním pozemních sil. Klaus vyjádřil z vojenského řešení konfliktu zklamání, neboť jej považoval za krátkodobé řešení vedoucí pouze ke zbytečným lidským obětem (Svobodná Evropa 1999; Slovo 1999). ČSSD se začala vnitřně štěpit, což komplikovalo jednání o vládních pozicích a prezentaci postoje České republiky navenek, poslanec Jaroslav Foldyna například uvedl, že se za prezidenta Havla stydí (Prima TV 1999b; Lidové noviny 1999d), na což prezident reagoval tím, že politici podporují izolacionistické společenské nálady a nemají zájem na dodržení závazků vůči NATO, čímž do budoucna odrazují Alianci od přijetí dalších členů (ČT 1 1999b, 1999d).

4.1.3 Štěpení české politiky kolem washingtonského summitu

Na počátku dubna zahýbal děním český velvyslanec při NATO Karel Kovanda, který sdělil vládě přes média, že v bruselských kuloárech je negativně vnímána její liknavost a nejasné signály ohledně kosovské krize, za což ho ministr zahraničních věcí Kavan ústně pokáral. Havel situaci komentoval tak, že Kovanda měl před vystoupením v médiích vládu informovat, nicméně uvedl, že jako občan měl právo vyjádřit názor (Radiožurnál 1999a). Tato aféra zvýšila aktivitu ministra Kavana stojícího dosud spíše v pozadí. Havel se sešel s premiérem a shodli se na preferenci obnovení mírových jednání a poskytnutí humanitární pomoci. Pochválil vládu za umožnění přeletů tankovacích letounů a pozemního tranzitu jednotek Aliance (Právo 1999b) a zkritizoval některé politiky, kteří se začali k Jugoslávii vyjadřovat až v posledních týdnech (Lidové noviny 1999c). V České republice vznikalo mnoho podpůrných i nesouhlasných petic a probíhaly demonstrace, kde se ozývaly výzvy k odstoupení prezidenta (ČT 1999c; Právo 1999c). V polovině dubna znovu zasedala Bezpečnostní rada státu, která rozhodla o nasazení polní nemocnice nikoliv v Makedonii, nýbrž v Albánii, a Klaus po ní naznačil, že za civilní oběti a vzniklou humanitární katastrofu může Aliance. Prezident označil za klíč k dosažení míru odstranění Miloševiče (Prima TV 1999c; Mladá fronta Dnes 1999c; Lidové noviny 1999e). Mezi veřejností dále klesala podpora bombardování Jugoslávie (Lidové noviny 1999f; Hospodářské noviny 1999b) a demonstranti neonacistické Národní aliance zapalovali Havlovy portréty (Nova 1999a). KSČM připravovala mezinárodní žalobu na Havla, Zemana, Kavana a amerického prezidenta Billa Clintona (ČT 1 1999e). Bezpečnostní rada se konala i s cílem sladit pozice před washingtonským summitem NATO. Delegaci měl vést prezident, který se s vládou nadále neshodoval v otázce případného vyslání pozemních jednotek a před summitem znovu upozorňoval na to, že nejednoznačnost postojů vyvolává ve spojencích pochybnosti (Radiožurnál 1999b; Právo 1999d; Mladá fronta Dnes 1999c). Summit proběhl na konci dubna a přinesl pět podmínek zastavení leteckých úderů a shodu na tom, že Kosovo má zůstat autonomní součástí Jugoslávie (Prima TV 1999d). Novým koncepčním prvkem NATO bylo rozšíření strategické působnosti mimo území členů Aliance v případě mimořádných událostí, o což právě v souvislosti s děním v Jugoslávii usiloval dříve Havel (ČT 1 1999f). Prezident v rozhovoru pro CNN uvedl, že Česká republika by se účastnila případné pozemní operace NATO, pokud by k tomu byla vyzvána (Mladá fronta Dnes 1999d). Později upřesnil, že neměl na mysli pozemní ofenzivu, nýbrž mezinárodní mírovou misi, proti níž se vyslovili Zeman

s Kavanem, kteří připustili pouze účast se souhlasem jugoslávské vlády (ČT 1 1999g). Prezident označil jejich prohlášení za trapné, neboť oznámení neúčasti v operaci, o které se zatím ani nejednalo, působilo podle jeho názoru diskreditujícím dojmem (Prima TV 1999e). KDU-ČSL a Unie svobody se postavily za prezidenta a souhlasily i s vysláním bojových jednotek jako krajního řešení zastavení genocidy kosovských Albánců (Hospodářské noviny 1999c; Nova 1999b). Prezident uváděl, že o bojových jednotkách v Jugoslávii nikdy nemluvil a politiky obvinil z toho, že dění v Kosovu nevysvětlují veřejnosti, a ta se proto staví k zásahům výrazně odmítavě (Radiožurnál 1999; Nova 1999b; Lidové noviny 1999i). Při své návštěvě Kanady přednesl projev, v němž nadřadil hodnotu člověka nad hodnotu státu a ospravedlňoval tím zásah NATO bez posvěcení Rady bezpečnosti, jenž označoval za etickou válku. Opakovaně se vyslovoval za solidaritu s kosovskými uprchlíky (Právo 1999f; Hospodářské noviny 1999d).

4.1.4 Blížící se konec konfliktu

Předseda KSČM Miroslav Grebeníček obviňoval Havla z agresivního militarismu a vyzýval k jeho odstranění z Hradu (Lidové noviny 1999g). Prezident si po summitu NATO vyjasňoval situaci s ministrem Kavanem a shodli se na případné mírové misi. Kavan předložil prezidentovi mírový plán vzniklý ve spolupráci s Řeckem, který Havel zhodnotil jako „příbuzný iniciativám jiných aliančních států“ (Radiožurnál 1999d). Havel uvedl v souvislosti s narůstajícím počtem civilních obětí a zasažením čínské ambasády v Bělehradě, že lituje „každého lidského života, který je v důsledku války ztracen“, a podotknul, že při bombardování se nelze vyhnout omylům a že průvodním jevem každé války je i to, že na ni doplácí civilisté (Hospodářské noviny 1999e; Právo 1999e). O pár dní později uvedl, že řešení začíná být v dohledu několika dnů a dohodu z Rambouillet označil za překonanou, neboť autonomní existence v rámci Jugoslávie je již velmi obtížně představitelná (ČT 2 1999). Vznikající plány k řešení situace v Kosovu předpokládaly mezinárodní správu Kosova pod mandátem OSN, na níž by se mohly podílet i Rusko, Ukrajina a další státy. Zmíněný česko-řecký plán měl ambici doplňovat plány budoucího uspořádání Kosova vznikající na platformě G8 (Právo 1999g; ČT 2 1999). Na Lvovském summitu prezidentů střední a východní Evropy došlo ke shodě na uspořádání mírové konference. Havel navrhoval, aby se konala v Lublani jakožto symbolu stability na Balkáně (Lidové noviny 1999j). Klaus s postupující krizí označil prezidenta za typ člověka, který měl vždy blíže k pokusům měnit svět podle svých představ než k poctivé snaze svět chápat a respektovat jeho zákonitosti (Mladá fronta Dnes 1999e). Prezident Clinton na konci května poděkoval Havlovi za podporu při snaze zastavit zločiny páchané Miloševičovým režimem (Hospodářské noviny 1999f). V Haagu došlo k obvinění Slobodana Miloševiče z válečných zločinů, což Havel uvítal na rozdíl od jiných českých politiků, kteří předpokládali, že tím dojde ke komplikacím při vyjednávání (Nova 1999b).

4.1.5 Konec bombardování a návštěva Kosova

Na začátku června již byla Jugoslávie leteckými údery NATO vyčerpána a proběhla první jednání o odsunu srbských jednotek z Kosova a následném rozmístění mezinárodních jednotek. Havel doufá v brzký konec války a etnických čistek varoval před nepředvídatelností jugoslávského vedení, které již mnohokrát porušilo své slovo, a vyzval k maximálnímu úsilí České republiky při postkonfliktní rekonstrukci Jugoslávie (ČT 1 1999i). K ukončení operace Spojenecká síla došlo 10. června 1999. Převažovala shoda na mezinárodní civilní správě Kosova pod vojenským dohledem mise KFOR složené z jednotek z NATO a OSN, jichž se měla účastnit i Česká republika. Česko-řecká iniciativa nehrála při ukončení konfliktu významnější roli, ačkoliv se ministr Kavan pokoušel veřejnost přesvědčit, že její klíčové principy byly do mírového procesu inkorporovány (Frekvence 1 1999a). Kavan usiloval o

vyslání 450–650 vojáků, ale vláda navrhla vyslat pouze průzkumnou rotu o 150 vojácích (Právo 1999i). Prezident vládu pokáral, neboť nejprve odmítala zapojení do vojenských operací a usilovala o mírové řešení a nyní odmítla i podíl na udržení míru. Také vyjádřil svou vůli brzy navštívit Kosovo (ČT 1 1999h). Před hlasováním ve Sněmovně uspořádal schůzku zaměřenou na dlouhodobější perspektivu Jugoslávie a otisk krize v české zahraničněpolitické identitě (Mladá fronta Dnes 1999). Do diskuse o počtu vyslaných vojáků se zapojil s návrhem předložit více variant (Lidové noviny 1999k). Sněmovna nakonec rozhodla o vyslání kontingentu v počtu až 800 osob a udělila mandát trvající až 18 měsíců (Radio Praha ČRo 7 1999). Prezident poté uvedl, že lze jen těžce očekávat udržení Černé Hory pod srbskou nadvládou, tím méně Kosova, což odsoudil premiér s tím, že všechny dosavadní oficiální dokumenty hovořily o zachování územní celistvosti Jugoslávie (Právo 1999m).

Havel chtěl navštívit Kosovo v rámci své plánované návštěvy Albánie jako první hlava NATO, vykonat ji však měl bez pozvání srbské strany. Citlivou situaci mělo vyřešit vystupování „pouze“ v roli vrchního velitele Armády České republiky, avšak české jednotky nebyly v Kosovu dosud rozmístěny. Těsně před návštěvou neměl Havel pozvání ani od dočasné správy OSN, s návštěvou nesouhlasili někteří sociální demokraté, protože se obávali narušení česko-jugoslávských vztahů, a nedoporučil ji ani ministr vnitra s obavami o prezidentovu bezpečnost. (Právo 1999m). Vláda cestu nakonec schválila pouze ve variantě zahrnující návštěvu Albánie, kde se prezident setkal s pracovníky české polní nemocnice. Návštěvu Kosova, která proběhla i přes nesouhlas vlády za přísných bezpečnostních opatření a doprovodu jednotek KFOR, konzultoval Hrad s generálním tajemníkem NATO Javierem Solanou. Prezident se chtěl na místě přesvědčit o tom, zda nálety na Jugoslávii „splnily svůj cíl a vytvořily podmínky k občanskému soužití lidí různých etnik v oblasti Kosova“, a hovořil také s uprchlíky obou etnik a vyslovil se za jejich další mírové soužití (Právo 1999j; Lidové noviny 1999l; ČT 1 1999i; Radiožurnál 1999). Prezidentova návštěva byla jedním z jeho posledních kroků tohoto období směrem k Jugoslávii.

4.2 Ukrajinský konflikt – Miloš Zeman

4.2.1 Návštěva Ukrajiny a krach asociační dohody

Angažmá prezidenta Miloše Zemana v ukrajinské krizi rozdělíme kvůli přehlednosti do pěti fází, jež rámcově kopírují průběh ukrajinské krize. První fáze trvala od června do listopadu 2013, kdy se prezident Janukovyč rozhodl nepodepsat asociační dohodu mezi Ukrajinou a Evropskou unií. Zeman se v souvislosti s návštěvou Ukrajiny naplánovanou na říjen 2013 zapojil do tvorby zahraniční politiky vůči Ukrajině ve třech oblastech. První představoval ambivalentní postup v případě vězněné ukrajinské expremiérky Julije Tymošenkové, jejímž propuštěním členská státy Evropské unie podmiňovaly asociační dohodu. Česká republika měla zvláštní postavení, neboť na počátku roku 2012 poskytla azyl jejímu manželu Oleksandrovi (Palata 2012), což byl jeden z důvodů ochlazení vzájemných vztahů. Zeman společně s německým prezidentem Gauckem v červnu 2013 požadovali, aby bylo nemocné Tymošenkové umožněno podstoupit léčbu v Německu (Deník.cz 2013b). Požadavek provázal i pozdější jednání o Zemanově návštěvě Kyjeva, během níž však pouze uvedl, že se jedná o složitou otázku vyžadující legislativní řešení (Deník.cz 2013c). Druhou dimenzi představuje prezidentova snaha o rozvoj česko-ukrajinských vztahů realizovaná v praxi otevíráním ukrajinských dveří pro české firmy. Zeman na jednom ze setkání s Janukovyčem poznamenal, že jeho prioritu představuje prosazování ekonomické diplomacie a nevměšování se do vnitřních záležitostí (Euractiv 2013) a pozval jej k návštěvě České republiky, což později vedlo k určitým dilematům. Třetí rovinou je prezidentovo aktivní úsilí o přibližování Ukrajiny k Evropské unii

a podpis asociační dohody již na listopadovém summitu Východního partnerství ve Vilniusu (Česká televize 2013).

Druhou fází ohraničují protesty vyvolané nečekaným Janukovyčovým rozhodnutím nepropustit Tymošenkovou a dohodu nepodepsat a dále okupace Krymu Ruskem na přelomu února a března 2014. Český prezident zpočátku dění nekomentoval, reagoval až po dvou týdnech. Věřil, že Ukrajina nakonec asociační dohodu podepíše a že k tomu dojde na pražském setkání Východního partnerství (Lidovky.cz 2013). Zatímco ukrajinské protesty a represe vůči demonstrantům na počátku roku 2014 sílily a objevovali se první mrtví, Kancelář prezidenta republiky trvala na Janukovyčově plánované návštěvě. Klíčovým faktorem dalšího vývoje mělo být datum konání prezidentských voleb a těžištěm jednací stůl, nikoliv Majdan. V krocích proti demonstrantům připustil ředitel OZ KPR roli Ruské federace (Kmoníček 2014) a prezident v tomto období opakoval, že se nebude vměšovat do ukrajinských vnitrostátních záležitostí (Hospodářské noviny 2014; Deník.cz 2014; Týden 2014a). Ve druhé polovině února, kdy násilnosti na Majdanu gradovaly, Zeman nejprve připustil zvážení pozvánky pro Janukovyče, nakonec ji přeformuloval na pozvánku pro nejvyššího představitele Ukrajiny (Novinky.cz 2014a; Lidovky.cz 2014a), což se vzhledem k brzkému zmizení Janukovyče do Rostova na Donu ukázalo jako rozumný krok.

4.2.2 Obsazení Krymu a Zeman jestřábem

Výrazná změna Zemanových postojů nastala na přelomu února a března 2014 po obsazení Krymského poloostrova neoznačenými ozbrojenci. Intervence byla pozorovateli od počátku považována za ruskou, což potvrdil i následný vývoj a nakonec o rok později ruské zapojení přiznal i prezident Vladimir Putin (Idnes.cz 2015a). Třetí fází charakterizuje postupný přechod od Zemanovy počáteční podpory postmajdanové Ukrajiny a silně protiruských výroků k jejich zjemňování a zpochybňování kroků Západu. Prezident krymskou intervenci nejprve velmi ostře odsoudil jako „chladnokrevné využití situace Ruskem“. Zmínil paralelu Československa v roce 1968, ale i aspekt, k němuž se později ve své argumentaci pravidelně vracel – Krym s převážnou většinou ruskojazyčného obyvatelstva byl Chruščovem k Ukrajině nesmyslně připojen (Idnes.cz 2014b). Zeman opakoval, že jediným řešením situace jsou volby a také hned zpočátku odmítl finanční pomoc Ukrajině i případné sankce na Rusko, o jejichž uvalení se začalo tou dobu diskutovat. O několik dní později také zjemnil svá předchozí protiruská vyjádření, když uvedl paralelu odtržení Kosova a vyslovil se za měření stejným metrem (Idnes.cz 2014c; Česká televize 2014a).

Zeman zastával v dalších měsících před západním světem jednoznačně nesouhlasné postoje s ruskými aktivitami na Ukrajině, jejichž autenticitu narušovaly nešťastné dílčí kroky a vyjádření. Na počátku února se například zúčastnil olympiády v ruské Soči, kde si potřásl rukou s Vladimírem Putinem a fotografií z jejich setkání zveřejnila KPR na webových stránkách Hradu během vrcholící krymské krize jako fotografií týdne (E15.cz 2014b). O několik dní později prezident v projevu k příležitosti oslav patnáctého výročí vstupu České republiky do NATO hovořil o nedělitelnosti bezpečnosti a odstrašování Ruska silou. Varoval před hrozbou občanské války na Ukrajině, jež by mohla vyvolat vnější intervenci, a vyslovil přání, aby byla Ukrajina federalizována (Zeman 2014a), což odůvodňoval návrhem zrušení jazykového zákona, jenž by vedl k zákazu používání ruštiny jako úředního jazyka (Novinky.cz 2014b). Ačkoliv byl návrh vetován dočasným úřadujícím prezidentem Turčynovem, Zeman se k tomuto „hloupému návrhu“ pravidelně vracel. Po proběhnuvším referendu na Krymu a jeho připojení k Rusku, které se český prezident „snažil pochopit“ (Idnes.cz 2014c), se vyostřila i situace na jihovýchodě Ukrajiny – v Doněcké a Luhanské oblasti a poblíž Mariupolu. Zeman uvedl, že pokud by se Rusko pokusilo vojensky připojit další části Ukrajiny, jednalo by se o pomyslnou červenou linii, a on by tak souhlasil s vojenskou akcí NATO a co nejostřejšími sankcemi

Evropské unie (Idnes.cz 2014d, 2014e). Vojenské odstrašování Ruska přitom přímo odmítl premiér Sobotka, který se obával nových závodů ve zbrojení. Zemanova slova mírnil mluvčí Jiří Ovčáček, který uvedl, že prezident neuvažoval o vojenském zásahu NATO, nýbrž o posílení obranyschopnosti Aliance (Lidovky.cz 2014b). Zeman vyvinul iniciativu k deeskalaci konfliktu a nabídl mediaci v dubnu 2014 během pražského summitu Východního partnerství (Zeman 2014b), tato iniciativa však nikdy nedošla svého naplnění kvůli nezájmu Ruska. V reakci na ruské angažmá na Ukrajině se Zeman nezúčastnil květnových oslav konce druhé světové války na ruském velvyslanectví (Nachtmann 2014) a o pár dní později neuznal referendum v Doněcké a Luhanské oblasti.

4.2.3 Lavírování v období vrcholné krize

Zeman postupně začal opouštět podporu novému ukrajinskému režimu. V květnu zapochyboval o kontrole ukrajinské vlády nad armádou (Týden 2014d) a opakovaně se vymezil proti označování povstalců za teroristy. Označoval je za nespokojené Ukrajince, proti nimž vede vláda vlastního státu válku potenciálně hrozící zahraniční intervencí (Novinky.cz 2014c; Týden 2014c; Wirnitzer 2014). Vyzval k účasti v nadcházejících prezidentských volbách a vedení dialogu mezi novým prezidentem a ruskojazyčným obyvatelstvem. Také varoval před kandidátkou Julijí Tymošenkovou. Před volbami začal s používáním termínu nacionalistické a fašistické síly a také čile hrozil tzv. banderovci (Česká televize 2014b). Na počátku června pozval nově zvoleného prezidenta Petra Porošenka do Prahy a vyzval jej k mírovému řešení konfliktu a dohodě o osudu východní Ukrajiny s nejbohatším Ukrajincem Rinatem Achmetovem. Porošenkovy inaugurace se osobně nezúčastnil.

Ve vrcholné fázi ozbrojeného konfliktu v létě 2014 hrál prezident dvojakou hru – zmírňoval svou předchozí rétoriku ohledně Ruska, přitom jej kritizoval při jednání se západními partnery. Odmítal sankce a politickou izolaci Ruska, a dokonce se vyslovil za posílení ekonomické spolupráce, zvýšení podílu ruských investic v České republice a zrušení vízové povinnosti při cestách ruských občanů do Evropské unie s tím, že se jedná o zbytečnou byrokracii. Později své výroky upřesnil tím, že by se jednalo o období po vyřešení situace na Ukrajině. Zopakoval i přání o federalizaci (hlubší decentralizaci) Ukrajiny za předpokladu, že ústavní reformy provede legitimně zvolený nový parlament. Také kritizoval nejednotnou zahraniční politiku členských států Evropské unie (Česká televize 2014c; Zeman 2014c). V červenci 2014 došlo k sestřelení malajsijského letadla nad východní Ukrajinou, což prezident označil za pravděpodobný akt proruských separatistů, odmítl však zpřísnění protiruských sankcí. Několik dní poté poněkud paradoxně uvedl, že nebezpečí rusko-ukrajinské války bylo podle všeho zažehnáno (Idnes.cz 2014f; Zeman 2014d). Sankce a ruské protisankce později označil za hrozbu miliardových ztrát a možný prostředek eskalace ukrajinského konfliktu (Idnes.cz 2014c). Před blížícím se summitem NATO připustil Zeman zpřísnění sankcí v případě ruské invaze a podpořil cvičení NATO na východní hranici, v čemž mu oponoval premiér Sobotka, který se znovu přimluvil za diplomatické řešení (Česká televize 2014d). Před velšským summitem švédský ministr zahraničí Carl Bildt otevřeně kritizoval Zemanovo lavírování ohledně ruského podílu na ukrajinské krizi a pochybujiícího prezidenta vyzval, aby si vyžádal informace od tajných služeb (Česká televize 2014e). Zeman navzdory předchozím výrokům během summitu uvedl, že nepochybuje o tom, že je Ukrajina terčem ruské agrese v rámci tzv. hybridní války (Český rozhlas 2014), aby o den později označil konflikt za občanskou válku, již se účastní maximálně několik stovek dobrovolníků, nikoliv však ruští vojáci. Za toto vyjádření sklídl další vlnu kritiky, protože své informace údajně čerpal od ruského ministra zahraničí Sergeje Lavrova (Aktuálně.cz 2014; Miloš Zeman 2014e).

4.2.4 Příklon k Rusku a návštěva Moskvy

Čtvrtou fází trvající od podzimu 2014 do léta 2015 provází prezidentova kritika nového ukrajinského režimu a otevřená podpora Ruska. Zemanovo angažmá v ukrajinské krizi vedlo společně s domácími faktory k rekordnímu poklesu prezidentovy popularity a jeho politické izolaci. Na počátku stála prezidentova cesta na rhodskou konferenci Dialog civilizací, pořádanou Putinovým blízkým spojencem Vladimírem Jakuninem, jedním z Rusů na zvláštním sankčním seznamu Evropské unie a USA, již dal Zeman přednost před účastí na Valném shromáždění OSN. Ve rhodském projevu nesouhlasil se sankcemi, vyzval k jejich zrušení a ukrajinský konflikt bagatelizoval ve srovnání s působením Islámského státu (TV Nova 2014). Na přelomu září a října se Zeman dostal do konfliktu s českým velvyslancem na Ukrajině Ivanem Počuchem, jehož obvinil z liknavosti v otázce repatriace volyňských Čechů. V dalších dnech použil analogii ukrajinského konfliktu se španělskou občanskou válkou, přičemž v případě obou konfliktů odmítl přímou zahraniční agresi, odsoudil Majdan a vyzval k uspořádání řádných parlamentních voleb (Idnes.cz 2014d). Zemanovy výroky vedly ke zhoršení vztahů s Ukrajinou a došlo k předvolání velvyslance Počucha k vysvětlení. Rozbuškou byl rozhovor, v němž prezident hovořil o sankcích, riziku ukrajinského bankrotu a Majdanu ve spojení s banderovci a fašisty, kteří při proběhnuvších parlamentních volbách získali svůj vliv (Pražský hrad 2014). V nešťastných analogiích pokračoval při návštěvě Kazachstánu, kdy se při nesouhlasu s členství Ukrajiny v NATO vyslovil za její finlandizaci, což vzbudilo nesouhlasné reakce, přičemž tento termín odmítl i premiér Sobotka (Lidovky.cz 2014c).

V lednu 2015 označil prezident ukrajinského premiéra Arsenije Jaceňuka za premiéra války, znovu odsoudil Majdan a svržení bývalého prezidenta Janukovyče. Pochod k výročí narození Stepana Bandery připodobnil k nacistickým pochodům a Banderu k Reinhardu Heydrichovi (Idnes.cz 2015b). Na konci ledna 2015 došlo k zintenzivnění bojů na východní Ukrajině, kde byla ve zvýšené míře pozorována ruská technika, což Zeman v rozporu se svými předchozími výroky nevnímal jako důvod ke zpřísnění sankcí (Lidovky.cz 2015). Gradující rozporuplnost české zahraniční politiky měly řešit koordinační schůzky vlády, prezidenta a předsedů obou komor Parlamentu. Z únorové schůzky vyplynula shoda na politickém řešení konfliktu a zákazu dovozu zbraní na Ukrajinu a závazek vyvarovat se dalších sporných výroků (Hospodářské noviny 2015a). Zeman na konci února podpořil oddělení bojujících stran misí Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě za účasti českých vojáků (Deník.cz 2015a), ale i nadále zastával stanovisko, že ruští vojáci na Ukrajině nebojují, navzdory tomu, že o jejich přítomnosti začala v tu dobu informovat už i ruská média. V březnu uvedl, že letos upřednostní účast na Valném shromáždění namísto konference Dialog civilizací (Aktuálně.cz 2015). Ve snaze zlepšovat svůj mediální obraz se setkal s ukrajinskými Čechy, kteří byli v polovině března repatriováni do Česka, a přitom znovu kritizoval velvyslance Počucha (Idnes.cz 2015c).

Na konci března oznámil Zeman jeden z dosavadních nejkontroverznějších kroků, svou květnovou návštěvu moskevské vojenské přehlídky k 70. výročí konce druhé světové války, kterou obhajoval jako uctění památky vojáků osvobozujících Československo. Americký velvyslanec v Praze Andrew Schapiro jej upozornil, že se přehlídky zúčastní pravděpodobně jako jediný vysoký představitel Západu, což vyvolalo ostrou reakci, vedlo ke zhoršení vztahů a Schapirovi byl zakázán vstup na Hrad. Prezident nakonec návštěvu sice vykonal, ale pod veřejným tlakem se nezúčastnil vojenské přehlídky (Echo24.cz 2015a, 2015b). Před návštěvou ještě pronesl několik rozporuplných výroků, z nichž si největší pozornost zasloužil ten, že Rusko splyne s Evropskou unií do dvaceti let a že Putin je strategickým partnerem v boji s Islámským státem (Česká televize 2015). S ruským prezidentem pak jednal mimo bilaterálních ekonomických témat i o Ukrajině. Shodli se na uspokojivé situaci a potřebě dodržování minských dohod a Putin jej ujistil, že ruská invaze na východ Ukrajiny nehrozí. V jednom rozhovoru Zeman uvedl, že Evropská unie by mohla do konce roku 2015 či o půl

roku později zrušit sankce, protože proti nim roste odpor členských států (Hospodářské noviny 2015b). S Putinem se znovu setkal na obdobné přehlídce ke konci druhé světové války na konci srpna tentokrát v Pekingu na náměstí Nebeského klidu. Setkání se odehrálo již na pozadí postupného poklesu mediálního a veřejného zájmu o ukrajinský konflikt.

4.2.5 Zamrznutí konfliktu a Zemanův mediální obraz

V létě 2015 začala pátá fáze dozrívání relevance ukrajinského konfliktu, která souvisela s jeho přejitím do zamrzlé fáze a také s nástupem nového štepícího tématu – uprchlické krize. Od léta 2015 se prezident k situaci na Ukrajině vyjadřoval sporadicky a vůbec ji nezminil ve svém projevu na Valném shromáždění OSN, za což, vedle oslavy svých narozenin v ruské restauraci, sklídl kritiku na domácí politické scéně. V New Yorku nakonec nedošlo k další předpokládané schůzce Zemana s Putinem (Idnes.cz 2015d; Nova 2015). V listopadu se prezident jako jediná hlava státu nezúčastnil bukurešťského summitu východního křídla NATO a zastupoval jej předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček. O den později ratifikoval asociační dohodu s Ukrajinou a při této příležitosti poznamenal, že se nejedná o automatickou pozvánku ke vstupu do Evropské unie (Český rozhlas 2015). Na počátku roku 2016 byl na Ukrajině vyslán dokument o spojencích Kremlu v České republice, v němž autoři věnovali významnou část prezidentu Zemanovi jako šířiteli proruské propagandy (Echo24.cz 2015c). V únoru 2016 hovořil Zeman o možné migrační vlně z Ukrajiny v kontextu ekonomického kolapsu země z důvodu ztráty Donbasu a korupce (Lidovky.cz 2016). Na jaře v Rusku vrcholil proces s ukrajinskou pilotkou Nadijou Savčenkovou, o jejíž propuštění žádal Kyjev a podporovalo jej Ministerstvo zahraničních věcí stejně jako západní členské státy Evropské unie. Obvinění Savčenkové z vraždy označil Zeman za závažnější ve srovnání s nelegálním obchodem, z nějž byli obviněni dva Rusové, o jejichž výměně za ukrajinskou pilotku se v tu dobu jednalo. Savčenková v reakci označila Zemana za zrádce svého národa (Lidovky.cz 2016; Eurozprávy.cz 2016). V květnu 2016 se Zeman po dvou letech znovu zúčastnil recepce ke konci druhé světové války na ruské ambasádě (Týden 2016) a od té doby prezident neprovedl směrem k Ukrajině žádný významnější krok.

4.3 Interpretace

Případové studie demonstrovaly způsoby, jimiž se prezident podílí na tvorbě zahraniční politiky během významných mezinárodních událostí. Prezidentské akty nepředstavovaly přímá rozhodnutí, jednalo se spíše o politická vyjádření a symbolické kroky, což však neumenšovalo prezidentův reálný význam, ba naopak. Oba prezidenti využili liknavosti vlád a nečitelnosti jejich postojů přebíráním iniciativy, což však vedlo k ještě větší nejednoznačnosti postojů, k roztržitěné zahraniční politice a poškození mezinárodního obrazu České republiky. Koordinace mezi vládou a prezidentem byla úspěšná v kritických momentech pouze částečně a spíše nevedla ke kýženému jednotnému postupu České republiky na mezinárodní scéně. Během kosovské krize se diskutovalo zpochybňování loajality vůči NATO a solidarity s Aliancí (Lidové noviny 1999a, 1999b; Hospodářské noviny 1999a) a v případě krize ukrajinské vyvstávaly pochybnosti o sounáležitosti České republiky s Evropskou unií i Západem obecně. Ne vždy byl ale prezident na vině – Havel se snažil o přesný opak, tedy vystupovat v souladu s mezinárodními závazky. Výsledkem obou krizí byla silná politická a společenská polarizace. Kosovská krize se v tomto ohledu promítla do unikátní diskuse o směřování zahraniční politiky a došlo k prvním vážným narušením dosavadního internacionalistického diskurzu po roce 1989. Na pozadí krize došlo k plnému odhalení systémového aspektu tvorby zahraniční politiky – že vláda jako hlavní aktér zahraniční politiky má omezené možnosti zastavit prezidenta, pokud se rozhodne jednat navzdory jejím rozhodnutím a stanoviskům. K narušování vládní

linie přitom nemusí docházet překračováním či neplněním formálních pravomocí, jeho podstata spočívá v symbolických aktech, vyjádřeních osobního postoje či kritice vládou přijatých rozhodnutí. Ukrajinská krize se té kosovské v mnohém podobala, ale v dílčích aspektech se prezidentovy kroky významně lišily. Zeman zasáhl do domácí i mezinárodní debaty podobně silně a zajímavé je, že jako jeden z přímých aktérů kosovské krize pak činil prakticky to samé, co vyčítal Havlovi v roce 1999, totiž že nabourával jednotu zahraniční politiky, jejímž hlavním vykonavatelem je vláda, například zpochybňováním rozhodnutí vlády podpořit protiruské sankce. Zemanovy kroky se však od Havlova jednání lišily svou naprosto zásadní rozporuplností. Prezident v různých situacích ve sledu několika dní uváděl naprosto protichůdná tvrzení a nejednalo se přitom o parametrické aspekty postoje a dalších kroků. Havel se podobného prohřešku dopustil také, jeho výroky ohledně vyslání mise se však nelišily tak dramaticky, jako tomu bylo v Zemanově případě. Zeman se také na rozdíl od Havla snažil vycházet vsříč veřejným náladám, což se mu spíše nepodařilo, neboť během krize došlo k největšímu propadu jeho popularity.

5. Závěr

Výzkum prezidentské zahraniční politiky v systémové perspektivě její tvorby představuje v českém kontextu dosud málo prozkoumané téma. Jádro dosavadního výzkumu leží v ústavněprávním vymezení prezidentských pravomocí, případně v historické analýze působení jednotlivých osob, kdežto srovnávací politologická perspektiva je zastoupena výrazně méně, případně je silně normativně zatížena. Základní východisko této kapitoly spočívalo v tom, že prezident Havel jakožto první prezident polistopadového Československa a později i České republiky nastolil tradici silného prezidenta v zahraniční politice, vyplývající z historických okolností jeho nástupu, zásadní proměny domácího i mezinárodního politického kontextu, síle osobnosti a mezinárodního věhlasu. Oba jeho nástupci Klaus i Zeman, mimo jiné dvě klíčové osobnosti politické, ekonomické a geopolitické transformace České republiky v 90. letech, kteří byli s Havlem při výkonu svého premiérského úřadu v úzkém kontaktu, se snažili na tuto tradici plynule navázat, ale promítali do ní odlišný politický styl a ideové preference. Často jsou možná trochu nespravedlivě obviňováni z některých tendencí, jež však mají své kořeny právě v Havlově politickém dědictví. Ani jednomu z nich se nepodařilo dosáhnout podobného mezinárodního uznání, přesto nelze hovořit o Klausovi ani o Zemanovi jako o mezinárodně nevýrazných prezidentech. V kapitole byly nejprve vymezeny prezidentské ústavněprávní kompetence a způsoby jejich výkonu, poté byl popsán základní profil zahraničněpolitické agendy a vztahy prezidentů k vládám. Ve dvou případových studiích – bombardování Jugoslávie a ukrajinská krize – bylo demonstrováno několik klíčových aspektů reálného výkonu prezidentské zahraniční politiky, jež mají přesah i do předchozích podkapitol a jež jsou shrnuty v závěrečných odstavcích.

Prvním je skutečnost, že prezident České republiky rozhodně nepředstavuje pověstného kladeče věnců a přímá volba jeho legitimitu ještě o něco více posílila. Ačkoliv lze o České republice velmi obtížně hovořit jako o poloprezidentském systému, prezident má nebývale silné postavení, které spočívá ve zdrojích ležících mimo legislativní rámec, konkrétně v historicky nabyté autoritě a vysoké společenské legitimitě, jež mu umožňují hlasitě promlouvat do zahraničněpolitické diskuse, což činili všichni tři dosavadní čeští prezidenti. Zároveň však nelze tvrdit, že by prezidentské pravomoci nebyly významné. V realitě při jejich výkonu záleží na tom, jak se prezident dokáže prosadit vůči vládě a naplnit poměrně obecně formulované kompetence vlastním politickým obsahem. Prozaičtěji řečeno, analytik prezidentské zahraniční politiky si s institucionální a ústavněprávní perspektivou nevystačí, při interpretaci musí obsáhnout i vztahy mezi aktéry a prezidentovy politické preference. Hned v úvodu byla přitom

odmítnuta perspektiva permanentní zákopové války mezi vládou a prezidentem, namísto toho bylo zdůrazněno, že ke konfliktům dochází v případě otázek dotýkajících se prezidentských osobních politických priorit a v tématech široce oslovujících veřejnost, kdy občané celkem přirozeně očekávají od prezidenta vyjádření postoje vzhledem k jeho autoritě a v současnosti i reálné politické reprezentaci jakožto přímo voleného aktéra.

Druhý faktor umisťoval jádro prezidentské zahraniční politiky do politické roviny její tvorby, tedy do podílení se na domácí i mezinárodní debatě, nastolování témat a ovlivňování veřejnosti. Většina prezidentských rozhodnutí vyplývajících z příslušných kompetencí má rutinní povahu a ve vztahu k vládě vytváří konfliktní prostředí pouze výjimečně. Na případových studiích bylo demonstrováno, že konflikty mezi prezidentem a vládou nastaly kvůli odlišnosti politických postojů k oběma krizím, nikoliv z důvodu reálného překročení kompetencí, k jehož projevům docházelo v minulosti sporadicky. Za diskutabilní byly v tomto kontextu označeny exponované momenty obou analyzovaných krizí. Jednalo se o návštěvy Kosova po skončení bombardování Jugoslávie a Moskvy během oslav konce druhé světové války. Nakonec byl však vždy diskutován především symbolický rozměr návštěv a kompetenční argument využívala vláda jako jakýsi záchranný kruh. V obou případech se dostala do defenzivní pozice a i přes svůj nesouhlas reálně nezabránila prezidentovi ve vykonání návštěv.

Třetí aspekt poukázal na to, že prezidentské postoje naprosto zásadně ovlivňují debatu v případech silných štěpicích témat či událostí reflektujících geopolitickou pozici České republiky. Systémově vede tento fakt k obtížnému nalézání vnitropolitické shody, jíž by se mohla Česká republika prezentovat navenek, a debatě o kvalitě závazků vůči partnerům. Ačkoliv se všichni tři prezidenti snažili intenzivně prosazovat své postoje, ani jednoho z nich nelze vinit z toho, že by postupovali pouze destruktivně. Přebírali iniciativu v momentech, kdy se vláda k aktuálním otázkám stavěla pasivně, nebyla schopna zformulovat jednoznačné stanovisko, čímž se sama stavěla do pozice neaktivního hráče. V tomto kontextu je také nutno podotknout, že prezidenti hráli naprosto výjimečně sólistickou hru, v níž by jejich postoj nenacházel kladnou odezvu v některé z politických stran či jejich frakcí, a to nikoli pouze opozičních, ale i aktuálně vládnoucích, což v případě poslední dvou prezidentů ovlivňuje skutečnost, že v minulosti byli dlouholetými předsedy těchto stran a zanechali skupinu svých věrných sympatizantů.

Na závěr je nutné znovu zdůraznit, že prezident představuje významného aktéra české zahraniční politiky a pravděpodobně jím i v následujících letech zůstane. Budoucí výzkum by se proto měl zaměřit na to, zda je možné předcházet politickým krizím, případně jakými mechanismy zabránit její nejednotě a roztržitému obrazu České republiky v zahraničí. S přibýváním počtu osob, jež zastávaly prezidentský úřad, se otevírá širší prostor k dalším systémovým a komparativním analýzám, jež mohou vybědnout z dřívější bipolární a poměrně ploché konfrontace Václava Havla s Václavem Klausem. Otázka směřování České republiky bude pravděpodobně jedním z hlavních volebních témat příštích i všech následujících prezidentských voleb, s nímž budou kandidáti konfrontováni. Úkolem politické vědy by mělo být prezidentovu pozici adekvátně reflektovat.

Literatura

Primární zdroje

Aktuálně.cz. 2014. „Zeman: Na Ukrajině je občanská válka, sankce jsou zbytečné.“
Aktuálně.cz. 5. září 2014 (<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/zeman-na-ukrajine-je-obcanska-valka-sankce-nemaji-smysl/r~9fa4c89a34ed11e4a8700025900fea04/>).

- Aktuálně.cz. 2015. „Rusové přiznávají, že bojují na Ukrajině. Prezident Česka ne.“ *Aktuálně.cz*. 10. března 2015 (<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/rusove-priznavaji-ze-bojuji-na-ukrajine-prezident-ceska-ne/r-e59dc11ac63a11e486b9002590604f2e/>).
- BBC. 1999a. „Zprávy.“ *BBC*. 26. února 1999.
- BBC. 1999b. „Závěr zpráv.“ *BBC*. 24. března 1999.
- Česká televize. 2013. „Přístupovou dohodu pro Ukrajinu chce Zeman už v listopadu.“ *Česká televize*. 21. října 2013 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1070134-pristupovou-dohodu-pro-ukrajinu-chce-zeman-uz-v-listopadu>).
- Česká televize. 2014a. „Zeman: Pomoc Ukrajině by nyní skončila v kapsách oligarchů.“ *Česká televize*. 7. března 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1044822-zeman-pomoc-ukrajine-nyni-skoncila-v-kapsach-oligarchu>).
- Česká televize. 2014b. „Zeman k Ukrajině: Bojkot voleb by nahrál nacionalistům a fašistům.“ *Česká televize*. 12. května 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1034611-zeman-k-ukrajine-bojkot-voleb-nahral-nacionalistum-a-fasistum>).
- Česká televize. 2014c. „Zeman: Rusové by k nám měli cestovat bez víz.“ *Česká televize*. 20. června 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1028815-zeman-rusove-k-nam-meli-cestovat-bez-viz>).
- Česká televize. 2014d. „Krise na Ukrajině: Sobotka volá po diplomacii, Zeman připustil tvrdší sankce.“ *Česká televize*. 30. srpna 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1019718-krize-na-ukrajine-sobotka-vola-po-diplomacii-zeman-pripustil-tvrdsi-sankce>).
- Česká televize. 2014e. „Bildt Zemanovi: Máte tajné služby? Zeptejte se jich na Ukrajinu!“ *Česká televize*. 4. září 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1019038-bildt-zemanovi-mate-tajne-sluzby-zeptejte-se-jich-na-ukrajinu>).
- Český rozhlas 6. 2009. „K završení ratifikace Lisabonské smlouvy zbývá už jen podpis českého prezidenta.“ *Český rozhlas 6*. 29. října 2009.
- Český rozhlas 6. 2010. „Interview s velvyslancem se zvláštním posláním Petrem Marešem.“ *Český rozhlas 6*. 25. listopadu 2010 (<http://www.rozhlas.cz/cro6/stop/zprava/815623>).
- Český rozhlas 7. 1999. „Podmínkou konference o Kosovu navrhované Václavem Havlem je příměří.“ *Český rozhlas 7*. 29. ledna 1999.
- Český rozhlas. 2014. „Ukrajina čelí ruské agresi, otočil Zeman. Česko nabízí alianci vojáky i vrtulníky.“ *Český rozhlas*. 5. září 2014 (<http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/zprava/ukrajina-celi-ruske-agresi-otocil-zeman-cesko-nabizi-alianci-vojaky-i-vrtulniky--1392916>).
- Český rozhlas. 2015. „Prezident Zeman podepsal asociační dohodu mezi EU a Ukrajinou.“ *Český rozhlas*. 4. listopadu 2015 (<http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskaunie/zprava/prezident-zeman-podepsal-asociacni-dohodu-mezi-eu-a-ukrajinou--1550990>).
- ČT 1. 1998. „Setkání polského a českého prezidenta.“ *ČT 1*. 9. března 1998.
- ČT 1. 1999a. „Parlament schválil vyslání nemocnice do Kosova.“ *ČT 1*. 24. března 1999.
- ČT 1. 1999b. „Vyjádření Václava Havla k zásahu NATO.“ *ČT 1*. 26. března 1999.
- ČT 1. 1999c. „V ČR vznikají desítky peticí na podporu i proti úderům NATO v Jugoslávii.“ *ČT 1*. 8. dubna 1999.
- ČT 1. 1999d. „Rozhovor prezidenta ČR pro ČT.“ *ČT 1*. 12. dubna 1999.
- ČT 1. 1999e. „Komunisté chtějí žalovat Havla i Clintona...“ *ČT 1*. 15. dubna 1999.
- ČT 1. 1999f. „Ropné embargo Jugoslávie.“ *ČT 1*. 25. dubna 1999.
- ČT 1. 1999g. „ČR se nezúčastní případných pozemních operací v Jugoslávii.“ *ČT 1*. 26. dubna 1999.
- ČT 1. 1999h. „Prezident Havel by rád v blízké době vyrazil do Kosova.“ *ČT 1*. 26. dubna 1999.

- ČT 1. 1999i. „Prezident Havel nepovažuje případnou návštěvu Kosova za politicky rizikovou.“ ČT 1. 24. června 1999.
- ČT 2. 1999. „Rozhovor s vicepremiérem Vladimírem Špidlou, ministrem práce a sociálních věcí.“ ČT 2. 11. května 1999.
- Deník Referendum. 2010. „Klaus odmítl jmenovat Mareše velvyslancem. Šaradín: Překračuje pravomoce.“ *Deník Referendum*. 27. září 2010.
- Deník.cz. 2013a. „Zemanova spanilá jízda začíná. Zaorálkem.“ *Deník.cz*. 12. prosince 2013 (http://www.denik.cz/z_domova/prezident-opet-zacal-uradovat-klade-personalni-podminky-pro-ministry-20131204.html).
- Deník.cz. 2013b. „Zeman a Gauck kritizovali Ukrajinu kvůli Tymošenkové.“ *Deník.cz*. 27. června 2013 (http://www.denik.cz/ze_sveta/zeman-a-gauck-kritizovali-ukrajinu-kvuli-tymosenkove-20130627.html).
- Deník.cz. 2013c. „Miloš Zeman si přeje, aby Ukrajina podepsala přístupovou dohodu s EU.“ *Deník.cz*. 21. října 2013 (http://www.denik.cz/ze_sveta/milos-zeman-si-preje-aby-ukrajina-podepsala-pristupovou-dohodu-s-eu-20131021.html).
- Deník.cz. 2014. „Prezident Miloš Zeman: Politiky hodnotím podle tvrdých dat.“ *Deník.cz*. 25. ledna 2014 (http://www.denik.cz/z_domova/prezident-milos-zeman-politiky-hodnotim-podle-tvrдых-dat-20140124.html).
- Deník.cz. 2015a. „Zeman: Jsem pro výrazné posílení mise OBSE na východě Ukrajiny.“ *Deník.cz*. 20. února 2015 (http://www.denik.cz/z_domova/zeman-jsem-pro-vyrazne-posileni-mise-obse-na-ukrajine-20150220.html).
- Deník.cz. 2015b. „Zeman: Kvůli migrantům bude muset jednou chránit hranice armáda.“ *Deník.cz*. 7. července 2015 (http://www.denik.cz/z_domova/zeman-kvuli-migrantum-bude-muset-jednou-chranit-hranice-armada-20150713.html).
- Deník.cz. 2016. „Zeman příští týden předloží Hamáčkovi návrh smlouvy s Norskem.“ *Deník.cz*. 4. dubna 2016 (http://www.denik.cz/z_domova/zeman-pristi-tyden-predlozi-hamackovi-navrh-smlouvy-s-norskem-20160420.html).
- E15.cz. 2014a. „Klaus: V referendu o vstupu do EU jsem hlasoval proti.“ *E15.cz*. 16. dubna 2014 (<http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/klaus-v-referendu-o-vstupu-do-eu-jsem-hlasoval-proti-1078441>).
- E15.cz. 2014b. „Zeman se bojí občanské války na Ukrajině, Česko má být převodovkou EU.“ *E15.cz*. 5. května 2014 (<http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/zeman-se-boji-obcanske-valky-na-ukrajine-cesko-ma-byt-prevodovkou-eu-1082563>).
- Echo24.cz. 2014. „Vláda i Zeman bojkotují ruskou recepci. Přijel Klaus i antisemita Bartoš.“ *Echo24*. 9. května 2014 (<http://echo24.cz/a/wWBHN/vlada-i-zeman-bojkotuji-ruskou-recepci-prijel-klaus-i-antisemita-bartos>).
- Echo24.cz. 2015a. „Americký velvyslanec vyčetl Zemanovi: Budete v Rusku jediný.“ *Echo24*. 31. března 2015 (<https://echo24.cz/a/iEbJa/americky-velvyslanec-vycetl-zemanovi-budete-v-rusku-jediny>).
- Echo24.cz. 2015b. „Americká a německá média řeší roztržku Zeman-Schapiro.“ *Echo24*. 6. dubna 2015 (<http://echo24.cz/a/ikYG4/americka-a-nemecka-media-resi-roztrzku-zeman-schapiro>).
- Echo24.cz. 2015c. „Zeman ‚hvězdou‘ ukrajinského dokumentu o přátelích Kremlu.“ *Echo24*. 13. ledna 2015 (<http://echo24.cz/a/wCiST/zeman-hvezdou-ukrajinskeho-dokumentu-o-pratelich-kremlu>).
- Euractiv. 2013. „Zeman bude na Ukrajině jednat o obchodu i Tymošenkové.“ *Euractiv*. 21. října 2013 (<http://euractiv.cz/clanky/cr-v-evropske-unii/zeman-bude-na-ukrajine-jednat-o-obchodu-i-tymosenkove-011212/>).
- Eurozprávy.cz. 2016. „Zeman ponižuje svůj národ, je větší zločinec než já. Jeho i Putina čeká soud v Haagu, píše do ČR Savčenkova.“ *Eurozprávy.cz*. 1. května 2016

- [\(http://domaci.eurozpravy.cz/spolecnost/153657-zeman-ponizuje-svuj-narod-je-vetsi-zlocinec-nez-ja-jeho-i-putina-ceka-soud-v-haagu-pise-do-cr-savcenkova/\)](http://domaci.eurozpravy.cz/spolecnost/153657-zeman-ponizuje-svuj-narod-je-vetsi-zlocinec-nez-ja-jeho-i-putina-ceka-soud-v-haagu-pise-do-cr-savcenkova/).
- Frekvence 1. 1999a. „Rozhovor s ministrem zahraničí ČR Janem Kavanem.“ *Frekvence 1*. 7. června 1999.
- Frekvence 1. 1999b. „Rozhovor s politologem Jiřím Pehem.“ *Frekvence 1*. 31. května 1999.
- Havel, Václav. 1999a. *Projevy z let 1990–1992, Letní přemítání. Spisy*. Praha: Torst.
- Havel, Václav. 1999b. *Projevy a jiné texty z let 1992–1999. Spisy*. Praha: Torst.
- Havel, Václav. 2005. *Evropa jako úkol: výběr z projevů 1990–2004. Zamyšlení nad Evropou*. Praha: Úřad vlády České republiky.
- Havel, Václav. 2004. „K Falbrově lži.“ *Mladá fronta Dnes*. 24. května 2004.
- Hlídací pes. 2016. „Poradce Sobotky: Zemanova smlouva s Norskem? Tuhle pravomoc žádný prezident za 97 let nevyužil.“ *Hlídací pes*. 27. ledna 2016 (<http://hlidacipes.org/poradce-sobotky-zemanova-smlouva-s-norskem-tuhle-pravomoc-zadny-prezident-za-97-let-nevyuzil/>).
- Hospodářské noviny. 1998. „Rugova s hledáním podpory pro nezávislost Kosova neuspěl.“ *Hospodářské noviny*. 12. prosince 1998.
- Hospodářské noviny. 1999a. „Politici sklízejí od politologů kritiku.“ *Hospodářské noviny*. 26. března 1999.
- Hospodářské noviny. 1999b. „ČR jako prostředník v Jugoslávii?“ *Hospodářské noviny*. 20. dubna 1999.
- Hospodářské noviny. 1999c. „Pravice stojí za prezidentem.“ *Hospodářské noviny*. 4. května 1999.
- Hospodářské noviny. 1999d. „Havel žádá porozumění pro uprchlíky.“ *Hospodářské noviny*. 28. dubna 1999.
- Hospodářské noviny. 1999e. „Reakcí českých politiků na chybné určení cíle je lítost.“ *Hospodářské noviny*. 10. května 1999.
- Hospodářské noviny. 1999f. „Clinton poděkoval v dopise Havlovi.“ *Hospodářské noviny*. 25. května 1999.
- Hospodářské noviny. 2003. „Proč by prezidentem neměl být Klaus.“ *Hospodářské noviny*. 6. ledna 2003.
- Hospodářské noviny. 2007. „Klaus: Radar tady bude.“ *Hospodářské noviny*. 13. listopadu 2007.
- Hospodářské noviny. 2014. „Zemanovo pozvání Janukovyče do Prahy stále platí. Zaorálek by mohl přivítat opozici.“ *Hospodářské noviny*. 23. října 2014 (<http://domaci.ihned.cz/c1-61606160-zemanovo-pozvani-janukovyce-do-prahy-stale-plati-zaoralek-by-mohl-privitat-opozici>).
- Hospodářské noviny. 2015a. „Zeman se Sobotkou se shodli na Ukrajině.“ *Hospodářské noviny*. 18. února 2015 (<http://archiv.ihned.cz/c1-63552400-zeman-se-sobotkou-se-shodli-na-ukrajine>).
- Hospodářské noviny. 2015b. „Putin pochválil Zemana. Podle českého prezidenta sankce vůči Rusku brzy skončí.“ *Hospodářské noviny*. 5. května 2015 (<http://zahranicni.ihned.cz/rusko/c1-63987170-putin-pochvalil-zemana-podle-ceskeho-prezidenta-sankce-vuci-rusku-brzy-skonci>).
- Hradecké noviny. 1999. „Mimořádné jednání Bezpečnostní rady státu.“ *Hradecké noviny*. 25. března 1999.
- iDNES.cz 2007. „Nepolezeme si do zelí, dohodl Klaus s ministry.“ *iDNES.cz* 23. ledna 2007 (http://zpravy.idnes.cz/nepolezeme-si-do-zeli-dohodl-klaus-s-ministry-fa7-domaci.aspx?c=A070123_140526_domaci_rb).
- iDNES.cz 2014a. „Dienstbier chce zrušit výjimky z ‚Lisabonu‘.“ *iDNES.cz* 20. dubna 2016 (<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/dienstbier-chce-zrusit-vyjimky-z-lisabonu/r~1f5aa298890f11e3a5c4002590604f2e/?redirected=1478377313>).

- iDNES.cz 2014b. „Zemanovi Krym připomíná rok 1968, Schwarzenbergovi Hitlera v roce 1938.“ *iDNES.cz* 15. března 2014 (http://zpravy.idnes.cz/zemanova-reakce-na-krym-0v4-/domaci.aspx?c=A140301_175537_domaci_wlk).
- iDNES.cz 2014c. „NATO má bránit Ukrajinu, když Rusko neskončí u Krymu, říká Zeman.“ *iDNES.cz* 6. dubna 2014 (http://zpravy.idnes.cz/zeman-pro-nato-na-ukrajine-kdyby-rusko-chtelo-dalsi-uzemi-pm0-/domaci.aspx?c=A140406_175004_domaci_kop).
- iDNES.cz 2014d. „EU i NATO by měly odstrašit Rusko před akcemi na Ukrajině, řekl Zeman.“ *iDNES.cz* 11. dubna 2014 (http://zpravy.idnes.cz/zeman-vyzval-k-odstrasenim-ruska-dar-/domaci.aspx?c=A140411_104140_domaci_jw).
- iDNES.cz 2014e. „Zeman pozval do Česka prezidenta Ukrajiny a překvapil kritikou Rusnoka.“ *iDNES.cz* 1. června 2014 (http://zpravy.idnes.cz/prezident-milos-zeman-ukrajina-porosenko-a-rusnok-fw8-/domaci.aspx?c=A140601_132611_domaci_jw).
- iDNES.cz 2014f. „Fakta ukazují na proruské separatisty, řekl Zeman o sestřelení letadla.“ *iDNES.cz* 21. července 2014 (http://zpravy.idnes.cz/prezident-zeman-zavital-na-jednani-vlady-fp0-/domaci.aspx?c=A140721_123243_domaci_kop).
- iDNES.cz 2014g. „Zeman: Sankce mohou eskalovat konflikt, hrozí nám miliardové ztráty.“ *iDNES.cz* 21. srpna 2014 (http://ekonomika.idnes.cz/zeman-kritizoval-sankce-0ww-/ekonomika.aspx?c=A140821_185159_ekonomika_jj).
- iDNES.cz 2014h. „Na Ukrajině je občanská válka jako v 30. letech ve Španělsku, řekl Zeman.“ *iDNES.cz* 9. října 2014 (http://zpravy.idnes.cz/zeman-prirovnal-ukrajinskou-krizi-k-obcanske-valce-ve-spanelsku-px6-/zahranicni.aspx?c=A141009_165206_zahranicni_mlb).
- iDNES.cz 2015a. „Zelení mužičci na Krymu byli příslušníci GRU, přiznal po roce Putin.“ *iDNES.cz* 15. března 2015 (http://zpravy.idnes.cz/krym-putin-rusko-0e4-/zahranicni.aspx?c=A150315_165433_zahranicni_aha).
- iDNES.cz 2015b. „Trefil se do černého, chválí ruský politik Zemana za výroky o Ukrajině.“ *iDNES.cz* 5. ledna 2015 (http://zpravy.idnes.cz/zeman-rusko-ukrajina-jacenuk-reakce-tisk-ffs-/zahranicni.aspx?c=A150105_100239_zahranicni_aha).
- iDNES.cz 2015c. „Přiletěli další krajané z Ukrajiny, Zeman si s nimi na letišti zazpíval.“ *iDNES.cz* 15. března 2015 (http://zpravy.idnes.cz/krajane-ukrajina-prilet-0wc-/domaci.aspx?c=A150315_151549_domaci_aba).
- iDNES.cz 2015d. „Mohl mluvit i o Ukrajině, vyčetl Zemanovu projevu v OSN Schwarzenberg.“ *iDNES.cz* 30. září 2015 (http://zpravy.idnes.cz/mohl-mluvit-i-o-ukrajine-vyčetl-zemanovu-projevu-v-osn-schwarzenberg-1ke-/domaci.aspx?c=A150930_135349_domaci_kop).
- iDNES.cz 2015e. „Zeman chybí na summitu. ‚Východní křídlo‘ NATO žádá o posily.“ *iDNES.cz* 3. listopadu 2015 (http://zpravy.idnes.cz/zeman-nebude-na-summitu-vychodniho-kridla-nato-fla-/zpr_nato.aspx?c=A151103_191649_zpr_nato_in).
- Klaus, Václav. 2003a. „Projev Václava Klause jako prezidentského kandidáta.“ Praha: Václav Klaus. 15. ledna 2003 (<http://www.klaus.cz/clanky/1006>).
- Klaus, Václav. 2003b. „Inaugurační projev prezidenta Václava Klause dne 7. března 2003.“ Praha: Václav Klaus. 3. března 2003 (<http://www.klaus.cz/clanky/577>).
- Klaus, Václav. 2003c. „Jak vidím tuto válku.“ Praha: Václav Klaus. 25. března 2003 (<http://www.klaus.cz/clanky/1015>).
- Klaus, Václav. 2003d. „Úvodní slovo prezidenta republiky Václava Klause na schůzce v Lánech.“ Praha: Václav Klaus. 7. května 2003 (<http://www.klaus.cz/clanky/326>).
- Kmoníček, Hynek. 2014. „Interview Daniely Drtinové.“ *Česká televize*. 27. ledna 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/porady/10095426857-interview-ct24/214411058040127>).
- Kmoníček, Hynek. 2016. „Rozhovor s ředitelem Odboru zahraničního KPR.“ 15. června 2016.

- Lidové noviny. 1999a. „Kvůli Zemanovi s Klausem vypadáme trapně.“ *Lidové noviny*. 26. března 1999.
- Lidové noviny. 1999b. „Jen málo politiků má na zásah NATO jasný názor.“ *Lidové noviny*. 26. března 1999.
- Lidové noviny. 1999c. „Pozdní znalci kosovské krize.“ *Lidové noviny*. 2. dubna 1999.
- Lidové noviny. 1999d. „ČSSD neříká k útokům aliance ‚tak ani tak‘.“ *Lidové noviny*. 6. dubna 1999.
- Lidové noviny. 1999e. „Klíčem k míru je odstranění Slobodana Miloševiče, řekl Havel.“ *Lidové noviny*. 15. dubna 1999.
- Lidové noviny. 1999f. „Kosovo: Špičky ČSSD a ODS se shodují, straníci ne.“ *Lidové noviny*. 19. dubna 1999.
- Lidové noviny. 1999g. „Militaristu Havla je třeba dostat z Hradu, volali komunisté.“ *Lidové noviny*. 3. května 1999.
- Lidové noviny. 1999h. „Kavan s Havlem se vyjasňovali názory na akce v Jugoslávii.“ *Lidové noviny*. 3. května 1999.
- Lidové noviny. 1999i. „Havel: NATO očekávalo lepší kampaň.“ *Lidové noviny*. 4. května 1999.
- Lidové noviny. 1999j. „Středoevropští prezidenti chtějí konferenci o Balkáně.“ *Lidové noviny*. 17. května 1999.
- Lidové noviny. 1999k. „Kavan: Do KFOR bych poslal 650 mužů.“ *Lidové noviny*. 12. června 1999.
- Lidové noviny. 1999l. „Sociální demokraté nesouhlasí s Havlovou cestou do Kosova.“ *Lidové noviny*. 22. června 1999.
- Lidové noviny. 1999m. „Maďarsko zamítlo, aby invaze šla přes jeho území.“ *Lidové noviny*. 26. června 1999.
- Lidové noviny. 2012. „Tymošenko získal v Česku azyl. Chce ‚uklidit‘ peníze, tvrdí Kyjev.“ *Lidové noviny*. 6. ledna 2012 (http://www.lidovky.cz/tymosenko-ziskal-v-cesku-azyl-chce-uklidit-penize-tvrdi-kyjev-pbj-/zpravy-domov.aspx?c=A120106_145744_in_domov_ogo).
- Lidové noviny. 2015. „Demokracie se nevyvážá.“ *Lidové noviny*. 4. dubna 2015.
- Lidovky.cz. 2013. „Zeman doufá v přidružení Ukrajiny k Evropské unii.“ *Lidovky.cz*. 4. prosince 2013 (http://www.lidovky.cz/zeman-doufa-ze-ukrajina-nakonec-podepise-pridruzeni-k-eu-pkl-/zpravy-svet.aspx?c=A131204_132111_in_zahranici_pcf).
- Lidovky.cz. 2014a. „Zeman už Janukovyče nezve. Pozvání platí pro nejvyššího představitele Ukrajiny.“ *Lidovky.cz*. 23. února 2014 (http://www.lidovky.cz/zeman-uz-nezve-janukovyce-do-prahy-pozvani-plati-pro-nejvyssiho-predstavitele-zeme-g3s-/zpravy-domov.aspx?c=A140223_122539_in_domov_sk).
- Lidovky.cz. 2014b. „NATO a EU by měly Rusko zastrašit, aby se nerozšiřovalo, míní Zeman.“ *Lidovky.cz*. 11. dubna 2014 (http://www.lidovky.cz/nato-a-eu-by-mely-rusko-zastrasit-aby-se-nerozsirovalo-mini-zeman-p90-/zpravy-domov.aspx?c=A140411_110954_in_domov_pvr).
- Lidovky.cz. 2014c. „Ukrajina do NATO nepatří, měla by se podřídit Rusku, naznačil Zeman.“ *Lidovky.cz*. 25. listopadu 2014 (http://www.lidovky.cz/ukrajina-do-nato-nepatri-prohlasil-zeman-v-kazachstanu-pg6-/zpravy-svet.aspx?c=A141125_103007_in_zahranici_msl).
- Lidovky.cz. 2015. „Zeman otočil. Sankce proti Putinovi nechce, i když Ukrajinu ničí ruská technika.“ *Lidovky.cz*. 27. ledna 2015 (http://www.lidovky.cz/aktivita-ruska-na-ukrajine-sili-zeman-ale-po-zpriseni-sankci-nevola-lie-/zpravy-domov.aspx?c=A150126_145133_in_domov_jzl).
- Lidovky.cz. 2016. „‚Vražedkyně‘ Savčenková? Zeman je nepřičetný propagandista Kremlu, reagují politici.“ *Lidovky.cz*. 3. dubna 2016 (<http://www.lidovky.cz/vrazda-dvou-lidi>).

- [rekl-k-savcenkove-zeman-siri-propagandu-kremlu-reaguje-kalousek-glq/zpravy-domov.aspx?c=A160403_150443_in_domov_sk](#)).
- Mladá fronta Dnes. 1999a. „Řekli k zásahu.“ *Mladá fronta Dnes*. 26. března 1999.
- Mladá fronta Dnes. 1999b. „Někteří Srbové tvrdí, že Češi je teď zklamali.“ *Mladá fronta Dnes*. 8. dubna 1999.
- Mladá fronta Dnes. 1999c. „Prezident: Republika dává špatný příklad.“ *Mladá fronta Dnes*. 14. dubna 1999.
- Mladá fronta Dnes. 1999d. „Pozemní operace bychom se zúčastnili, říká Havel.“ *Mladá fronta Dnes*. 24. dubna 1999.
- Mladá fronta Dnes. 1999e. „NATO jde jen o zachování vlastní tváře, řekl Klaus.“ *Mladá fronta Dnes*. 24. dubna 1999.
- Mladá fronta Dnes. 1999f. „U prezidenta se mluvilo o nové Jugoslávii.“ *Mladá fronta Dnes*. 12. června 1999.
- Nova. 1998a. „Uprchlíci z Kosova.“ *Nova*. 9. března 1998.
- Nova. 1998b. „Kosovo.“ *Nova*. 12. října 1998.
- Nova. 1999a. „Demonstrace proti bombardování Jugoslávie.“ *Nova*. 17. dubna 1999.
- Nova. 1999b. „Postoj vlády k případné pozemní operaci v Kosovu.“ *Nova*. 2. května 1999.
- Nova. 1999c. „Obvinění Miloševiče vyvolalo různé reakce.“ *Nova*. 28. května 1999.
- Nova. 2015. „Prezident Zeman v USA.“ *Nova*. 4. října 2015.
- Novinky.cz. 2013. „Zeman: Koalice se 101 podpisy má určitě naději na pokus o sestavení vlády.“ *Novinky.cz*. 3. července 2013 (<https://www.novinky.cz/domaci/307453-zeman-koalice-se-101-podpisy-ma-urcite-nadeji-na-pokus-o-sestaveni-vlady.html>).
- Novinky.cz. 2014a. „Zeman nepřímou varoval před vítězstvím Tymosenkové na Ukrajině.“ *Novinky.cz*. 22. května 2014 (<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/337049-zeman-neprimo-varoval-pred-vitezstvim-tymosenkove-na-ukrajine.html>), (<https://www.novinky.cz/domaci/328094-zeman-zvazuje-zruseni-navstevy-janukovyce.html>).
- Novinky.cz. 2014b. „Zeman zvažuje zrušení návštěvy Janukovyče.“ *Novinky.cz*. 19. února 2014 (<https://www.novinky.cz/domaci/328094-zeman-zvazuje-zruseni-navstevy-janukovyce.html>).
- Novinky.cz. 2014c. „Zeman připomněl v souvislosti s děním na Ukrajině bombardování Jugoslávie.“ *Novinky.cz*. 4. března 2014 (http://zpravy.idnes.cz/zemanova-reakce-na-krym-0v4-/domaci.aspx?c=A140301_175537_domaci_wlk).
- Novinky.cz. 2014d. „Jazykový zákon se nezruší, slíbil ukrajinský prezident.“ *Novinky.cz*. 3. března 2014 (<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/329261-jazykovy-zakon-se-nezrusi-slibil-ukrajinsky-prezident.html>).
- OSN.cz. 2015. *Projev prezidenta České republiky při 70. zasedání Valného shromáždění Organizace spojených národů*. Praha: Informační centrum OSN (<http://www.osn.cz/projev-prezidenta-republiky-pri-70-zasedani-valneho-shromazdeni-organizace-spojnych-narodu/>).
- Právo. 1998a. „Zeman: Prezident nemá právo odmítnout navržené ministry.“ *Právo*. 13. července 1998.
- Právo. 1998b. „Při jednání vlády došlo k ostrému střetu o český podíl na akcích NATO.“ *Právo*. 13. října 1998.
- Právo. 1999a. „Konference o Kosovu zkrachovala.“ *Právo*. 20. března 1999.
- Právo. 1999b. „Havel se Zemanem připraveni podpořit jednání v Jugoslávii.“ *Právo*. 2. dubna 1999.
- Právo. 1999c. „Komunisté na Václaváku demonstrovali proti NATO.“ *Právo*. 9. dubna 1999.
- Právo. 1999d. „Havlovi vadí lavírování.“ *Právo*. 13. dubna 1999.
- Právo. 1999e. „Havel: Při bombardování se omylům nedá vyhnout.“ *Právo*. 10. května 1999.

- Právo. 1999f. „Válka proti Miloševičovi je etická, řekl Havel.“ *Právo*. 30. dubna 1999.
- Právo. 1999g. „Havel mluvil s Albrightovou, možnost příměří vidí na dny.“ *Právo*. 12. května 1999.
- Právo. 1999h. „Čeští politici neschvalují pozemní útok.“ *Právo*. 19. května 1999.
- Právo. 1999i. „Do Kosova půjde česká rota.“ *Právo*. 9. června 1999.
- Právo. 1999j. „Cesta do Kosova.“ *Právo*. 16. června 1999.
- Právo. 1999k. „Vláda Havlovi schválila jeho cestu do Kosova.“ *Právo*. 25. června 1999.
- Právo. 1999l. „Havel mluvil v Kosovu s albánskými navrátilci.“ *Právo*. 28. června 1999.
- Právo. 1999m. „Havel mluvil v Kosovu s albánskými navrátilci.“ *Právo*. 28. června 1999.
- Právo. 2006. „Co řekl Klaus na Hradě po přijetí Mirka Topolánka.“ *Právo*. 22. prosince 2006.
- Právo. 2013a. „Zeman sní o společné armádě Unie.“ *Právo*. 28. června 2013.
- Právo. 2013b. „Zeman: EU zatlačí na zrušení kanadských víz.“ *Právo*. 20. září 2013.
- Právo. 2013c. „Zeman pro Financial Times: Já a diktátor?“ *Právo*. 24. září 2013.
- Právo. 2014. „Zeman slíbil, že se zasadí i o pomazánkové máslo.“ *Právo*. 2. února 2014.
- Právo. 2015a. Česká republika nikoho v Unii nezdánila, tvrdí Zaorálek.“ *Právo*. 5. srpna 2015.
- Právo. 2015b. „Zeman: Češi nejsou xenofobní.“ *Právo*. 1. září 2015.
- Pražský hrad. 2014. „Přepis záznamu rozhovoru prezidenta republiky pro První kanál ruské televize.“ Praha: Pražský hrad (<https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/vybrane-projevy-a-rozhovory/prepis-zaznamu-rozhovoru-prezidenta-republiky-pro-prvni-kanal-ruske-televize-11552>).
- Pražský hrad. 2015. „Rozhovor prezidenta republiky Miloše Zemana pro internetové vysílání webu Blesk.cz ‚S prezidentem v Lánech‘.“ Praha: Pražský hrad (<https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/vybrane-projevy-a-rozhovory/rozhovor-prezidenta-republiky-milose-zemana-pro-internetove-vysilani-webu-blesk.cz-s-prezidentem-v-lanech-11574>).
- Pražský hrad. N.d. *Organizační struktura*. Praha: Pražský hrad.
- Prima TV. 1998. „Havel ve Vídni kritizoval přístup k Jugoslávii.“ *Prima TV*. 12. října 1998.
- Prima TV. 1999a. „Václav Havel podpořil údery NATO proti Jugoslávii.“ *Prima TV*. 25. března 1999.
- Prima TV. 1999b. „Názory českých politických stran na údery NATO proti Jugoslávii.“ *Prima TV*. 26. března 1999.
- Prima TV. 1999c. „Bezpečnostní rada státu.“ *Prima TV*. 13. dubna 1999.
- Prima TV. 1999d. „Washingtonský summit.“ *Prima TV*. 24. dubna 1999.
- Prima TV. 1999e. „Havel kritizuje vládu.“ *Prima TV*. 27. dubna 1999.
- Radio Praha ČRo 7. 1999. „Sněmovna souhlasí, aby ČR vyslala do KFOR vojenskou jednotku.“ *Radio Praha ČRo 7*. 16. června 1999.
- Radiožurnál. 1999a. „Důtka pro Karla Kovandu.“ *Radiožurnál*. 2. dubna 1999.
- Radiožurnál. 1999b. „Zasedání bezpečnostní rady státu.“ *Radiožurnál*. 13. dubna 1999.
- Radiožurnál. 1999c. „Havel kritizoval ČTK.“ *Radiožurnál*. 29. dubna 1999.
- Radiožurnál. 1999d. „Václav Havel zhodnotil práci české diplomacie po zahájení operace NATO.“ *Radiožurnál*. 3. května 1999.
- Radiožurnál. 1999e. „Grulich nedoporučuje Havlovi návštěvu Jugoslávie.“ *Radiožurnál*. 26. června 1999.
- Radiožurnál. 1999f. „Jugoslávie kritizuje Havla.“ *Radiožurnál*. 29. června 1999.
- Slovo. 1998. „Zeman: Prezident přijal návrhy bez konkrétních výhrad.“ *Slovo*. 17. července 1999.
- Slovo. 1999. „Havel, Klaus, Zeman o krizi.“ *Slovo*. 25. března 1999.
- Svobodná Evropa. 1998. „Prezident Havel pronesl projev před poslaneckou sněmovnou.“ *Svobodná Evropa*. 13. října 1998.

- Svobodná Evropa. 1999. „Rozpačité postoje českých politiků.“ *Svobodná Evropa*. 25. března 1999.
- TV Nova. 2014. „Zemanův podivný projev: Válka na Ukrajině je jako chřipka.“ *TV Nova*. 27. září 2014 (<http://tn.nova.cz/clanek/zpravy/domaci/zeman-sokoval-spojence-valka-je-podle-nej-jen-mala-chripka.html>).
- Týden. 2014a. „Mrtví na Ukrajině? Janukovyč i tak přijede do Prahy.“ *Týden*. 27. ledna 2014 (http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/mrtvi-na-ukrajine-janukovyc-i-tak-prijede-do-prahy_295919.html).
- Týden. 2014b. „Zeman si plácl s Putinem. Bude Česko u dělení Ukrajiny?“ *Týden*. 1. června 2014 (http://www.tyden.cz/rubriky/nazory/zeman-si-placl-s-putinem-bude-cesko-u-deleni-ukrajiny_300649.html).
- Týden. 2014c. „Kyjev nekoná šťastně, míní Zeman. Zve prezidenta Ukrajiny.“ *Týden*. 10. března 2014 (http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/kyjev-nekona-stastne-rekl-zeman-a-pozval-prezidenta-ukrajiny_308760.html). (http://www.tyden.cz/rubriky/nazory/zeman-si-placl-s-putinem-bude-cesko-u-deleni-ukrajiny_300649.html). (http://www.tyden.cz/rubriky/nazory/zeman-si-placl-s-putinem-bude-cesko-u-deleni-ukrajiny_300649.html).
- Týden. 2016. „Den vítězství na ruské ambasádě. Přišli Zeman, Klaus i Nečas.“ *Týden*. 9. května 2016 (http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/ruska-ambasada-slavi-den-vitezstvi-prisli-zeman-klaus-i-necas_382937.html).
- Zeman, Miloš. 2014a. „Projev prezidenta republiky na národní konferenci ‚15 let Česka v NATO – Naše bezpečnost není samozřejmost‘.“ Praha: Miloš Zeman – prezident republiky (<http://www.zemanmilos.cz/cz/clanky/projev-prezidenta-republiky-na-narodni-konferenci-%E2%80%9E15-let-ceska-v-nato-%E2%80%93-nase-bezpecnost-neni-samozrejmost%E2%80%9C.htm>).
- Zeman, Miloš. 2014b. „Projev prezident republiky při tiskové konferenci u příležitosti Setkání k 5. výročí Východního partnerství.“ Praha: Miloš Zeman – prezident republiky (<http://www.zemanmilos.cz/cz/clanky/projev-prezident-republiky-pri-tiskove-konferenci-u-prilezitosti-setkani-k-5-v%C3%BDroci-v%C3%BDchodniho-partnerstvi.htm>).
- Zeman, Miloš. 2014c. „Hovory z Lán.“ Praha: Miloš Zeman prezident republiky (<http://www.zemanmilos.cz/cz/clanky/hovory-z-lan-312783.htm>).
- Zeman, Miloš. 2014d. „Rozhovor prezidenta republiky pro časopis Týden.“ Praha: Miloš Zeman prezident republiky (<http://www.zemanmilos.cz/cz/clanky/rozhovor-prezidenta-republiky-pro-casopis-t%C3%BDden-744358.htm>).
- Zeman, Miloš. 2014e. „Rozhovor prezidenta republiky pro Frekvenci 1.“ Praha: Miloš Zeman prezident republiky (<http://www.zemanmilos.cz/cz/clanky/-rozhovor-prezidenta-republiky-pro-frekvenci-1.htm>).

Sekundární literatura

- Antoš, Marek. 2012. „Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby.“ *Iuridica*, č. 4, 27–42.
- Beneš, Vít. 2012. „Mají středoevropské státy společné geopolitické priority? Srovnání zahraničních cest prezidentů v letech 2004 až 2010.“ *Politologický časopis* 19, č. 1, 3–31.
- Brunclík, Miloš. 2008. „Spory o zahraniční politiku ČR: prezident vs. premiér.“ In: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika*

- v komparativní perspektivě. Eds. Miroslav Novák, Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, 310–328.
- Cabada, Ladislav; Štollová, Sandra a kol. 2014. *Proměny postavení prezidenta ve střední Evropě*. Brno: Václav Klemm.
- Havel, Václav. 2005. *Evropa jako úkol: výběr z projevů 1990–2004. Zamyšlení nad Evropou*. Praha: Úřad vlády České republiky.
- Havel, Václav; Hvižd'ala, Karel. 2006. *Prosím stručně: rozhovor s Karlem Hvižd'alou, poznámky, dokumenty*. Praha: Gallery.
- Hloušek, Vít. 2014. „Is the Czech Republic on its Way to Semi-Presidentialism?“ *Baltic Journal of Law & Politics* 7, č. 2, 95–118.
- Hrabálek, Michal. 2007. „Prezident jako aktér zahraniční politiky.“ In: *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces*. Ed. Michal Kořan. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 31–40.
- Kaiser, Daniel. *Prezident: Václav Havel 1990–2003*. Praha: Paseka, 2014.
- Keane, John. 1999. *Václav Havel: politická tragédie v šesti dějstvích*. Praha: Volvox Globator.
- Kopeček, Lubomír; Mlejnek, Josef. 2013. „Different confessions, same sins? Václav Havel and Václav Klaus as Czech presidents.“ In: *Presidents above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*. Ed. Vít Hloušek. Brno: International Institute of Political Science, 31–76.
- Kořan, Michal et al. 2008–2015. *Česká zahraniční politika v roce...* Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Koudelka, Zdeněk. 2009. „Prezident a mezinárodní smlouvy.“ *Právník*, č. 9, 929–939.
- Koudelka, Zdeněk. 2011a. *Prezident republiky*. Praha: Leges.
- Koudelka, Zdeněk. 2011b. „Prezident republiky a zastupování státu navenek.“ *Právník*, č. 11, 1077–1088.
- Koudelka, Zdeněk. 2013. „Právo prezidenta přijímat, pověřovat a odvolávat vedoucí zastupitelských misí.“ *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2, 146–149.
- Kubát, Michal. 2014. „Jak definovat poloprezidentský režim?“ *Iuridica*, č. 1, 137–152.
- Kudrna, Jan. 2012. „Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let.“ *Iuridica*, č. 4, 9–26.
- Kysela, Jan. 2006. „Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?“ *Politologická revue* 12, č. 1, 5–28.
- Kysela, Jan. 2008. „Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní.“ In: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Eds. Miroslav Novák, Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, 235–262.
- Novák, Miroslav; Brunclík, Miloš, eds. 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán.
- Pavlíček, Václav. 2015. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges.
- Syllová, Jindřiška. 2012. „Vliv přímé prezidentské volby na celistvost zahraniční politiky České republiky.“ *Iuridica*, č. 4, 43–52.
- Šimíček, Vojtěch, ed. 2008. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Wintr, Jan. 2008. „Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů.“ In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Ed. Vojtěch Šimíček. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 24–34.
- Žantovský, Michael. 2014. *Havel*. Praha: Argo.

Vláda jako aktér české zahraniční politiky

Michaela Pavlíková

1. Úvod

Vláda je dle Ústavy (čl. 67) vrcholným orgánem výkonné moci, což ji činí odpovědnou za provádění veškeré politiky, zahraniční nevyjímaje. Nastavení jejího působení a vymezení se již podrobně věnovala publikace Michala Kořana a Martina Hrabálka, eds. (2007), která se zaměřuje zejména na postavení vlády v politickém systému České republiky a navíc poskytuje přehled zahraničněpolitického počínání prvních sedmi premiérů. Přístupu k české zahraniční politice a jejím proměnám od rozpadu Československa se z tematického pohledu věnují také například Otto Pick a Vladimír Handl (2004) nebo František Zbořil (2010). Publikace upozorňují na jednání jednotlivých aktérů, ale nezaměřují se čistě na roli vlády. Zajímavý výzkum rovněž proběhl a probíhá v tematicky specifické oblasti České republiky a Evropské unie, kdy například Hloušek a Havlík (Hloušek et al. 2015) rozebírají roli vlády ve formování strategie Evropa 2020. České zahraniční politice se dále průběžně věnují i různé neziskové organizace jako například Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), jejichž analýzy přispívají k širšímu povědomí o rolích a možnostech aktérů české zahraniční politiky, vládu nevyjímaje. Ústav mezinárodních vztahů v Praze pak od roku 2007 pravidelně vydává Analýzu české zahraniční politiky, která zohledňuje všechny aktéry, tedy i vládu, v tematických oblastech, jako je například evropský, bezpečnostní nebo středoevropský rozměr české zahraniční politiky.

Analýza vlády jako aktéra české zahraniční politiky bude provedena na třech úrovních: vláda je zkoumána jako *garant procedurálního nastavení české zahraniční politiky*, jelikož změnou pravidel skrze změnu jednacího řádu může měnit koordinaci a řízení ministerstev, ale i práci vlády samé, čímž ovlivňuje míru a zapojení aktérů do její tvorby. Vláda je dále *koordinátor a vykonavatel české zahraniční politiky*, kdy funguje jako kolektivní orgán, založený na resortním principu. Provedení vládních usnesení vláda ukládá předsedovi, místopředsdům vlády či jednotlivým resortním ministrům, a následující podkapitola se věnuje právě ústavnímu a legislativnímu nastavení působnosti jednotlivých aktérů. V neposlední řadě tato kapitola zohledňuje *diplomacii předsedy vlády*, která mu poskytuje bezprostřední vliv na zahraniční politiku. Aktivní působení ve prospěch zahraničněpolitické orientace, kterou vláda upřednostňuje, patří rovněž mezi nástroje premiérské diplomacie. Přesto, že v agendě premiéra má diplomacie jen omezený prostor, dokáže vytvářet podmínky pro spolupráci na nižších úrovních a může zanechat významnou stopu.

2. Ústavní, legislativní a další kontext

Vláda je kolektivním orgánem, v jehož rámci jsou jednotlivé politiky vykonávány skrze ministerstva, jejichž zřízení upravuje čl. 79 Ústavy. Působnost jednotlivých ministerstev pak vymezuje tzv. kompetenční zákon (ČNR č. 2/1969), který byl již 76krát novelizován.³⁰ Zde je stanoveno, že vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev, kdy za organizaci,

³⁰ V době psaní textu již bylo známo, že v platnost vstoupí další novely zákona.

odbornost a technické zabezpečení odpovídá Úřad vlády České republiky (§ 28 zákona). Je to tedy vláda, kdo určuje agendu pro jednotlivá ministerstva, která pak mají za úkol řešit aktuální otázky, zpracovávat koncepce rozvoje svých odvětví a mimo jiné také v oblasti své působnosti plní úkoly spojené s mezinárodními styky a závazky, které musejí reflektovat a rovněž implementovat. Materiály ministerstev jsou předkládány vládě k projednání.

Vládní rozhodování, jak určuje jednacím řád vlády, probíhá ve sboru na schůzi vlády a vláda je usnášeníschopná,³¹ pokud je přítomna nadpoloviční většina jejích členů a podmínka nadpoloviční většiny také platí pro přijetí usnesení. Ministři jako představitelé jednotlivých resortů tak mají moc ovlivnit výsledné usnesení a zahraniční politika České republiky v důsledku závisí od aktuálního nastavení vlády a její sestavy. Koaliční uspořádání hraje často významnou roli, zejména vzhledem k tomu, že hlas předsedy vlády má stejnou váhu jako hlas jiného člena vlády.

Výslednou podobu usnesení vlády ovlivňuje také vnější, meziresortní připomínkové řízení, které probíhá v případě každého návrhu usnesení. Ministerstva si takto ujasňují svá stanoviska a mohou dle legislativních pravidel vlády vznášet své připomínky.³² Například české předsednictví Radě Evropské unie a jeho obsahová náplň byla projednávána meziresortními expertními skupinami (Kořan 2008: 68) a podobně byla rovněž agenda českého předsednictví meziresortní a vyžadovala koordinaci Úřadem vlády a v rámci Útvaru místopředsedy vlády pro evropské záležitosti (Kořan 2010b: 71).

Otázka koordinace unijní politiky je příkladem kompetenčních rozporů ve vládě a následných změn. Podrobně se jí věnují části zabývající se jednotlivými vládami. Obecně se nastavení koordinace proměňovalo s tím, jak byla vnímána nutnost flexibility jednání v unijních otázkách. Institucionální zajištění procesu integrace, včetně harmonizace právního řádu České republiky s právním řádem Evropské unie bylo poprvé ošetřeno usnesením vlády č. 631 z roku 1994. Tímto usnesením tak mimo jiné vznikl Výbor vlády pro evropskou integraci (VVEI) a Pracovní výbor pro provádění Evropské dohody.

První změnou prošel model nastavení VVEI po volbách 1998, kdy byl zaveden dvoustupňový model – místopředseda vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku se stal předsedou VVEI, který původně svolával a řídil předseda vlády (Úřad vlády ČR n.d.). Jednacím řád VVEI byl přijat usnesením vlády č. 658 z roku 1998 (Vláda ČR 1998d) a ukotvoval kompetence místopředsedy. Později se ale ukázalo, že tomuto postu chyběla opora nejen v kompetenčním zákoně, a pozice předsedy VVEI byla usnesením vlády č. 1333 z prosince 1999 (Vláda ČR 1999) svěřena zpět do rukou předsedy vlády, pozice místopředsedy pak ministru zahraničních věcí. Roku 2001 byl VVEI nahrazen Radou vlády pro evropskou integraci. V zájmu zvýšení efektivity a pružnosti před vstupem České republiky do Evropské unie (EU) došlo roku 2003 k jejímu nahrazení Výborem pro EU (V-EU) usnesením č. 427 (Vláda ČR 2003c). Hlavní úloha koordinace vůči EU před vstupem i po vstupu do EU tímto usnesením přešla na Ministerstvo zahraničních věcí spolu s předsednickým postem V-EU, který zastával ministr zahraničních věcí. Ministerstvo zahraničních věcí získávalo v letech před přistoupením České republiky k EU stále větší roli a nahrazovalo podle Kořana (Baun, Marek 2013: 54) meziministerskou koordinaci, zároveň byl výkonný sekretariát V-EU až do roku 2007 řízen z Ministerstva zahraničních věcí. Předsednictví České republiky Radě EU v první

³¹ Usnesením vláda doporučuje, schvaluje, bere na vědomí nebo ukládá. Pokud vláda materiál „pouze“ vezme na vědomí, vyhrazuje si možnost jej v budoucnosti změnit.

³² Někdy i dlouhodobé připomínkové meziresortní řízení vyústí ve spíše formální schválení vládou, jak tomu bylo podle analýzy Ústavu mezinárodních vztahů v roce 2011 (Kořan, Ditrych 2012: 22).

polovině roku 2009 znamenalo zásadní změnu v koordinaci evropských otázek. Koordinační pravomoci přešly z Ministerstva zahraničních věcí na Úřad vlády (Baun, Marek 2013: 54–55). Již usnesením č. 57 z ledna roku 2007 (Vláda ČR 2007e, 2007f) nahradil funkci předsedy V-EU místopředseda vlády pro evropské záležitosti.

Po pádu vlády v polovině českého předsednictví Radě EU v březnu 2009 byl úřad svěřen kanceláři ministra pro evropské záležitosti a neformální vliv V-EU se s koncem předsednictví zmenšil. Další vládě pak trvalo ustavení vztahů mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Úřadem vlády, nicméně byl roku 2010 post ministra pro evropské záležitosti zrušen jen proto, aby byl za rok nahrazen postem státního tajemníka pro evropské záležitosti při Úřadu vlády. Vznik tohoto postu byl však koaličním partnerem (TOP 09) viděn jako opětovné ustavení „ministerstva pro evropské záležitosti“ (Dostál 2011), tedy postu, který byl definitivně zrušen před vznikem této vlády po květnových volbách roku 2010. Ministerstvo zahraničních věcí však trvalo na uchování funkce státního tajemníka pro EU také na resortní úrovni. Celá anomálie zdvojení postu na Ministerstvu zahraničních věcí a při Úřadu vlády byla ukončena až 1. 8. 2013 rozhodnutím ministra zahraničních věcí Jana Kohouta v rámci Rusnokovy vlády (Vláda ČR 2014a).

Obecně nyní za koordinaci evropských politik odpovídá Úřad vlády, v jehož rámci se jimi zabývá Sekce pro evropské záležitosti, konkrétně Odbor koordinace evropských politik (OKE) (Vláda ČR n.d.a). Úkolem OKE je zajišťovat činnost Výboru pro EU a koordinovat politiku České republiky ve vztahu k EU jak vnitrostátně, tak i navenek. Tento odbor zastřešuje meziresortní spolupráci a má být zprostředkovatelem kompromisu mezi jednotlivými úřady. Zasedání V-EU probíhá na vládní úrovni (VV-EU) nebo na pracovní úrovni (PV-EU), kdy jsou členy V-EU představitelé státní správy na úrovni náměstků či jiných pracovníků v řídicí pozici. Význam pracovní roviny V-EU spočívá v tom, že tichou procedurou schvaluje značnou část dokumentů, které stanovují východiska, pozice a cíle ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v otázkách týkajících se působení České republiky v EU (Vláda ČR 2014b).

Koordinace české evropské politiky je tak příkladem největších zásahů do struktury tvorby zahraniční politiky, kdy je to právě vláda, která nastavuje nová pravidla, určuje aktéry, zřizuje pracovní orgány a mění jednací řád, který je dle Pavlíčka (2001: 360) značně proměnlivý, jelikož je vláda v jeho nastavování limitována pouze Ústavou a jinými ústavními předpisy, a jednací řád přijímá svým usnesením dle vlastních potřeb. Vláda tak ze své funkce hraje klíčovou roli v nastavení rámce tvorby české zahraniční politiky a koordinace jejího výkonu, k čemuž má širokou škálu přímých i nepřímých nástrojů svého zapojení. Přes tuto klíčovou roli je celková zátěž spojená se zahraniční politikou v porovnání k vládní agendě spíše malá (Kořan 2010a; Kořan 2011: 27).

Role Úřadu vlády je klíčová v tom, že je odpovědný za odborné, organizační a technické zabezpečení činnosti vlády, plní především administrativní funkci a je to aparát, v jehož strukturách mohou být začleněny i jiné organizační složky členů vlády. Chod takzvaných poradních a pracovních orgánů vlády, jako je například Legislativní rada vlády, Bezpečnostní rada státu nebo Rada vlády pro lidská práva, je rovněž zabezpečován ze strany Úřadu vlády.

Obecně lze za nejpřímější nástroj ovlivňování zahraniční politiky vládou považovat diplomacii předsedů vlády, která může zaprvé aktivně zapůsobit v určité zahraničněpolitické oblasti a působit ve prospěch cílů daného předsedy a jeho vlády a zadruhé může být skrze ni udržována kontinuita a mohou být nastaveny základy pro nižší úrovně diplomacie, například pro další ministerstva (Kořan 2010a: 27). Oba body jsou důležité vzhledem k omezenému prostoru pro zahraničněpolitickou agendu v celkovém objemu práce předsedy vlády. Počet a destinace zahraničních cest předsedů vlády, jejich diplomatické aktivity a přijaté návštěvy

svědčí o směru zahraniční politiky premiéra. Kvalita jeho diplomacie se tak odvíjí od několika faktorů, jimiž jsou jeho osobní zájem o určitou agendu, byrokratické zázemí a expertíza či kvalita komunikace a koordinace s Ministerstvem zahraničních věcí (případně dalšími složkami vlády). Například premiér Topolánek, známý svou atlantistickou inklinací, se v roce 2007 hojně setkával s americkými představiteli, na domácí půdě a ve středoevropském prostoru pak šlo spíše o udržování kontinuálních vztahů. Obrat nastal s českým předsednictvím Rady EU, jejíž agenda dominovala premiérovým diplomatickým stykům. Přijímání zahraničních návštěv v České republice v tomto období pak více odráželo vládní priority a priority českého předsednictví (Kořan 2010: 21; Kořan 2008: 23).

Nicméně je to stále vláda jako celek, kdo jedná o zahraničních cestách nejen předsedy vlády, ale rovněž prezidenta a ministra zahraničních věcí a schvaluje je. V každém případě je premiéřská diplomacie do značné míry závislá na odborné expertíze a zázemí na Úřadu vlády a před každým setkáním je zapojeno Ministerstvo zahraničních věcí, aby předložilo podkladové materiály nebo přímo návrh agendy k jednání.

Jednou z pravomocí vlády je také rozhodovat o vysílání zahraničních vojenských misí. Na návrh ministra obrany vláda přijímá usnesení o působení českých ozbrojených sil v zahraničí, tento návrh však podléhá souhlasu nadpoloviční většiny všech členů Parlamentu České republiky (podobně jako souhlas s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky anebo vyhlášení válečného stavu). Vláda může ze své ústavní pravomoci, jak se tomu stalo například v roce 2008 usnesením č. 1631, umožnit působení vojáků v zahraničí i bez souhlasu Parlamentu po dobu kratší než 60 dní (Vláda ČR 2008). Bez nutnosti souhlasu Parlamentu, a tedy výhradně v pravomoci vlády, je rozhodování o množství finančních prostředků vynaložených na zapojení České republiky do mezinárodních organizací a civilních misí EU.

3. Historický vývoj – ministři

3.1. Koaliční vlády Václava Klause 1992–1996 a 1996–1998

Poslední vládou české republiky v rámci federace a zároveň první samostatnou vládou České republiky byla vláda Václava Klause v období 2. července 1992 – 4. července 1996, tvořená koalicí ODS, KDS, KDU-ČSL a ODA (Vláda ČR 2009a). Druhá Klausova koaliční (menšinová) vláda pak trvala necelé dva roky od června 1996 do ledna 1998 a byla tvořena koalicí ODS, KDU-ČSL a ODA. Přes její krátké trvání a narušení vztahů uvnitř pravice, který se podle Kopečka (2010) výrazně podepsal na dalším vývoji české politiky, se této vládě podařilo mimo jiné dospět k podpisu Česko-německé deklarace o vzájemných vztazích a jejich budoucím rozvoji.

Vláda a její členové mají z rozhodnutí prezidenta č.144/1993 právo sjednávat a schvalovat takové mezinárodní smlouvy, které nevyžadují souhlas Parlamentu, nebo ty, které nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy. Podle Gajdoše (2007: 46) tak bylo svěřeno této pravomoci vládě vnímáno jako zvýšení parlamentní kontroly české zahraniční politiky skrze odpovědnost a odvolatelnost vlády Parlamentem, ve kterém je skrze interpelace prostor se k zahraničněpolitickým otázkám vyjadřovat (Parlament 1993a, 1993b). Zároveň je to vláda, kdo má kapacity a expertízu k vyjednávání mezinárodních smluv, přesto, že Ústava upřednostňuje prezidenta, zatímco v ústavní praxi dominuje vláda (Koudelka 2009). Základním prováděcím předpisem k ústavním normám je pak Směrnice vlády (Vláda ČR 2004a) pro

sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválená usnesením vlády č. 131 z 11. února 2004, která nahradila dřívější verzi č. 328 z 16. června 1993 (Vláda ČR 1993).

Tato směrnice dále rozlišuje a) smlouvu prezidentskou, tedy takovou, která k ratifikaci prezidentem vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu nebo souhlasu skrze referendum; b) vládní smlouvu, která nevyžaduje souhlas Parlamentu, nepodléhá ratifikaci ani referendu a je podepisována vládou a c) resortní smlouvu, obdobně nepodléhající ratifikaci, referendu ani souhlasu Parlamentu, jelikož svým významem nepřesahuje kompetence ministerstva či jiných ústředních orgánů státní správy a podepisuje ji příslušný ministr.

Přístup k EU

Se vznikem České republiky v roce 1993 bylo potřeba zajistit určitou obrannou politiku pro získání přístupu do NATO a dále do EU (Mitchell 2014). Pro postupnou integraci do struktur Evropské unie vznikl usnesením vlády č. 631/1994 v roce 1994 specializovaný útvar pro evropskou legislativu: Úřad pro legislativu a veřejnou správu (ÚLVS) (Vláda ČR n.d.b). Tehdejší místopředseda vlády Jan Kalvoda byl pověřen jeho vedením a koordinací prací na sbližování právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství tak, aby došlo k naplňování závazků plynoucích z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.

Ve druhém volebním období došlo k přesunutí ÚLVS i samostatného oddělení kompatibility s právem Evropských společenství do působnosti Ministerstva spravedlnosti, a to na základě zákona č. 272/1996 Sb. Od roku 1997 se pak ze samostatného oddělení kompatibility s právem Evropských společenství stal Odbor kompatibility (Vláda ČR n.d.b). Tento odbor byl následně roku 1999 převeden pod Úřad vlády České republiky, s cílem lepšího naplňování koordinační a poradní úlohy pro celou státní správu.

Bližící se platnost Evropské dohody si také vyžádala, jak již bylo zmíněno, aby vláda vytvořila v souladu s usnesením č. 631 ze dne 9. listopadu 1994 další orgány na vládní úrovni. Vznikl tak Výbor vlády pro evropskou integraci řízený předsedou vlády, se stálými členy z řad ministrů vlády. Hlavním úkolem tohoto výboru bylo „projednávání návrhů dokumentů vztahujících se k řízení procesu provádění Evropské dohody a navrhování opatření vlády, projednávání návrhů směrnic pro jednání českých zástupců v Radě přidružení, navrhování rozhodnutí vládě, projednávání a koordinace postupu jednotlivých resortů ve vztahu k orgánům Evropské unie“ (Úřad vlády ČR n.d.). Dále pak jako meziresortní pracovní skupina vznikl Pracovní výbor pro provádění Evropské dohody a ad hoc zřízené pracovní skupiny. Pracovní skupiny expertů vypracovávaly odborná stanoviska pro Pracovní výbor (Úřad vlády ČR n.d.).

Roku 1997 došlo k přesunu praktických jednání na Ministerstvo zahraničních věcí, a to poté, co vláda svým usnesením č. 644 jmenovala Cyrila Svobodu, náměstka ministra zahraničních věcí, vedoucím delegace České republiky pro jednání o dohodě o přístupu k Evropské unii (Vláda ČR 1997a).

Přístup k NATO

Vztahy České republiky s NATO byly další prioritní oblastí, která se mohla začít rozvíjet po schválení účasti České republiky na programu Partnerství pro mír (PřP) usnesením č. 64 (Vláda ČR 1994). Podpisem dokumentu byl zmocněn předseda vlády, jelikož se jednalo o klasickou vládní smlouvu, kterou není nutno ratifikovat v Parlamentu. Ministři zahraničních věcí a obrany pak měli za úkol praktické zajišťování účasti České republiky na PřP.

K členství v NATO byla Česká republika přizvána na summitu v Madridu v červnu 1997 (Natoaktual.cz 2000), na což vláda reagovala vytvořením Výboru vlády pro integraci České republiky do NATO usnesením č. 383. Úkolem výboru bylo koordinovat resorty na vnitrostátní úrovni ale i směrem k NATO (Vláda ČR 1997b). Vedením vládního výboru byl jmenován předseda vlády Václav Klaus. Dále byl vytvořen Pracovní výbor na úrovni náměstků ministrů, jehož úkolem bylo koordinovat práci ministerstev (Natoaktual.cz 2000).

Celkově docházelo k posílení legislativního kontextu obranné a bezpečnostní politiky, včetně vytvoření Bezpečnostní rady státu podle článku 9 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. Jakožto stálého pracovního orgánu vlády pro koordinaci problematiky bezpečnosti je její složení ve výsadní pravomoci vlády a může přímo zasahovat do otázek zahraniční a bezpečnostní politiky (Vláda ČR n.d.c.). Rada je pro zahraniční politiku důležitá z toho důvodu, že představuje nástroj pro koordinaci pozic mezi vládou a prezidentem. Prezident se může účastnit jejích schůzí, vyžadovat zprávy od jejích členů a projednávat otázky spojené s její působností (čl. 9 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky). Pracovním orgánem Bezpečnostní rady státu je Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky, ve kterém jsou přítomni zástupci vlády a zástupce z Kanceláře prezidenta republiky.

Ekonomická diplomacie

Počátky ekonomické diplomacie České republiky vznikaly mezi lety 1996 a 1997, kdy nakonec vláda usnesením č. 722 ze dne 19. listopadu uložila Ministerstvu průmyslu a obchodu vypracovat konečné znění koncepce proexportní politiky ČR (Vláda ČR 1997c). Řízení hospodářské diplomacie po většinu funkčního období leželo na jednotlivých resortech, což odpovídá právě i výše uvedenému usnesení, kterým vláda ponechala dohodu o fungování ekonomických úseků zastupitelských úřadů na jednáních mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zahraničních věcí. Takovýto model řízení ekonomické diplomacie, kdy mají zásadní roli v ekonomické diplomacii zejména dvě ministerstva, Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo průmyslu a obchodu, se nazývá duální nebo také konkurenční (Pajtinka 2007: 17–19). Rozdělení předmětové agendy, tak jak je určuje kompetenční zákon, může být v některých případech problematické a způsobovalo spory mezi jednotlivými resorty.

3.2 Tošovského úřednická vláda: leden–červen 1998

Probíhala v první polovině roku 1998, a to po odstoupení Klausovy vlády. Jednalo se o vládu tzv. úřednickou, která měla co nejdříve uspořádat nové volby (Česká televize 2013a). Co se zahraniční politiky týče, upravila tato vláda jednací řád usnesením č. 15 ze 14. ledna 1998 a rozhodla se projednávat zahraniční cesty členů vlády týkající se zásadních zahraničněpolitických záměrů, podklady k tomuto projednávání má vypracovat Ministerstvo zahraničních věcí (Vláda ČR 1998a).

Důležitou událostí této vlády byl chystaný vstup České republiky do NATO, jehož organizace nadále zůstávala na Výboru vlády pro integraci České republiky do NATO. Vláda měla také zájem na důsledné kontrole integračního procesu,³³ jelikož v této době započal *screening* právního řádu České republiky Evropskou komisí (Gajdoš 2007).

³³ Viz například Usnesení vlády České republiky ze dne 30. března 1998 č. 216 o postupu jednání delegace České republiky o dohodě o přístupu České republiky k Evropské unii (mandát) a k přehledu dosud identifikovaných dopadů přípravy České republiky na členství v Evropské unii na státní rozpočet a institucionální zabezpečení.

3.3 Vláda Miloše Zemana 1998–2002

V předčasných volbách roku 1998 zvítězila ČSSD, která ovšem nedokázala sestavit většinovou vládu, opřenou o koalici parlamentních stran. Mezi ČSSD a druhou nejsilnější ODS proto vznikla Opoziční smlouva, oficiálně Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice, která byla podepsána 9. července 1998 (Vláda ČR 1998). Tato smlouva umožňovala menšinovou vládu ČSSD, ovšem s omezenými možnostmi. V zahraničněpolitické oblasti byla uvedena podmínka vzájemné konzultace (odstavec VIII.), čímž měla ČSSD omezený prostor například ke kritice NATO, která se umírnila (Havlík, Pečinka 2005: 170).

Jednací řád této vlády byl změněn zavedením institutu předsednictva vlády, jež mělo koordinační a iniciativní funkci. Došlo tak k vytvoření mezistupně, kdy měl místopředseda vlády možnost udělit výjimku z připomínkového řízení takovým materiálům, které jsou předkládány resortem z jeho působnosti. Místopředseda vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku tak měl plnit koordinační funkci vůči ministru zahraničních věcí, obrany, vnitra a ministru bez portfeje a také začal předsedat výborům pro integraci do NATO a EU (Vláda ČR 1998c).

Jednací řád meziresortního Výboru vlády pro evropskou integraci (VVEI) rovněž prošel v tomto období změnou, když byl jeho předsedou ustaven právě místopředseda vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku (Vláda ČR 1998d) v podobě osoby Egona Lánského. Činnost výboru se v dalším období měla zaměřovat na koordinaci jednotlivých resortů přípravy České republiky na vstup do EU a komunikaci s Parlamentem.

Tento model řízení však nebyl příliš úspěšný, a to z několika důvodů. Postavení místopředsedy vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku nebylo zakotveno v kompetenčním zákoně a vycházelo pouze z jednacích řádů vlády a VVEI, a vztah vlády a EU byl často prezentován spíše náměstkem Ministerstva zahraničních věcí Pavlem Teličkou (Gajdoš 2007). Egon Lánský pak koncem roku 1999 z funkce odstoupil, patrně ze zdravotních důvodů. K demisi však byl již předtím vyzýván ze strany ČSSD pro neúspěch v koordinaci příprav na vstup do EU a negativní posudek Evropské komise (Havlígerová 2001).

Funkci po Egonu Lánském převzal stávající ministr zahraničních věcí Jan Kavan a do čela VVEI byl usnesením vlády z 13. prosince 1999 č. 1333 ustaven předseda vlády (Vláda ČR 1999). Členem předsednictva VVEI byl jmenován také 1. náměstek ministra zahraničních věcí a vedoucí delegace České republiky pro jednání o dohodě o přístupu České republiky k Evropské unii, již zmiňovaný Pavel Telička. Můžeme tedy pozorovat jistou centralizaci řídicí role pod Ministerstvo zahraničních věcí. Činnost VVEI nicméně zajišťovalo Ministerstvo zahraničních věcí společně s Úřadem vlády. V roce 2001 byl pak VVEI usnesením č. 1161 změněn na Radu vlády pro evropskou integraci³⁴ (Vláda ČR 2001).

Zahraníční cesty členů vlády a vedoucích ústředních orgánů státní správy prošly za vlády Miloše Zemana změnou jednacího řádu usnesením č. 506 z května 2000. Byla zavedena povinnost předkládat orientační plány cest ministrů a o předpokládaném výsledku informovat předsedu vlády a Ministerstvo zahraničních věcí. Cílem bylo zvýšení efektivity práce Ministerstva zahraničních věcí, sjednocení jeho postojů a zvýšení jeho koordinačního vlivu a také návrh na změnu financování vrcholných návštěv (Vláda ČR 2000). Došlo tak k zásadnímu zásahu do autonomie ministrů, podstatnému zvýšení vlivu ministra zahraničních věcí, kdy Ministerstvo zahraničních věcí posuzuje účelnost cesty a může ji nedoporučit, a premiéra, který

³⁴ „Rada vlády pro evropskou integraci je stálým odborným, poradním, koordinačním a iniciativním orgánem vlády v oblasti přípravy České republiky na členství v Evropské unii“ (Vláda 2001).

je poslední instancí. Vláda tak získala vliv na zahraniční politiku v rámci jednotlivých resortů (Gajdoš 2007: 55).

V bezpečnostní oblasti za Zemana vznikl v roce 1999 první strategický bezpečnostní dokument Bezpečnostní strategie České republiky (Ministerstvo obrany ČR 2016), a to v reakci na vstup do NATO a eskalující kosovskou krizi. První verze však měla spíše informativní charakter k zajištění podpory společnosti (Ministerstvo obrany ČR 1999: 13), kdežto druhou verzi z roku 2001 již můžeme pokládat za strategický dokument, jelikož „formuluje zadání v oblasti zahraniční, obranné, hospodářské politiky a politiky vnitřní bezpečnosti“ (Ministerstvo obrany ČR 2001: 9).

Za vlády Miloše Zemana se dostalo podpory také proexportní politice, k čemuž podle Gajdoše (2007) přispěl zákon č. 72/2000 sb., o neinvestičních pobídkách, a posílení koordinace Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva financí a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Díky snaze přivést silné strategické partnery do České republiky se podařilo dosáhnout vyššího přílivu přímých zahraničních investic (Česká národní banka n.d.), a to díky vedení na vládní úrovni.

3.4 Vláda tří premiérů a jednoho ministra zahraničních věcí 2002–2006

V období od roku 2002–2006 se na postu předsedů vlády vystřídali tři premiéři, ovšem ministr zahraničních věcí Cyril Svoboda zastával svůj post ve vládě kontinuálně. Prvním premiérem vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a US stal Vladimír Špidla, který odstoupil v roce 2004 po neúspěchu při volbách do Evropského parlamentu (i.DNES.cz 2004), později zaujal post evropského komisaře pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti. Druhým premiérem se pak stal Stanislav Gross, kterého vystřídal Jiří Paroubek v roce 2005.

Špidlův kabinet svým usnesením č. 737 z 15. července 2002 přijal změny jednacího řádu, které zrušily pravomoc místopředsedy vlády k udělení výjimky z požadavku připomínkového řízení a nově je delegovaly na předsedu vlády nebo v případě legislativního návrhu na místopředsedu vlády pro legislativu (Vláda ČR 2002). Model koordinace skrze místopředsedy vlády byl touto změnou jednacího řádu zrušen.³⁵

Změna jednacího řádu v roce 2003 usnesením č. 180 pak stanovila materiály, které jsou zasílány ke stanovisku omezenému okruhu připomínkových míst, popřípadě jsou předkládány vládě bez připomínkového řízení. Tyto materiály se týkají například průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky, které jsou předkládány pouze Ministerstvu zahraničních věcí, Ministerstvu vnitra a Ministerstvu dopravy. Přelet ozbrojených sil jiných států nebo přijetí oficiálních delegací na území České republiky spadá nově pouze pod Ministerstvo zahraničních věcí (Vláda ČR 2003a), což umožňuje jeho lepší koordinační roli. V oblasti bezpečnosti již na prahu milénia politickou scénou hýbalo téma zapojení České republiky do protiraketové obrany USA. V období vlády Špidlova kabinetu byla nastartována jednání, která pak byla sociálně demokratickými premiéry odmítána, a česká zahraniční politika tak v této oblasti působila rozpačitě (Kolomazník 2014).

³⁵ Posty místopředsedů vlády tak byly postupně obsazovány ministry jednotlivých resortů už za vlády Zemana, kdy byl na post Egona Lánského (místopředseda vlády pro koordinaci resortů zahraničí, vnitra a obrany) po jeho odchodu v prosinci 1999 dosazen Jan Kavan (ministr zahraničních věcí). Obdobně byl post Pavla Mertlíka (místopředseda vlády pro ekonomiku a od července 1999 rovněž ministr financí) po jeho odchodu v roce 2001 přidělen stávajícímu ministru průmyslu a obchodu Miroslavu Grégrovi (Vláda 2009b).

V tomto období se blížil vstup do EU,³⁶ a probíhaly tak změny jednacího řádu, jež měly za cíl vyrovnat se s nastavením unijní problematiky. Usnesením vlády č. 853 ze dne 3. září 2003 byl v jednacím řádu ošetřen způsob projednávání a schvalování mandátu pro účast členů vlády na jednáních rady Evropské unie a Evropské rady (Vláda ČR 2003b). Roku 2003 byl také usnesením č. 427 zřízen Výbor pro EU (VEU) (Vláda ČR 2003c), který nahrazoval Radu vlády pro integraci a jehož úkolem byla příprava a koordinace pozic ČR v EU, schvalování instrukcí pro jednání Výboru stálých zástupců (COREPER) a mandáty pro jednání ministrů v Radě EU. Dalším usnesením vlády z roku 2004 pak došlo k rozdělení témat unijní povahy projednávaných na schůzi vlády na část A (materiály nelegislativní povahy, které se výlučně týkají působení ČR v EU), B (materiály nespádající pod A ani C) a konečně část C (materiály nelegislativní povahy, bez rozporů, bez zásadního ekonomického či sociálního významu a ukládající úkoly pouze navrhovatelům) (Vláda ČR 2004b).

Za vlády premiéra Grosse (srpen 2004 – duben 2005) byl diskutován postup, kdy se premiér na doporučení prezidenta Klause (Havlík, Pečinka 2005) vzhledem k omezeným zkušenostem obklopil odborníky, tzv. „superporadci“, v oblasti ekonomiky a zahraničních věcí. Podle Zdeňka Šarapatky, bývalého ředitele Grossova kabinetu, to byli právě tyto „poradci“, kvůli kterým se Stanislav Gross dostal do nepříjemných kauz a ve svém úřadu skončil (Válková 2015), Šarapatka sám měl určitou dobu před svým odvoláním z funkce tento tým řídit. Jelikož však o přítomnosti osob na jednání vlády rozhoduje premiér, nebylo nutné provádět změnu jednacího řádu (Fischer 2004).

V období této vlády panovalo celkové napětí mezi vládou a prezidentem, který pocházel z tábora opozice. Prezident se nejprve nečekaně rozhodl účastnit podpisu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v Aténách 2003, načež následně prohlásil, že chce do budoucna více využívat své ústavní pravomoci v zahraniční politice. Premiér Špidla se proti tomuto ohradil, jelikož za zahraniční politiku je odpovědná vláda (Doležal 2003). Prezident také nesouhlasil s přidělením evropských záležitostí ministru zahraničních věcí v rámci koordinace Výboru pro EU, neboť dle jeho názoru je evropská integrace záležitostí vnitřní politiky ČR (Klaus 2003). V neposlední řadě vyvstal v období vlády premiéra Paroubka na povrch spor o zahraniční cesty prezidenta. Přesto, že prezident dle názoru premiéra vystupoval v rozporu se zahraniční politikou vlády (ČTK 2005), došlo nakonec mezi vládou i prezidentem k příměří a například na summitu EU v Bruselu v červnu 2006 zastupoval Českou republiku právě prezident (ČTK 2006).

3.5 Vlády Mirka Topolánka 2006–2007 a 2007–2009

První vláda Mirka Topolánka, složená z členů ODS a nestraníků, měla krátké trvání (4. 9. 2006 – 9. 1. 2007), jelikož nezískala důvěru Poslanecké sněmovny. V období čtyř měsíců však usnesením č. 1113 ze 4. října 2006 vláda zamítla návrh ústavního zákona o referendu o umístění prvků protiraketové obrany USA na území České republiky (Vláda ČR 2006a). Dalším usnesením č. 1114 ze 4. října 2006 (Vláda ČR 2006b) stihla tato vláda schválit prodloužení působení Armády ČR v silách NATO a EU do konce roku 2007, kdy šlo zejména o působení v rámci Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil (ISAF) na Balkáně a vyčlenění speciálních jednotek.

Druhá vláda, tvořená koalici ODS, KDU-ČSL a Strany zelených, si důvěru udržela do 24. března 2009. Ministrem zahraničních věcí byl jmenován Karel Schwarzenberg, oblast evropských záležitostí však byla ošetřena vládou odlišným způsobem než za předchozích vlád.

³⁶ Česká republika vstoupila do EU k 1. květnu 2004.

Usnesením vlády č. 39 ze dne 9. ledna 2007 byl jmenován místopředseda vlády pro evropské záležitosti Alexandr Vondra (Vláda ČR 2007), jehož úkolem bylo koordinovat činnost vlády v oblasti přípravy a výkonu českého předsednictví Radě EU a dalších záležitostech evropské integrace. Postavení místopředsedy vlády však bylo zakotveno pouze v jednacím řádu a vyvolávalo debatu, zda by vzhledem k vytvoření nového orgánu nemělo dojít ke změně v kompetenčním zákoně (Kořan 2008: 41).

Místopředseda vlády pro evropské záležitosti se také stal prvním místopředsedou Výboru pro EU, a odsunul tak ministra zahraničních věcí na pozici druhého místopředsedy. Na pracovní úrovni Výboru pro EU jím byl ministr zahraničních věcí v předsednické funkci přímo nahrazen (Kořan 2008: 18). Důvodem byla snaha koncentrovat agendu předsednictví přímo pod úřadem premiéra. Pozice Ministerstva zahraničních věcí tak byla v evropských záležitostech výrazně oslabena, avšak ministr zahraničních věcí nadále zůstal členem Rady EU. Rozdělení rolí mezi Ministerstvo zahraničních věcí a vládu lze pozorovat například na jednání o institucionální reformě EU, kdy měl pozici České republiky prezentovat premiér a místopředseda vlády pro evropské záležitosti, zatímco ministr zahraničních věcí byl odpovědný za ostatní mezinárodní jednání (Vláda ČR 2007a).

Topolánkova vláda se již od počátku musela zabývat problematikou vstupu do Schengenského prostoru, již zmíněnými přípravami na výkon předsednictví v Radě EU ale také třeba otázkou přijetí eura, kdy usnesením vlády č. 1430 z roku 2007 vláda rozhodla, že nestanoví datum jeho přijetí (Vláda ČR 2007b). Vláda ze své výkonné role rovněž v roce 2007 usnesením č. 43 schválila odpověď na nótu USA, která započala jednání o umístění radarové stanice v rámci systému protiraketové obrany České republiky (Vláda ČR 2007c). Dalším přímým zásahem do zahraniční politiky bylo usnesení z 25. dubna 2007, kterým vláda podle Kořana (2008) ve vztahu k Rakousku demonstrovala názor, že je melkský proces kolem jaderné elektrárny Temelín ukončený. Tento jednostranný krok vzbudil nesouhlas u představitelů rakouské vlády i aktivistů proti Temelínu (ČTK 2007).

Vláda zasáhla do tvorby české zahraniční politiky v roce 2008 schválením Směrnice vlády ke sjednávání smluv v rámci EU a jejich vnitrostátnímu projednávání (Vláda ČR 2008a), která stanovila závazný postup pro ústřední orgány státní správy ve vztahu k mezinárodním smlouvám sjednávaným v rámci EU. Tématem byla mimo jiné rozvojová spolupráce, kde vláda využívala pravomoci měnit gestory sjednávání smluv a zmocňování jejich podpisu, a také se zabývala novým modelem ekonomické diplomacie nebo navýšením rozpočtu Ministerstva zahraničních věcí pro nadcházející předsednictví (Kořan 2009: 15). V roce 2008 poslala vláda k ratifikaci v Parlamentu Lisabonskou smlouvu, kterou již 13. prosince 2007 podepsal premiér Mirek Topolánek a ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg.³⁷

Výrazným krokem vlády byl podpis memoranda o porozumění mezi Ministerstvem vnitra ČR a Ministerstvem pro vnitřní bezpečnost USA v únoru 2008, který předznamenal zrušení víz s USA, ale na druhou stranu vyvolal debatu na domácí i evropské úrovni ohledně sběru dat a informací o cestujících (ČTK 2008; Vláda ČR 2008b). Česko-americké vztahy v této době podporovala také diplomacie premiéra Topolánka a vysoký počet setkání s nejvyššími americkými představiteli (Kořan 2009: 19).

V květnu 2008 česká vláda na návrh ministra zahraničí Schwarzenberga schválila návrh na uznání nezávislosti Kosova (Vláda ČR 2008c), ve svém usnesení pak vláda navíc uložila ministru zahraničních věcí, aby zároveň aktivně podporoval rozvoj vztahů s Republikou Srbsko (Vláda ČR 2008d). Proti uznání Kosova se však stavěla opozice i sám prezident (Kořan 2009:

³⁷ Vláda České republiky schválila Lisabonskou smlouvu svým usnesením č. 1367 ze dne 4. prosince 2007.

223), v tomto případě však byla rozhodující role vlády, která se rozhodla pro zřízení velvyslanectví v Kosovu.

V oblasti rozhodování o vyslání zahraničních vojenských misí vláda v tomto období řešila působení českých speciálních sil v Afghánistánu, kdy usnesením č. 1246 schválila návrh ministryně obrany Vlasty Parkanové (Vláda ČR 2008e). Tento návrh vyvolal roztržku s opoziční ČSSD, a vláda tak vyřešila situaci usnesením č. 1631, kterým umožnila působení českých vojáků na misi ISAF i bez souhlasu Parlamentu (Vláda ČR 2008f).

V tomto období byla v české zahraniční politice pozorovatelná aktivní diplomacie předsedy vlády, která reprezentovala priority vlády. Diplomatičké cesty premiéra Topolánka v čase narůstaly, což bylo patrné zejména v období předsednictví. Unijní agendě pak byla v období od konce roku 2008 podřízena diplomacie obou premiérů (Kořan 2010: 20). V souvislosti s plynovou krizí, ekonomickou krizí, krizí v Gaze a jednáním evropských členů G20 poskytl summit NATO či summit Evropské rady premiérovi příležitost účastnit se na řešení důležitých evropských, ale i mezinárodních otázek. Mezi největší úspěch domácí diplomacie pak jistě patří summit EU-USA v Praze, kterého se zúčastnil prezident Obama na základě českého pozvání (Marjanovič 2009).

V neposlední řadě vláda v roce 2008 využila nástroje prohlášení, kdy ve věci ozbrojeného konfliktu v Gruzii vyjádřila podporu nezávislosti, suverenity a územní celistvosti Gruzie včetně Jižní Osetie a Abcházie, a vyzvala všechny strany konfliktu ke zdrženlivosti (Vláda ČR 2008g). Vláda rovněž schválila usnesením č. 1063 uvolnění finančních prostředků na rekonstrukční a rozvojovou pomoc Gruzii ve výši 150 mil. Kč (Vláda ČR 2008h).

3.5.1 Pád Topolánkovy vlády a úřednická vláda Jana Fischera 2009–2010

První pololetí roku 2009 předsedala Česká republika Radě EU. Přes administrativně relativně dobře zvládnuté předsednictví,³⁸ se patová situace mezi vládou a opozicí podepsala na březnovém pádu vlády a v důsledku politického vakua také na negativním obraze České republiky v EU. Podle Petra Kanioka (2010) tak ani prestižní úkol, jakým předsednictví je, nedokázal posílit vnitropolitickou stabilitu. S pádem vlády souvisela rovněž změna řízení evropských záležitostí, kdy byla funkce místopředsedy vlády pro evropské záležitosti jaksí degradována na ministerskou úroveň, a snížil se tak její neformální vliv. Zejména s koncem předsednictví pak v oblasti EU získalo Ministerstvo zahraničních věcí zpět část svého vlivu (Marek, Baun 2013: 55).

Výkon české zahraniční politiky tak byl přímo ovlivněn vyslovením nedůvěry vládě, které mnoho komentátorů považovalo za výraz neodpovědnosti české politiky (Kořan 2010: 15). O nedostatku dialogu v rámci zahraniční politiky svědčí například zrušení třech velvyslanectví a tří konzulátů bez širší debaty v rámci legislativy (Kořan 2010: 19). K obrazu České republiky jako problematického partnera v rámci EU přispívalo i zdržení ratifikace Lisabonské smlouvy prezidentem Klausem. Vláda již dříve prohlásila, že chce dokončit ratifikaci do konce roku 2009 a vyzvala prezidenta k podpisu (Vláda ČR 2009c), ke kterému nakonec došlo 3. listopadu 2009.

Po vyslovení nedůvěry Topolánkově vládě nastoupila 9. dubna 2009 Fischerova apolitická úřednická vláda. Původně měla fungovat pouze do předčasných voleb na podzim

³⁸ Podle Marka a Bauna (2011) Česká republika benefitovala z velice nízkých očekávání, a výkon předsednictví tak byl hodnocen jako pozitivní překvapení. Mezinárodní krize zároveň odváděly pozornost od ne vždy zcela perfektně připravené agendy.

téhož roku, Ústavní soud však svým rozhodnutím volby zrušil a mandát Fischerova kabinetu byl prodloužen do července 2010 (Vláda ČR 2010a).

V oblasti bezpečnostní politiky vydala úřednická vláda v roce 2009 prohlášení, tentokrát k iránskému raketovému programu. Jelikož však vládní prohlášení jako nástroj zahraniční politiky nejsou obvyklá, poukazovalo to na vážné znepokojení vlády nad hrozbou pro mezinárodní prostředí a výzvu ke koordinovanému postupu. Navíc vláda považovala iránský raketový program za hrozbu nejen pro Izrael, ale také pro jihovýchodní Evropu (Vláda ČR 2009d).

Fischerova diplomacie pak byla hodnocena jako nízkoprofilová, konsenzuální a také úspěšná, přestože omezený mandát úřednické vlády nedovoľoval předsedovi vlády výrazněji posouvat zahraniční politiku a v prvních měsících byla jeho diplomacie určována rolí předsedy Evropské rady. Vláda v tomto období plnila vůči zahraniční politice spíše tradiční exekutivní úkoly a docházelo k postupnému přesouvání stále většího počtu důležitých rozhodnutí do rukou vlády bez řádného zapojení debaty v Parlamentu (Kořan 2011: 19–21). Ostřejší postoj zaujal Fischer pouze vůči prezidentu Klausovi ve věci „írské výjimky“ a podpisu Lisabonské smlouvy (Kořan 2010: 23).

Co se týče postoje k EU, byl to útvar místopředsedy vlády/ministra pro evropské záležitosti, který měl na starost celkovou koordinaci předsednictví a vládních a premiérských aktivit. Byl veden nejprve Alexandrem Vondrou, za úřednické vlády se jej ujal Štefan Füle. Obecně se Fischerova vláda nepouštěla do zásadnějších kroků, jež by ovlivnily českou zahraniční politiku, snad jen s výjimkou návrhu na navýšení počtu vojáků působících v Afghánistánu. Premiér Fischer však byl ve své diplomacii aktivní, přes omezený rámec daný povahou vlády (Kořan 2011: 21–22).

3.6 Vláda Petra Nečase 2010–2013

Vláda Petra Nečase byla jmenována v červenci 2010 a byla tvořena stranami ODS, TOP09 a stranou Věci Veřejné (VV). Po vládní krizi v roce 2012 se však část poslanců VV odštěpila a na vládě dále participovali její členové kolem místopředsedkyně vlády Karolíny Peake (Vláda ČR 2010b).

Největší zásahy do struktury tvorby české zahraniční politiky se v minulosti dotýkaly nastavení evropské politiky, a nejinak tomu bylo ve vládě Petra Nečase. Otázka koordinace evropské politiky rozdmýchala diskusi mezi premiérem a ministrem zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem, a to konkrétně zda proběhne vytvoření funkce státního tajemníka pro EU úpravou jednacího řádu, nebo novelou kompetenčního zákona (ČTK 2010a). Úprava jednacího řádu nakonec proběhla v roce 2011 a znamenala převedení pravomocí v unijní agendě, které dříve náležely ministru zahraničních věcí, na premiéra (Kořan, Ditrych 2012: 20). Vládou byla zřízena meziresortní koordinační rada pro oblast kybernetické bezpečnosti (Vláda ČR 2010c) a také meziresortní skupina pro Partnerství a mobilitu, jež je nástrojem evropské politiky (Vláda ČR 2010d).

Vláda také diskutovala různé aspekty implementace Lisabonské smlouvy, národní cíle v rámci Strategie Evropa 2020 nebo také problémy některých členů eurozóny v důsledku ekonomické krize.³⁹ Podle Beneše a Brauna (Kořan 2011: 57) zachovávala vláda Petra Nečase v klíčových otázkách evropské integrace kontinuitu s předcházejícími vládami. V roce 2011 vláda souhlasila se změnou Smlouvy o fungování Evropské unie, kdy změna zakládajících

³⁹ Více o postoji české vlády k řešení evropské dluhové krize viz případová studie.

smluv probíhala tzv. zjednodušenou procedurou – rozhodnutím Evropské rady (Ministerstvo zahraničních věcí 2011), a schválila také vstup Chorvatska do EU, a to po dlouhotrvající diskusi o možném spojení hlasování o chorvatském členství s českou „lisabonskou výjimkou“⁴⁰ (ČTK 2011). Mnoho vládních usnesení v roce 2012 se pak týkalo zejména obranné politiky, vláda také dále podporovala například působení české mise v Afghánistánu (Kořan, Ditrych 2013: 19).

Tato vláda také pokračovala, ze své výhradní pravomoci, v uzavírání zastupitelských úřadů a celkem v roce 2010 uzavřela pět velvyslanectví a jeden generální konzulát (Kořan 2011: 21). V roce 2011 probíhal také proces tvorby koncepčních materiálů, z nichž nejproblematictější schvalováním procházela právě koncepce české zahraniční politiky, srovnatelným s problémy kolem uznání Kosova v roce 2008. K předložení koncepce českého působení v EU tak došlo až těsně před pádem vlády a vysloužila si značnou kritiku za to, že nabízí pouze rámcové pozice a nevyjadřuje se ke klíčovým otázkám (EurActiv 2013). Celkově se vláda snažila o analýzu zapojení do mezinárodních organizací a hodnocení efektivity, a to zejména vzhledem ke snaze o finanční úspory. Jednotlivé resorty již například nemohly vstupovat do Ministerstva obrany bez předchozího souhlasu vlády (ČTK 2013).

Petr Nečas se zpočátku soustředil spíše na středoevropský region, například přijal bavorského ministerského předsedu Horsta Seehofera, což byla významná událost vzhledem k poválečnému odsunu Němců a ne příliš vřelým vzájemným vztahům. Premiér také za své funkční období podnikl řadu zahraničních cest, a naplňoval tak předpoklady premiérské diplomacie, když například roku 2011 navštívil prezidenta Obamu v Bílém domě (Dolejší 2011). V období Nečasovy vlády také panoval větší soulad mezi premiérem a prezidentem Klausem. Oba aktéři se setkávali před evropskými summity (ČTK 2010b) a dlouhodobě pak mezi nimi můžeme sledovat názorovou spřízněnost. S nástupem nového prezidenta se však Nečasova vláda před svým pádem musela potýkat se snahou Zemana ovlivnit některé zahraničněpolitické otázky, vyostřil se například spor o jmenování velvyslanců (Dostál 2014).

3.6.1 Úřednická vláda Jiřího Rusnoka: červenec 2013 – leden 2014

Vládu Jiřího Rusnoka jmenoval prezident 10. července 2013 a fungovala do 29. ledna 2014 ve složení čtrnácti nestraníků a jednoho člena z KDU-ČSL. Tento v pořadí již třetí úřednický kabinet však měsíc od jmenování nezískal důvěru, a vládl tak v demisi do vytvoření nové vlády po předčasných volbách. Nejen zahraniční politiku České republiky tak ovlivnil fakt, že jmenovaná vláda nestála na dohodě mezi politickými stranami a měla být jakousi „vládou odborníků“ (Česká televize 2013b).

Klíčový pro sestavení vlády byl prezident Zeman, jenž vládu jmenoval. Osobnosti v ní působící byli názorově blízcí prezidentově Straně práv občanů – Zemanovci a byl to také právě „(...) personální, politický i zájmový soulad s prezidentem Zemanem, který byl hnací silou v některých sporných zahraničněpolitických otázkách“ (Kořan 2014: 24). Zejména otázka jmenování kontroverzních velvyslanců vyvolala podráždění na všech stranách a byla považována za silný projev vlivu prezidenta. Vláda v demisi se poté zavázala, že nebude jmenovat velvyslance vzhledem k tomu, že prioritou je zajistit chod institucí a běžného provozu, kam taková jmenování nutně nespádají (Vláda ČR 2013).

⁴⁰ „Lisabonská“ nebo také „Klausova výjimka“ byl příslib zavedení Protokolu k Lisabonské smlouvě, kterým prezident Klaus podmínil svůj podpis a jenž měl zajistit, že v ČR nebude možné soudně vymáhat práva, jež nejsou zakotvena v českých zákonech (ČTK 2011).

Zahraně politické aktivity této vlády byly z její povahy omezené, například ve vztahu ke krizi na Ukrajině vláda reagovala se značným zpožděním. Evropská politika a postoj České republiky k přijetí eura či nástrojům řešení a předcházení ekonomické krizi byly ponechávány k vyřešení následující vládě (Dostál 2014). V oblasti ekonomické diplomacie se resortům Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu podařilo překonat vzájemné předchozí rozepře, a v roce 2013 tak vzniklo ujednání o zásadách spolupráce.⁴¹

V oblasti bezpečnosti však tato vláda schválila významný dokument, který nastavuje priority vlády v citlivé a strategické oblasti: Strategii vztahu státu a obranného a bezpečnostního průmyslu ČR, který navazuje na bezpečnostní strategii a na obrannou strategii (Kořan 2014: 22). Dále pak vláda schválila změnu zákona o ozbrojených silách ČR v říjnu 2013 (Vláda ČR n.d.b), kterou předložil ministr obrany. Strategii ČR pro boj proti terorismu předložil v březnu ministr vnitra a byla vládou rovněž přijata (Kořan 2014).

Co se týče diplomacie premiéra Rusnoka, bylo podle Kořana (2014: 25) zjevné, že zahraniční politika nepatřila mezi premiérové priority a také že se jednalo o vládu v demisi bez potřebné podpory Poslanecké sněmovny. Premiér plnil závazky vůči multilaterálním platformám jako OSN, Evropská rada, V4 či Východní partnerství, zahraničněpolitickou prioritou vlády však byla spíše ekonomická diplomacie a rozvoj vztahů s Čínou. O obrat k ekonomickému pojetí diplomacie se mimo jiné zasadil také ministr zahraničních věcí Rusnokovy vlády Jan Kohout (Kořan 2014: 26).

3.7 Sobotkova vláda 2014

Vláda Bohuslava Sobotky vzešla z voleb 2013 a úřadu se ujala k 29. lednu 2014. Vláda je koalicí stran ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL a disponuje většinou v obou komorách Parlamentu. Post ministra zahraničních věcí získal Lubomír Zaorálek, který měl dlouholeté zkušenosti coby stínový ministr zahraničních věcí ČSSD (Ministerstva zahraničních věcí n.d.).

Mezinárodní dění v období nástupu této vlády bylo dosti turbulentní. Ruská anexe Krymu a dění na Ukrajině, které znamenaly ohrožení pro evropskou bezpečnost, jsou rozebrány níže. Státy Evropy se také musely vyrovnávat s rekordními počty uprchlíků a vzestupem islámského sátu. V roce 2015 měla česká zahraniční politika v rámci předsednictví V4 příležitost posílit vztahy se sousedními zeměmi (Vláda ČR 2015a). Napětí způsobené uprchlickou krizí však zastínilo české snahy o budování důvěry a společný postoj proti uprchlíkům vytvořil spíše negativní obraz zemí V4 v EU (Schweitzer 2015).

Koaliční rovina přístupu k vysoce důležitým zahraničněpolitickým otázkám nebyla mezi lety 2014 a 2015 zcela jednotná, jelikož se ministři vyjadřovali k bezpečnostní politice či vstupu do eurozóny nekonzistentně a názorová rozpolcenost panovala i v případě uprchlické krize, což vládě neumožnilo zaujmout jednotnou pozici (Dostál 2015, 2016). Premiér Sobotka se snažil o koordinaci společného postupu k zahraniční politice a zavedení pravidelných schůzek (Vláda ČR 2015b), zřejmě taktéž vzhledem k výrokům prezidenta Zemana, které se s vládním postojem rozcházely například v názoru na krizi na Ukrajině či postoji k NATO.

Česká zahraniční politika i politika vůči Evropské unii se v případě této vlády vyznačují také významnou rolí náměstka ministra zahraničních věcí Petra Druláka, který má pro českou zahraniční politiku vizi, chybí mu však politický mandát. V případě evropské politiky je to pak

⁴¹ Celým názvem Rámcová dohoda mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zahraničních věcí o zásadách spolupráce při zajišťování podpory exportu a ekonomické diplomacie České republiky.

státní tajemník pro evropské záležitosti Tomáš Prouza, kdo vede podle EurActivu diskusi ohledně českého postupu v EU a eurozóně (EurActiv 2014).

4. Případové studie

4.1 Krize na Ukrajině

Krize na Ukrajině z pohledu české vlády jako aktéra

Krize na Ukrajině, jež naplno vypukla v listopadu 2013 oznámením prezidenta Janukoviče o pozastavení asociačních dohod s EU byla českou vládou reflektována. Vláda premiéra Sobotky byla jmenována až 29. ledna 2014 ve složení ČSSD, ANO a KDU-ČSL, 18. února pak byla vyslovena důvěra Poslanecké sněmovny nové koaliční vládě.

Ještě v den jmenování vlády však premiér Sobotka odletěl do Budapešti na mimořádný summit V4, kde podporoval ideu co možná nejkliďnějšího, demokratického řešení nastalé krize. Nová vláda tak přikládala vysoký význam nejen krizi na Ukrajině, ale také možností jejího řešení a spolupráce v rámci Visegrádské skupiny (Ministerstvo zahraničních věcí 2014). Touto dobou již ukrajinská opozice vůči prezidentu Janukovičovi získávala kontrolu nad západní částí země a protivládni nálady se šířily dále na východ (Milenkovičová 2014). Vystávaly však také kritické názory na možnosti spolupráce V4 v této oblasti vzhledem k roztržitémosti jejich pozic (Rupnik 2015). V případě V4 to však bývají také nižší úrovně vládnutí, které v případě nesouladu dokážou spolupráci zajistit, a kvůli krizi na Ukrajině se tak setkali také ministři vnitra.

Proevropská profilace vlády se již od počátku projevovala aktivním zapojením do řešení krize, a to skrze koordinace na summitech EU a zasedáních Rady EU. Ke konci března 2014, kdy byl již proces anexe poloostrova Krym Ruskou federací završen, podepsal premiér Sobotka za Českou republiku politickou část asociační dohody mezi EU a Ukrajinou. Preamabule této asociační dohody odkazuje na hodnoty a cíle, jež EU s Ukrajinou sdílí, tedy na demokracii, respekt k lidským právům a základním svobodám a právní stát (Úřední věstník EU 2014). Podle ČT se premiér Sobotka vyjádřil, že se tímto Ukrajina zavázala tyto principy převádět do svého právního řádu (Česká televize 2014).

Sobotka však zároveň upozorňoval na nutnost realistického pohledu na procesy odehrávající se na Ukrajině a nebezpečí pravicového extremismu a radikalismu či na zrušení jazykového zákona, které ruskojazyčná menšina vnímala jako negativní. Problematika snahy o ovlivňování veřejného mínění o dění na Ukrajině ze strany Ruska byla v tomto období českou vládou vnímána jako určitá propagandistická válka (Česká televize 2014), Lubomír Zaorálek například z pozice šéfa české diplomacie odsoudil násilím vynucenou rezignaci ředitele ukrajinské televize.

Celkově se česká vláda vůči anexi Krymu vyjádřila nesouhlasně, premiér i vicepremiér poukázali na neústavnost referenda, zatímco prezident Zeman skrze svého mluvčího poukázal na nespokojenost obyvatelstva a potřebu vyšší autonomie Krymu (ČT24 2014a). Již v březnu a dubnu 2014 také vystávala otázka možných sankcí proti Rusku, které premiér Sobotka odmítal učinit jednostranně a plošně, omezené sankce v rámci společné akce EU však nevyloučil (Sobotka 2014).⁴² Tímto postojem se lišil od prezidenta Zemana, který sankce odmítal, ale na druhou stranu se vyslovil pro vstup vojsk NATO na Ukrajinu. Premiér Sobotka

⁴² První soubor omezujících opatření vůči 21 ruským a ukrajinským činitelům byl zaveden 17. 3. 2014, poté následovaly další sady hospodářských sankcí a cílených opatření (Evropská rada 2014).

se v tomto s prezidentem rozcházel, argumentoval, že by NATO mělo reagovat pouze v případě napadení členského státu NATO nebo na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN (ČTK 2014). Otázka sankcí vůči Rusku pak celkově mezi premiérem a předsedou vlády dále rezonovala a byla předmětem mnoha debat a vyjádření.

Krise na Ukrajině byla debatována také na summitu V4 a mezinárodní bezpečnostní konferenci GLOBSEC 15. května 2014. Premiér Sobotka zde prosazoval myšlenku společných bezpečnostních cvičení a dle potřeb také sdílení vojenských sil v rámci V4 s tím, že pilířem obrany má zůstat NATO (Vláda ČR 2014a). Vzhledem k aktuálnímu dění poukázal mimo jiné na příležitost V4 napomoci demokratické tranzici na Ukrajině a potřebu posílení energetické bezpečnosti.

V otázce dalšího přístupu ke krizi na Ukrajině česká vláda podporovala jednotný hlas EU, další eskalace sankcí v srpnu 2014 Sobotka označil za nežádoucí pro Evropu, Rusko i Českou republiku. Přístup Ruska však označil za klíčový na cestě k politickému řešení krize. Česká vláda by se v této věci měla soustředit na hledání nových možností pro export a snížení ekonomických dopadů (Vláda ČR 2014b). Otázka sankcí pak dále vzbuzovala debatu v kabinetu vlády ale i v Poslanecké sněmovně, kde se vyskytly požadavky na radikálnější postoj vůči Rusku, zatímco Sobotka cílil na ochranu strojírenského exportu a obhajoval národní zájem setrvání na ruských trzích (Vláda ČR 2014c).

Ke konci roku 2014 se pak začaly projevovat další rozpory mezi předsedou vlády a prezidentem Zemanem v pohledu na budoucí směřování Ukrajiny. Premiér Sobotka měl potřebu dementovat doporučení prezidenta k finlandizaci Ukrajiny, jelikož by to podle něj znamenalo uznání sféry vlivu Ruska (ČTK 2014b). Premiér Sobotka se pak pokusil o schůzku s prezidentem, na které mělo dojít ke sladění postojů v zahraniční politice vůči Ukrajině a Rusku, ale také v oblasti lidských práv. Přes vznik pravidelných schůzek mezi hlavou státu a vládními činiteli pokračovala diametrálně odlišná vyjádření těchto hlavních aktérů, která působila vysoce nedůvěryhodně. Rovněž v otázce smyslu sankcí zaváděných ze strany EU nepůsobila česká pozice zcela jednoznačně.

V roce 2015 se však česká vláda držela společné linie EU a podporovala prodloužení sankcí vůči Rusku, přispěla humanitární pomocí a podporou transformace Ukrajiny (Dostál 2016). Jak zmiňuje také Dostál (2016), českou politickou scénu lze hodnotit jako pasivní, jelikož například proces ratifikace Asociační dohody s Ukrajinou byl dosti zdoluhavý a podle Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) také chyběly jakékoliv výměnné návštěvy na nejvyšší politické úrovni. Zmíněnou pasivitu lze považovat vzhledem k deklarovanému významu Ukrajiny pro českou zahraniční politiku a exportní strategii za nešťastnou.

Na druhou stranu se premiér Sobotka, ač do jisté míry pouze reaktivně, dokázal výrazněji vyjadřovat k zahraničněpolitickým otázkám a ukrajinské krizi a vláda také dosáhla ke konci roku 2015 shody ve východní politice. Vláda rovněž dokázala vyjádřit svou odlišnou pozici vůči prezidentovi, a to například po cestě Miloše Zemana do Moskvy, kterou předseda vlády komentoval s tím, že návštěva hlavy státu v Rusku nemění český postoj k situaci na Ukrajině (Hron 2015). Skrze Východní partnerství se Česká republika také vyjádřila pro vízovou liberalizaci vůči Ukrajině.

V rámci konference GLOBSEC 2015 byla čtyřmi předsedy vlád zemí V4 podepsána Bratislavská deklarace vlád zemí Visegrádské skupiny pro silnější Společnou bezpečnostní a obrannou politiku EU, která jednoznačně považuje anexi Krymu za nezákonnou a dění na Ukrajině jako výzvu bezpečnosti EU. Přesto nedokázala V4 působit koherentně a vývoj na Ukrajině byl poznamenán nesouladem v rámci V4. Česká republika, Maďarsko a Slovensko zaujaly oproti Polsku reálně mnohem neutrálnější pozici vůči ruské agresi. Důsledkem

zdrženlivého postoje tak byla neschopnost rozvinout společný zahraničněpolitický postoj vůči krizi, kterou všechny státy považovaly za extrémně strategicky důležitou.

4.2 Krize eurozóny

Problémy spjaté s krizí eurozóny se do nemalé míry odráží také na členských státech, jež dosud k euru nepřistoupily. Následky krize v eurozóně se dále odvíjely nejen od ekonomické krize z roku 2008, ale probíhaly v EU specificky z důvodu nastavení institucionálního rámce a dosavadních pravidel fungování unie, strukturálních nesourodostí mezi členskými státy a členy eurozóny navzájem a v neposlední řadě byly také ovlivněny nepříznivým fiskálním vývojem. Na druhou stranu je však třeba zmínit to, že dluhová krize v EU byla spuštěna hypoteční krizí v USA, jež se brzy rozšířila do různých částí globální ekonomiky (Hübner 2013: 35).

Tato případová studie si klade za cíl zmapovat postoje české vlády k řešení dluhové krize na evropské úrovni a její roli jako člena EU, nikoli však eurozóny. Postoj vlády k ekonomickým otázkám v rámci EU a otázce přijetí eura má totiž do budoucna vliv na domácí ekonomickou situaci a vzhledem k provázanosti těchto dvou rovin se stírají rozdíly mezi tím, do jaké míry lze tyto procesy ovlivnit na národní rovině.

Z dlouhodobé perspektivy je otázka přijetí společné evropské měny pro českou vládu stále tématem, kde se liší názory na to, za jak dlouho by mělo být euro zavedeno a kdy k tomu bude nejpříznivější období. Připomeňme pouze, že se ČR k přijetí eura zavázala podpisem přístupových smluv k EU. Realizace tohoto závazku však podléhá politické vůli a schopnostem plnit konvergenční kritéria. V roce 2009 musela česká vláda přehodnotit ambice na přijetí eura také právě vzhledem k problémům vyplývajícím z ekonomické a hospodářské krize. Motto českého předsednictví odpovídalo cílům odstraňování bariér v oblasti ekonomiky (CZ PREZ 2009), v důsledku krize se však česká vláda musela soustředit na pouhé omezování tendencí k protekcionistickým opatřením, které vnímala jako nežádoucí.

Debata o přijetí eura vzhledem k pádu vlády v roce 2009 skomírala a úřednická vláda premiéra Fischera v tomto ohledu žádné kroky podnikat nehodlala (ČTK 2009), vstup ČR do eurozóny byl tedy dále odložen. V roce 2010 se pak rozvíjela debata ohledně finanční perspektivy EU po roce 2013 (Kořan 2011: 57) a otázky dohledu a regulace finančních trhů. Česká republika se (původně s podporou Itálie) stavěla odmítavě k zavedení bankovní daně a daně z finančních transakcí s tím, že je toto opatření příliš rigidní a není jasné, jak bude daň vypadat (ČTK 2010a). Česká republika pak nakonec zůstala v tomto názoru sama a reforma finančního dohledu byla schválena (ČTK 2010b). Postoj vlády do jisté míry souvisel také s vlivem České národní banky, která byla v tomto případě proti z důvodu možnosti zásahu unijních dohledových orgánů do jednotlivých finančních institucí na úkor národních regulátorů (Kořan 2011: 65).

K posílení Paktu stability a růstu česká vláda vypracovala Rámcovou pozici ČR ke Sdělení Komise k posílení koordinace hospodářských politik (Vláda ČR 2010) a prosazovala dlouhodobě také zpřísnění pravidel i sankcí pro členy eurozóny (Kořan 2011: 66). Na druhou stranu v okamžiku, kdy se měla zavést opatření také pro členské státy mimo eurozónu, postavila se ostře proti sankcím za porušování rozpočtových pravidel s tím, že tato opatření nejsou v souladu s ústavním pořádkem ČR. Podobně odmítavě se česká vláda stavěla k možné úpravě Smlouvy o fungování EU,⁴³ jež později umožnila vytvoření Evropského stabilizačního

⁴³ Pokud by úpravou Lisabonské smlouvy došlo k přenesení pravomocí na evropskou úroveň, musela by být změna podle premiéra Nečase odhlasována v referendu (ČTK 2010c). Od tohoto záměru pak premiér později ustoupil.

mechanismu v roce 2013 (Evropská rada 2010). Česká republika rovněž přímo odmítla účast na Evropském stabilizačním mechanismu⁴⁴ a záchraně eurozóny do doby, než bude jejím členem (ČTK 2010d).

Se zvyšující se averzí vůči eurozóně, odmítáním eura a unijního finančního dohledu ze strany České národní banky a obecnou tendencí vnímání krize eurozóny jako hrozby se v médiích začal utvářet názor, že je možné, aby se Česká republika izolovala a zaujala zdrženlivý postoj k euru, a tím ochránila ekonomiku (Kořan 2011: 78). Na evropské úrovni se pak Česká republika projevovala opět jako problematický partner pro nesrozumitelnost českých priorit, jako tomu bylo například v případě výjimky z bankovní daně, která vzhledem k vlastnické struktuře českého bankovního sektoru ztrácí na významu. Českému bankovníctví totiž dominuje zahraniční kapitál, tedy dceřiné banky, jejichž zdanění probíhá v ostatních zemích EU (Patria Online 2010).

Z pohledu delšího časového horizontu (2009–2012) se Česká republika stavěla obecně dosti odtažitě vůči možnosti podílet se na řešení ekonomické krize a stále více se vzdalovala od eurozóny a eura. V důsledku ideového rozdělení vládní koalice docházelo v letech 2011 a 2012 k vnitřnímu pnutí v postoji k eurozóně. Největší vládní strana ODS, s podporou prezidenta, jednala spíše proti EU, zatímco TOP 09 zastávala více proevropský přístup. Krize eurozóny však obecně způsobovala posun k euroskepticismu (Kořan, Ditrych 2012: 67).

Rozdílný přístup koaličních stran se projevil také v odmítnutí půjčky na řešení dluhové krize eurozóny pro Mezinárodní měnový fond ze strany ODS (Fajmon 2011), preferováním institucionální a politické izolace ODS od eurozóny, konkrétně distancováním se od Paktu euro plus, Evropského stabilizačního mechanismu a jednotného bankovního dohledu (Kořan, Ditrych 2012: 68–72). Celkově ODS podporovala dodržování stanovených ekonomických pravidel, ovšem bez účasti České republiky. V roce 2011 pokračovalo ze strany prezidenta odmítání přijetí eura, v čemž ODS sekundovala podmiňováním konání referenda v otázkách eura a připojení k fiskálnímu paktu. Odlišný názor TOP 09 přerostl v roce 2012 v otevřený konflikt.

Premiér Nečas použil argument nevyjasněného způsobu ratifikace ve vztahu k mezivládní dohodě o zvýšení rozpočtové kázně v zemích EU (fiskální pakt). K této dohodě se Česká republika spolu s Velkou Británií stavěly odmítavě na summitu EU v lednu 2012 (Novák 2012). Rovněž rozdílný postoj k účasti na této dohodě uvnitř koaliční vlády spustil ostrou veřejnou výměnu názorů mezi předsedou vlády a ministrem zahraničí Schwarzenbergem za TOP 09, který viděl neúčast České republiky jako vzdalování se EU (Spěváčková 2012). Premiér Nečas také podmiňoval souhlas s fiskálním paktem referendem nebo pozdějším referendem k přijetí eura (PSP ČR 2012), což bylo v souladu s oficiální vládní rámcovou pozicí (Vláda ČR 2012a). Nepřistoupení k Fiskálnímu paktu dále česká vláda odůvodňovala malým důrazem na dluhové kritérium ve smlouvě a nespokojeností s nastavením možnosti účasti zemí mimo eurozónu na jejích summitech (EurActiv 2012).

Na vyjednávání o fiskálním paktu měl značný podíl také Úřad vlády, který ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii vypracoval analýzu (Vláda ČR 2012b). Posílení rozpočtové disciplíny a koordinace hospodářských politik jako způsobu stabilizace eurozóny je Českou republikou plně podporován. Na druhou stranu dokument

⁴⁴ Dodatek Lisabonské smlouvy, který Evropského stabilizační mechanismus umožňuje, bude na ČR aplikovatelný až po vstupu do eurozóny. Konečnou fázi ratifikace provedl až prezident Zeman roku 2013, prezident Klaus označil Evropského stabilizační mechanismus za zrušnost (Maňák 2013).

fiskálnímu paktu vyčítá, že je postaven mimo primární právo EU, i když svěřuje nové kompetence jejím institucím.

Přesto, že byly ekonomické otázky pro Českou republiku důležité, zůstávala mimo hlavní proud dění také vzhledem k dvojí pozici, kterou zaujíkala. Nejenže v období po krizi upadaly úvahy o členství v eurozóně i v dlouhodobé perspektivě, navíc můžeme vyzorovat podporu pro přísnější opatření, která však nejsou pro samotnou vládu přijatelná (Kořan, Ditrych 2012: 84–87). K přijetí eura se Česká vláda nedokázala přesněji vyjádřit, komentáře prezidenta republiky a České národní banky dokonce euro odmítaly (ČTK 2010e).

S nástupem vlády premiéra Sobotky⁴⁵ v roce 2014 pak nakonec vláda fiskální pakt schválila s tím, že budou rozpočtová omezení pro Českou republiku účinná až s přijetím eura. Premiér Sobotka tento krok rovněž považoval za změnu evropského kurzu a vyjádření snahy účastnit se všech diskusí o podobě integrace (ČTK 2014). Vzhledem k přetrvávající nedůvěře v eurozónu a nákladům spojeným například s účastí na stabilizačním fondu Sobotkova vláda nestanovila konkrétní cíl přijetí eura, ale deklarovala snahu o přípravu na jeho přijetí (EurActiv 2014). Později pak premiér Sobotka také odmítl výzvu opoziční ODS, aby zahájil vyjednávání o trvalé výjimce České republiky z eurozóny (ČTK 2015).

Premiér svůj pro integrační postoj prezentoval také na půdě Brookings Institution v USA, kde ve svém projevu upozornil na to, že se Evropa nachází v neustálém módu krizového managementu, a to nejen vzhledem k dluhové krizi a problémům Řecka, ale také vzhledem k nedávné krizi na Ukrajině či migrační krizi. Podle premiéra vidí česká vláda evropskou spolupráci jako jedinou možnou cestu: „Žádný evropský stát není dnes schopen úspěšně čelit výzvám a úkolům, které před námi stojí, a žádný evropský stát není schopen je řešit izolovaně. Žijeme v propojeném světě, a pokud nechceme Evropu marginalizovat, musíme se v něm pohybovat společně. Proto se česká vláda hlásí k myšlence evropské integrace a prohlubování spolupráce v rámci Evropské unie“ (Vláda ČR 2016).

Česká republika se však bude muset vypořádat, podobně jako jiné státy mimo eurozónu, se vznikajícím institucionálním uspořádáním, které zakládá tzv. diferenciovanou integraci.⁴⁶ Dá se očekávat, že změny hospodářských a fiskálních politik uvnitř eurozóny budou mít dopady také mimo ni. Velká Británie například využívá svých diplomatických možností, jak ve svém zájmu ovlivnit či zmařit rozhodnutí eurozóny (Národní konvent 2014: 3). Přijetí eura není pro Velkou Británii tématem na rozdíl od Polska, pro které bylo dlouhodobě prioritou. Polsko se také snažilo vystupovat jako budoucí člen eurozóny, který nesmí být vyloučen z jednání o její podobě. Pokračující problémy Řecka a eurozóny však ubírají tomuto členství na atraktivitě (Ellyat 2015; Radio Poland 2016).

Česká republika nyní deklaruje zájem účastnit se na eurozóně. Programové prohlášení Sobotkovy vlády z roku 2014 uvádí, že cílem evropské politiky ČR je: „...směřovat do evropského integračního jádra a působit v evropském prostoru jako srozumitelný a věrohodný partner“ (Vláda ČR 2014). Pokud však má Česká republika být opravdu součástí integračního jádra, je namístě, aby se zabývala riziky a možnými následky diferenciací, způsobené nečlenstvím v eurozóně. Podle doporučení Národního konventu o EU z roku 2014 je členství v eurozóně jediným systémovým řešením deklarovaných zájmů české vlády (Národní konvent 2014). Snad i z tohoto důvodu nelze říci, že by za necelé čtyři roky vláda Bohuslava Sobotky udělala významný pokrok směrem ke členství v eurozóně.

⁴⁵ Koaliční vláda ČSSD, ANO a KDU-ČSL, od 24. ledna 2014.

⁴⁶ K pojmu blíže například Schimmelfenning 2015.

5. Závěr

Vláda je podle Ústavy České republiky nejvýznamnějším aktérem české zahraniční politiky a je v tomto ohledu odpovědná v jejím formulování a provádění Parlamentu České republiky. Kompetenční zákon pak vymezuje působnost jednotlivých resortů, kterým vláda přiděluje finance podle jejich významu. Jak jsme mohli pozorovat na předcházejících stránkách, může vláda například finančně podpořit aktivity Ministerstva obrany, a zvýšit tak zahraničněpolitické možnosti aktivit tohoto resortu. Aktuální politické nastavení vlády a politické zastoupení na jednotlivých resortech ovlivňuje vlastní výkon zahraniční politiky, zejména v případě, kdy panují neshody mezi jednotlivými činiteli. Existence koncepčního dokumentu určujícího směřování české zahraniční politiky se však nezdá být, rovněž s přihlédnutím k neutrálnosti dokumentu, pro aktéry dostatečně silným vodítkem. Aktéři jednají v rámci svých pozic a možností v případě, že není nalezena shoda na nejvyšší úrovni, a v případě politické polarizace tak můžeme pozorovat negativní dopady na výkon české zahraniční politiky.

Proces tvorby zahraniční politiky má vláda možnost upravit skrze změny jednacního řádu, kdy nastavuje rámcová pravidla. Vláda této možnosti hojně využívá dle svých cílů, což je patrné v souvislosti s tím, jak se rozhodne koordinovat českou zahraniční politiku například vůči EU. Ke zvýšení koordinace české zahraniční politiky také jistě přispělo zavedení povinnosti projednávání zahraničních cest členů vlády. Výkon české zahraniční politiky pak do jisté míry závisí na síle vlády a složení koalice, kdy politické nastavení do značné míry ovlivňuje možnost vlády aktivně jednat.

Pro výkon české zahraniční politiky jsou zajímavé proměny nastavení pravomocí mezi premiérem a Ministerstvem zahraničních věcí, kdy na jednu stranu docházelo k posilování role Ministerstva zahraničních věcí, na druhou stranu však byla patrná snaha o koordinaci evropských politik přímo na vládní úrovni, na čemž měl významný podíl vstup České republiky do EU. Následně české předsednictví v Radě EU zaznamenalo snahu sjednotit agendu předsednictví pod úřadem premiéra a oslabit Ministerstvo zahraničních věcí. Ke konci předsednictví se však role Ministerstva zahraničních věcí, zejména díky nástupu úřednické vlády, opět zvýšil. Oblast unijní politiky je příkladem, kde se negativně projevovaly dopady politické krize a související spory o kompetence, ne však o obsah politiky. Obecný politický nezáměr a tendence k populismu jen ztěžují účinné provádění české zahraniční politiky v rámci EU a stále více zaznívá argument, že není jiné alternativy než EU, namísto debaty o tom, jak na její půdě lépe uskutečňovat své představy o správném uspořádání Evropy.

Tato kapitola sledovala činnost jednotlivých vlád a jejich využívání nástrojů, kterými mohou českou zahraniční politiku ovlivňovat. Mimo vliv na procedurální nastavení a samotný výkon české zahraniční politiky skrze vládní usnesení byla v některých případech významná také diplomacie předsedy vlády. Významně však záleží na zájmu předsedy vlády o českou zahraniční politiku a jeho vlastní zahraničněpolitické orientaci.

V neposlední řadě měly v oblasti lidských zdrojů české vlády značně volný prostor pro manipulaci, jenž se však roku 2014 zúžil zákonem o státní službě, který má za cíl odpolitizování státní správy, zvýšení kontinuity vedoucích zaměstnanců a méně časté personální změny. Vývoj české zahraniční politiky od vzniku České republiky celkově zaznamenal nárůst provázanosti mezi jednotlivými resorty, snahu o posilování jejich součinnosti a zejména nárůst agendy, ke které se mají ministerstva v rámci zahraniční politiky potřebu vyjádřit.

Literatura

Primární

- Česká národní banka. N.d. *Přímé zahraniční investice za minulé roky* (https://www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/pzi/minule_roky.html).
- Ministerstvo obrany ČR. 1999. *Bezpečnostní strategie České republiky*. (<http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/002.pdf>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2001. *Bezpečnostní strategie České republiky*. (<http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/2001%20Bezpecnostni%20strategie%20CR.pdf>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2016. *České strategické dokumenty*. (<http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/bilakniha/dokumenty/ceske-dokumenty-46088/>).
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR. 2011. *Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_europe/pravo_evropske_unie/aktualni_novely_primarniho_prava_eu/rozhodnuti_evropske_rady_kterym_se_meni.html).
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR. N.d. *Lubomír Zaorálek – Ministr zahraničních věcí* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/organizacni_struktura/ministr/lubomir_zaoralek.html).
- Prezident republiky. 1993. „Rozhodnutí prezidenta č.144/1993. Rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv.“ 4. června 1993. *Sbírka zákonů ČR*.
- Úřad vlády ČR. N.d. *Cesty do Evropské unie*. Praha: Úřad vlády České republiky – ISAP (https://isap.vlada.cz/dul/cesty_nsf/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/5a190183a49c48d5c12563b10005d111?OpenDocument).
- Ústava České republiky.
- Vláda ČR. 1994. *Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 1994 č. 64 k návrhu na přijetí účasti České republiky na Partnerství pro mír* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/AFE44345B4FC9F11C12571B6006BC6EE).
- Vláda ČR. 1997a. *Usnesení vlády České republiky ze dne 15. října 1997 č. 644 + P o jmenování vedoucího delegace České republiky pro jednání o dohodě o přístupu České republiky k Evropské unii, o předběžném složení a o postupu vytvoření této delegace* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/5D7F77083D01C762C12571B6006D17FD).
- Vláda ČR. 1997b. *Usnesení vlády České republiky ze dne 25. června 1997 č. 383 ke Zprávě o průběhu a výsledcích individuálního dialogu Česká republika – Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) a o zřízení Výboru vlády pro integraci České republiky do Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO)* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/9B01EB0F853BB5C9C12571B6006C2399).
- Vláda ČR. 1997c. *Usnesení vlády České republiky ze dne 19. listopadu 1997 č. 722 o Koncepti proexportní politiky vlády České republiky* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/41CE108D4D31CAC3C12571B6006BFD09).
- Vláda ČR. 1998. „Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou.“ *Vláda ČR*, 9. července 1998 (<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>).
- Vláda ČR. 1998a. *Usnesení vlády České republiky ze dne 14. ledna 1998 č. 15 + P o Jednácím řádu vlády* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/EB478AE3C542CB10C12571B6006FFA6E).
- Vláda ČR. 1998b. *Usnesení vlády České republiky ze dne 30. března 1998 č. 216 o postupu jednání delegace České republiky o dohodě o přístupu České republiky k Evropské unii (mandát) a k přehledu dosud identifikovaných dopadů přípravy České republiky na členství v Evropské unii na státní rozpočet a institucionální zabezpečení* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/CFAA650F3F7F646FC12571B6006BEFF2).
- Vláda ČR. 1998c. *Usnesení vlády České republiky ze dne 16. září 1998 č. 610 o jednácím řádu vlády* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/281741788CBE38C1C12571B6006D1B6A).

- Vláda ČR. 1998d. *Usnesení vlády České republiky ze dne 7. října 1998 č. 658 + P o složení a činnosti Výboru vlády pro evropskou integraci*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/26D0340237E1F2AAC12571B6006BBDB5).
- Vláda ČR. 1999. *Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1999 č. 1333 + P k návrhu změn v institucionálním zajištění integrace České republiky do Evropské unie*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/26675211186EF5B3C12571B6006F5FAE).
- Vláda ČR. 2000. *Usnesení vlády České republiky ze dne ze dne 22. května 2000 č. 506 + 2P o koordinaci zahraničních cest členů vlády a o financování vrcholných návštěv*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3927323C93BC29BCC12571B600704875).
- Vláda ČR. 20008d. *Usnesení vlády České republiky ze dne 21. května 2008, č. 635, k návrhu na uznání Republiky Kosovo a o navázání diplomatických styků s Republikou Kosovo*
([racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3996AA9DDE0132FFC12574D000203539/\\$FILE/635%20uv080521.0635.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3996AA9DDE0132FFC12574D000203539/$FILE/635%20uv080521.0635.pdf)).
- Vláda ČR. 2001. *Usnesení vlády České republiky ze dne 7. listopadu 2001 o Statutu Rady vlády pro evropskou integraci*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/B6F8F74161E86CD9C12571B6006FE984).
- Vláda ČR. 2002. *Usnesení vlády České republiky ze dne 15. července 2002 č. 737 + P k návrhu změn Jednacího řádu vlády*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/0FCAB4A84BAC7DE2C12571B6006FAB7D).
- Vláda ČR. 2003a. *Usnesení vlády České republiky ze dne 17. února 2003 č. 180 + P k návrhu změn Jednacího řádu*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A3D79B026B57E7E6C12571B6006E07CE).
- Vláda ČR. 2003b. *Usnesení vlády České republiky ze dne 3. září 2003 č. 853 + P ke Způsobu projednávání a schvalování mandátu pro účast členů vlády na jednáních Rady Evropské unie a Evropské rady*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/BDDDB327774B2E73DC12571B6006D01F9).
- Vláda ČR. 2003c. *Usnesení vlády České republiky ze dne 28. dubna. 2003 č. 427 k Návrhu na institucionální zajištění členství České republiky v Evropské unii a na koordinaci procesu rozhodování*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A52914D7A60B811FC12571B6006F707C).
- Vláda ČR. 2004a. *Usnesení vlády České republiky ze dne 11. února 2004 č. 131 + P o Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv*
(https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/66A3199D7D65F6EFC12571B6006F8DF4).
- Vláda ČR. 2004b. *Usnesení vlády České republiky ze dne 2. června 2004 č. 538 o změně Jednacího řádu vlády*
(https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/65C7FB373CC03371C12571B6006D6C27).
- Vláda ČR. 2006a. *Usnesení vlády České republiky ze dne 4. října 2006 č. 1113 k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu o umístění prvků protiraketové obrany USA na území České republiky a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 42)*
(https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9d960a7bf947adf0c1256c8a00755e91/112302e2fcbd3163c12571f800354fb2?OpenDocument).
- Vláda ČR. 2006b. *Usnesení vlády České republiky ze dne 4. října 2006 č. 1114 k návrhu působení sil a prostředků Armády České republiky v zahraničních operacích v roce 2007*
(https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2006&10-04).
- Vláda ČR. 2007a. *Usnesení vlády ČR ze dne 25. 4. 2007, č. 322*
(kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9d960a7bf947adf0c1256c8a00755e91/d965cc93e62b869c12572c90028328b?opendocument).
- Vláda ČR. 2007b. *Usnesení vlády ČR ze dne 19. 12. 2007, č. 1430*
([racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/Webgovrecord2/8a5a42d85F1411F0c12573c6000407053/\\$File/1430%20uv071219.1430.doc.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/Webgovrecord2/8a5a42d85F1411F0c12573c6000407053/$File/1430%20uv071219.1430.doc.pdf)).
- Vláda ČR. 2007c. *Usnesení vlády ČR ze dne 28. 3. 2007, č. 322*
(kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9d960a7bf947adf0c1256c8a00755e91/94cb4de9f5d32f4fc12572ac0043d2e5?opendocument).
- Vláda ČR. 2007e. *Usnesení vlády České republiky ze dne 17. ledna 2007 č. 57 k návrhu změn Jednacího řádu vlády* (<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200/>).
- Vláda ČR. 2007f. *Usnesení vlády České republiky ze dne 9. ledna 2007 č. 39 o jmenování místopředsedy vlády pro evropské záležitosti*

- (https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9d960a7bf947adf0c1256c8a00755e91/7604812b7a54908ec12572600043a066?OpenDocument).
- Vláda ČR. 2008. *Usnesení vlády České republiky ze dne 19. prosince 2008 č. 1631 o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky* ([https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/57BEA08FACCE846AC125752700451A45/\\$FILE/1631%20uv081219.1631.pdf](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/57BEA08FACCE846AC125752700451A45/$FILE/1631%20uv081219.1631.pdf))
- Vláda ČR. 2008a. *Směrnice vlády ke sjednávání smluv v rámci EU a jejich vnitrostátnímu projednávání* (<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97AHJCY5>).
- Vláda ČR. 2008b. „Vláda v pondělí 25. 2. schválila memorandum, které představuje první krok k bezvízovému styku mezi USA a ČR.“ *Vláda ČR*. 25. února 2008 (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-v-pondeli-25-2--schvalila-memorandum--ktere-predstavuje-prvni-krok-k-bezvizovemu-styku-mezi-usa-a-cr-31776/>).
- Vláda ČR. 2008c. „Česká republika uznala nezávislost Kosova.“ *Vláda ČR*. 21. května 2008 (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/ceska-republika-uznala-nezavislost-kosova-35465/>).
- Vláda ČR. 2008e. *Usnesení vlády České republiky ze dne 1. října 2008 č. 1246 k návrhu působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009* ([https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6FACC6162DE8C43EC12574DD004468BF/\\$FILE/1246%20uv081001.1246.pdf](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6FACC6162DE8C43EC12574DD004468BF/$FILE/1246%20uv081001.1246.pdf)).
- Vláda ČR. 2008f. *Usnesení vlády České republiky ze dne 19. prosince 2008 č. 1631 o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky* ([https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/57BEA08FACCE846AC125752700451A45/\\$FILE/1631%20uv081219.1631.pdf](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/57BEA08FACCE846AC125752700451A45/$FILE/1631%20uv081219.1631.pdf)).
- Vláda ČR. 2008g. *Příloha k usnesení vlády ze dne 20. srpna č. 1063: Prohlášení vlády České republiky k situaci v Gruzii* ([https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/AE644C2B0A5D4EC7C1257555002FA6EC/\\$FILE/1063%20p%C5%99%C3%ADloha%20w080820a.1063.pdf](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/AE644C2B0A5D4EC7C1257555002FA6EC/$FILE/1063%20p%C5%99%C3%ADloha%20w080820a.1063.pdf)).
- Vláda ČR. 2008h. *Usnesení vlády České republiky ze dne 20. srpna 2008 č. 1063 k návrhu na uvolnění mimořádných finančních prostředků na rekonstrukční a rozvojovou pomoc pro Gruzii* ([https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/AE644C2B0A5D4EC7C1257555002FA6EC/\\$FILE/1063%20uv080820.1063.pdf](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/AE644C2B0A5D4EC7C1257555002FA6EC/$FILE/1063%20uv080820.1063.pdf)).
- Vláda ČR. 2009a. *Vláda Václava Klause I* (<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-ylad/prehled-ylad-cr/1993-2007-cr/vaclav-klaus-1/prehled-ministru-24631/>).
- Vláda ČR. 2009b. *Vláda Miloše Zemana* (<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-ylad/prehled-ylad-cr/1993-2007-cr/milos-zeman/prehled-ministru-24634/>).
- Vláda ČR. 2009c. „Prohlášení vlády k postupu ratifikace Lisabonské smlouvy.“ *Vláda ČR*. 16. září 2009 (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prohlaseni-vlady-k-postupu-ratifikace-lisabonske-smlouvy-61756/>).
- Vláda ČR. 2009d. „Prohlášení vlády k iránskému raketovému programu.“ *Vláda ČR*. 29. září 2009 (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prohlaseni-vlady-k-iranskemu-raketovemu-programu-62151/>).
- Vláda ČR. 2010a. „Vláda Jana Fischera podala demisi.“ *Vláda ČR*. 25. června 2010 (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-jana-fischera-podala-demisi-73924/>).
- Vláda ČR. 2010b. „Vláda Petra Nečase.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-ylad/prehled-ylad-cr/1993-2010-cr/petr-necas/prehled-byvalych-clenu-vlady-petra-necase-96390/>).
- Vláda ČR. 2010c. *Statut Meziresortní koordinační rady pro oblast kybernetické bezpečnosti. Příloha k usnesení vlády č. 380 ze dne 24. 5. 2010* ([https://albatros.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/17A2B3E12781C958C125773600365557/\\$FILE/380%20p%C5%99%C3%ADloha%20w100524a.0380.pdf](https://albatros.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/17A2B3E12781C958C125773600365557/$FILE/380%20p%C5%99%C3%ADloha%20w100524a.0380.pdf)).
- Vláda ČR. 2010d. *Statut Meziresortní koordinační skupiny pro Partnerství a mobilitu. Příloha k usnesení vlády ze dne 18. 1. 2010 č. 64* ([https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/82A1D1A47DE7C709C12576B2003F1953/\\$FILE/64%20p%C5%99%C3%ADloha%20w100118a.0064.pdf](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/82A1D1A47DE7C709C12576B2003F1953/$FILE/64%20p%C5%99%C3%ADloha%20w100118a.0064.pdf)).
- Vláda ČR. 2013. „Tisková konference po jednání vlády, 9. srpna 2013.“ *Vláda ČR* (<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--9--srpna-2013--109551/>).

- Vláda ČR. 2014. „ČR má jediného státního tajemníka pro evropské záležitosti, a to na Úřadu vlády ČR.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/na-pravou-miru/cr-ma-jedineho-statniho-tajemnika-pro-evropske-zalezitosti--a-to-na-uradu-vlady-cr-114990/>).
- Vláda ČR. 2015a. „Předsednictví ČR ve skupině V4: Prioritami je energetika i vnitřní soudržnost.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/predsednictvi-cr-ve-skupine-v4-prioritami-je-energetika-i-vnitri-soudrznost-132424/>).
- Vláda ČR. 2015b. „Předseda vlády Sobotka řešil s dalšími ústavními činiteli společný postup v zahraniční politice.“ *Vláda ČR*. 17. února 2015 (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/predseda-vlady-sobotka-resil-s-dalsimi-ustavnimi-ciniteli-spolecny-postup-v-zahranicni-politice-126839/>).
- Vláda ČR. N.d.a. „Kompatibilita s právem Evropské unie.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/odbor-kompatibility-5531/>).
- Vláda ČR. N.d.b. „Bezpečnostní rada státu.“ *Vláda ČR* (<https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/brs/brs-uvod-3851/>).
- Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky 1969. Předpis č. 2/1969 Sb.

Sekundární

- Baun, Michael J.; Dan Marek. 2013. *The New Member States and the European Union: Foreign Policy and Europeanization*. London: Routledge, Routledge advances in European politics.
- Česká televize. 2013a. „Úřednické vlády.“ *Česká televize*. 16. listopadu 2013 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/archiv/1050632-urednicke-vlady>).
- Česká televize. 2013b. „Rusnokův tým považuje za ‚vládu odborníků‘ jen 15 procent Čechů.“ *Česká televize*. 4. srpna 2013 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1083154-rusnokuv-tym-povazuje-za-vladu-odborniku-jen-15-procent-cechu>).
- ČTK. 2005. „Paroubek pohrozil Klausovi omezením zahraničních cest.“ *Novinky.cz*. 26. května 2005 (<http://www.novinky.cz/domaci/57246-paroubek-pohrozil-klausovi-omezenim-zahranicnich-cest.html>).
- ČTK. 2006. „Klaus nahradí Paroubka na summitu EU v Bruselu.“ *Novinky.cz*. 7. června 2006 (<http://www.novinky.cz/domaci/87431-klaus-nahradi-paroubka-na-summitu-eu-v-bruselu.html>).
- ČTK. 2007. „ČR považuje melkský proces za naplněný. Rakousko se zlobí.“ *Ihned.cz*. 24. dubna 2007 (<http://zahranicni.ihned.cz/c1-20984670-cr-povazuje-melksky-proces-za-naplнены-rakousko-se-zlobi>).
- ČTK. 2008. „Langer v USA podepsal zrušení víz pro Čechy.“ *Novinky.cz*. 26. února 2008 (<http://www.novinky.cz/domaci/134082-langer-v-usa-podepsal-zruseni-viz-pro-cechy.html>).
- ČTK. 2010a. „ODS a TOP 09 se dál prou, nyní kvůli zákoníku práce a diplomacii.“ *E15.cz*. 31. srpna 2010 (http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/ods-a-top-09-se-dal-prou-nyni-kvuli-zakoniku-prace-a-diplomacii-288120#utm_medium=selfpromo&utm_source=e15&utm_campaign=copylink).
- ČTK. 2010b. „Postoje vůči EU máme jednotné, tvrdí Nečas a Schwarzenberg.“ *Deník Referendum*. 31. října 2010 (<http://denikreferendum.cz/clanek/6966-postoje-vuci-eu-mame-jednotne-tvrdi-necas-a-schwarzenberg>).
- ČTK. 2011. „O vstupu Chorvatska do EU a ‚Klausově‘ výjimce se bude hlasovat odděleně.“ *iDnes.cz*. 25. října 2011 (http://zpravy.idnes.cz/o-vstupu-chorvatska-do-eu-a-klausove-vyjimce-se-bude-hlasovat-oddelene-1z0-/domaci.aspx?c=A111025_222054_domaci_abr).
- ČTK. 2013. „Česko chce omezit výdaje za členství v mezinárodních organizacích.“ *ČTK*. 30. dubna 2013 (<http://www.deniklegie.cz/domains/deniklegie.cz/index.php/ekonomika/1148-cesko-chce-omezit-vydaje-za-clenstvi-v-mezinarodnich-organizacich>).
- Dolejší, Václav. 2011. „Obama přijal v Bílém domě Nečase. Jste opravdoví spojenci, chválil ČR.“ *iDnes.cz*. 27. října 2011 (http://zpravy.idnes.cz/obama-ubytoval-necase-v-blair-house-dut-/zahranicni.aspx?c=A111027_170445_zahranicni_cen).
- Doležal, Bohumil. 2003. „Klausova ofenzíva.“ *Události*. 14. dubna 2003 (<http://www.bohumildolezal.cz/texty/rs132.html>).
- Dostál, Vít, ed. 2014. *Agenda pro českou zahraniční politiku 2014*. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky.
- Dostál, Vít, ed. 2015. *Agenda pro českou zahraniční politiku 2015*. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky.
- Dostál, Vít, ed. 2016. *Agenda pro českou zahraniční politiku 2016*. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky.
- Dostál, Vít. 2013. „Úvod: Přeshlapování české zahraniční politiky v roce 2012.“ In: *Agenda pro českou zahraniční politiku 2013*. Ed. Vít Dostál. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky, 15–21.

- Dostál, Vratislav. 2011. „ODS a TOP 09 se prou o pozici státního tajemníka pro EU.“ *Deník Referendum* (<http://denikreferendum.cz/clanek/11463-ods-a-top-09-se-prou-o-pozici-statniho-tajemnika-pro-eu>).
- EurActiv. 2013. „Strategie ČR k EU sklízí od některých politologů kritiku.“ *EurActiv.cz*. 7. června 2013 (<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/strategie-pusobeni-cr-v-eu-sklizi-kritiku-od-odborniku-010881>).
- EurActiv. 2014. „Mluvit o obratech, dělat kotrmelce: Zahraniční a evropská politika rok po volbách.“ *EurActiv.cz*. 11. listopadu 2014 (<http://www.euractiv.cz/priority-evropske-politiky-cr/analiza/mluvit-o-obratech-delat-kotrmelce-zahranicni-a-evropska-politika-rok-po-volbach-012279#sthash.Uplv0KMX.dpuf>).
- Fischer, Petr. 2004. „Všichni Grossovi muži“. *BBC Czech.com*. 11. srpna 2004 (http://www.bbc.co.uk/czech/domesticnews/story/2004/08/040809_cz_all_gross_men_pckg.shtml).
- Gajdoš, Martin. 2007. „Vláda jako aktér zahraniční politiky České republiky.“ In: *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces*. Ed. Michal Kořan. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 43–72.
- Handl, Vladimír. 2004. „Politika sousedství a středoevropské spolupráce.“ In: *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Eds. Otto Pick, Vladimír Handl. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 57–64.
- Havlingerová, Jana. 2001. „Goodbye, Mister Europe.“ *Euro*. 3. srpna 2001 (<http://www.euro.cz/byznys/goodbye-mister-europe-817235>).
- Havlík, Petr; Pečinka, Bohumil. 2005. *Politika z obou stran: Česká politika 1989–2005*. Praha: Ivo Železný.
- Hloušek, Vít; Havlík, Vlastimil; Havlík, Vratislav; Kaniok, Petr; Mocek, Ondřej. 2015. *Šance zpola využítá: Česká republika a strategie Evropa 2020*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- iDNES.cz. 2004. „Špidla rezignoval, padne vláda.“ *iDNES.cz*. 26. června 2004 (http://zpravy.idnes.cz/spidla-rezignoval-padne-vlada-d2w-/domaci.aspx?c=A040625_213354_domaci_fri).
- iDNES. 2008. „Stydím se, řekl Klaus o uznání Kosova.“ *iDNES.cz*. 23. května 2008 (http://zpravy.idnes.cz/stydim-se-rekl-klaus-o-uznani-kosova-dvd-/domaci.aspx?c=A080523_203033_domaci_dp).
- Kaniok, Petr. 2010. *České předsednictví Rady EU: most přes minulost*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Klaus, Václav. 2003. „Přepis živě vysílaného rozhovoru pro BBC.“ *Václav Klaus*. 10. června 2003 (<http://www.klaus.cz/clanky/474>).
- Kolomazník, Tomáš. 2014. „Patnáct let od vstupu R do NATO.“ *Revue politika*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1998/patnact-let-od-vstupu-cr-do-nato>).
- Kopeček, Lubomír. 2010. „Sarajevský atentát, nebo sarajevský syndrom?“ *Revue Politika*. 18. října 2010 (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1360/sarajevsky-atentat-nebo-sarajevsky-syndrom>).
- Kořan, Michal, ed. 2008. *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2009. *Česká zahraniční politika v roce 2008: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2010a. *Česká zahraniční politika v roce 2009: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2010b. *Czech Foreign Policy in 2007–2009. Analysis*. Institute of International Relations: Prague.
- Kořan, Michal, ed. 2011. *Česká zahraniční politika v roce 2010: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal; Ditrych, Ondřej, eds. 2012. *Česká zahraniční politika v roce 2011: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal; Ditrych, Ondřej, eds. 2013. *Česká zahraniční politika v roce 2012: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal; Ditrych, Ondřej, eds. 2014. *Česká zahraniční politika v roce 2013: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal; Hrabálek, Martin, eds. 2007. *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Koudelka, Zdeněk. 2009. „Prezident a mezinárodní smlouvy.“ *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition*. Brno: Masarykova univerzita.
- Marek, Dan; Baun, Michael J. 2011. *The Czech Republic and the European Union*. London: Routledge, Europe and the nation state.

- Marjanovič, Teodor. 2009. „Obama přijede na summit EU-USA. Praha bude plná státníků.“ *iDnes.cz*. 27. února 2009 (http://zpravy.idnes.cz/obama-prijede-na-summit-eu-usa-praha-bude-plna-statniku-plz-domaci.aspx?c=A090227_145404_domaci_ad).
- Mitchell, Wess A. 2014. „Small States and Geopolitical Change: The Case of the Czech Republic.“ *Center for European Policy Analysis*, č. 8.
- Natoaktual.cz. 2000. „Česká republika a NATO chronologicky.“ *Natoaktual.cz* (http://www.natoaktual.cz/cr-a-vztahy-s-nato-0zy-/na_cr.aspx?y=na_cr/cravztahysnato.htm).
- Pajtinka, Erik. 2007. „Hospodářská diplomacia: Hľadanie efektívneho modelu riadenia, alebo boj o obchodných atašé?“ *Mezinárodní politika*, 31, č. 10, 17–19.
- Pavlíček, Václav. 2001. *Ústavní právo a státověda II. Díl, Ústavní právo České republiky. Část I*. Praha: Linde.
- Pick, Otto; Handl, Vladimír. 2004. *Zahraníční politika České republiky 1993–2004: úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Schweitzer, Andreas. 2015. „Eastern Europe’s Hard Attitude to Refugees is Born out of Trauma.“ *The Guardian*. 22. října 2015 (<http://www.theguardian.com/world/commentisfree/2015/oct/22/refugee-eastern-europe-trauma-governments-bigotry>).
- Šarapatka, Zdeněk. 2006. *Jak jsem se bavil v politice*. Praha: Firma 6P.
- Zbořil, František. 2010. *Československá a česká zahraniční politika: minulost a současnost*. Praha: Leges.

Krise na Ukrajině

- Bratislavská deklarace předsedů vlád zemí Visegrádské skupiny pro silnější Společnou bezpečnostní a obrannou politiku (SBOP) EU*. 2015 (<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Bratislavska-deklarace-premieru-V4.pdf>).
- Česká televize. 2014. „Sobotka: EU musí vidět situaci na Ukrajině realisticky.“ *Česká televize*. 21. března 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1042468-sobotka-eu-musi-videt-situaci-na-ukrajine-realisticke>).
- ČT24. 2014a. „Referendum na Krymu je popřením ukrajinské ústavy, tvrdí Zeman.“ *Česká televize*. 17. března 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1043268-referendum-na-krymu-je-poprenim-ukrajinske-ustavy-tvrdi-zeman>).
- ČT24. 2014b. „Finlandizace je pojem studené války, odmítl ideu Sobotka.“ *Česká televize*. 11. prosince 2014 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1005348-finlandizace-je-pojem-studene-valky-odmitl-ideu-sobotka%20>).
- ČTK. 2014. „Nepošleme vojáky NATO na Ukrajinu ani při ruské invazi, řekl Sobotka.“ *iDNES.cz*. 10. dubna 2014 (http://zpravy.idnes.cz/sobotka-nechce-posilat-vojaky-na-ukrajinu-fif-domaci.aspx?c=A140410_104441_domaci_jw).
- Dostál, Vít. 2016. „Jak se dařilo plnit hlavní úkoly české zahraniční politiky?“ *Hospodářské noviny*. 21. dubna 2016 (<http://amo.blog.ihned.cz/c1-65258860-jak-se-darilo-plnit-hlavni-ukoly-ceske-zahranicni-politiky>).
- Evropská rada*. 2014. *Časová osa: Omezující opatření EU v reakci na krizi na Ukrajině* (<http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>).
- Hron, Michal. 2015. „Sobotka nechce blokovat Zemanovu cestu do Moskvy, vláda ale nerozhodla.“ *iDnes.cz*. 8. dubna 2015 (http://zpravy.idnes.cz/vlada-o-ceste-prezidenta-zemana-do-moskvy-f1a-domaci.aspx?c=A150408_181055_domaci_hro).
- Milenkovičová, Ivana. 2014. „Přehledně: Časová osa protestů a krize na Ukrajině.“ *iDnes.cz*. 12. března 2014 (http://zpravy.idnes.cz/casova-osa-protestu-a-krize-na-ukrajine-d99-zahranicni.aspx?c=A140311_171948_zahranicni_jw).
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR. 2014. „Předseda vlády Sobotka na summitu Visegrádské skupiny v Budapešti.“ Velvyslanectví ČR v Budapešti. 31. ledna 2014 (http://www.mzv.cz/budapest/cz/vzajemne_vztahy/v4_spoluprace/predseda_vlady_sobotka_na_summitu.html).
- Rupnik, Jacques. 2015. „Visegrádská čtyřka selhala. Neplní své poslání.“ *Český rozhlas*. 2. dubna 2015 (http://www.rozhlas.cz/dvojka/jaktovidi_zprava/jacques-rupnik-visegradska-ctyrka-selhala-neplni-sve-poslani--1473596).
- Sobotka, Bohuslav. 2014. „Jednostranné české sankce vůči Rusku odmítám.“ *ČSSD*. 17. března 2014 (<https://www.cssd.cz/ke-stazeni/videogalerie/video-novinky/b-sobotka-jednostranne-ceske-sankce-vuci-rusku-odmitam/>).

- Úřední věstník EU. 2014. *DOHODA O PŘIDRUŽENÍ mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé. Xx 2014.L 161/3* (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.161.01.0003.01.CES&toc=OJ:L:2014:161:TOC).
- Vláda ČR. 2014a. „Projev premiéra Sobotky na GLOBSEC 2014.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/premier-sobotka-na-foru-globsec-dlouhodobá-spolupráce-v4-v-ramci-obrany-je-dulezita-118778/>).
- Vláda ČR. 2014b. „Reakce předsedy vlády ČR na aktuální dění na Ukrajině.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/reakce-predsedy-vlady-cr-na-aktualni-deni-na-ukrajine-122131/>).
- Vláda ČR. 2014c. „Právo: Sobotka: Hájím české zájmy. Nejsem premiér Ukrajiny, rusofil či zástupce USA.“ Rozhovor. *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/v-mediich/sobotka-hajim-ceske-zajmy--nejsem-premier-ukrajiny--rusofil-ci-zastupce-usa-122316/>).

Krize eurozóny

Primární zdroje

- České předsednictví v Radě EU. 2009. *Pracovní program českého předsednictví. Evropa bez bariér* (<http://www.euroskop.cz/gallery/38/11622-pracovni-program-ceskeho-predsednictvi-evropa-bez-barier.pdf>).
- Evropská rada. 2010. *Závěry Evropské rady 16. a 17. prosince 2010 (EUCO 30/1/10 REV 1)*, 25. ledna 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/118589.pdf).
- Národní konvent. 2014. *Prohlubování integrace eurozóny a diferenciovaná integrace: Shrnutí doporučení vyplývající z diskuse u kulatého stolu, který se konal v rámci Národního konventu o EU 4. prosince 2014*. Ústav mezinárodních vztahů: Praha.
- PSP ČR. 1993a. 8. *Schůze: Středa 21. dubna 1993*. Digitální repozitář (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/008schuz/s008021.htm#r2>).
- PSP ČR. 1993b. 7. *Schůze: Čtvrtek 25. března 1993*. Digitální repozitář (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/007schuz/s007024.htm#r4>).
- PSP ČR. 2012. *Informace předsedy vlády o jednání Evropské rady dne 30. ledna 2012* (www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033209.htm).
- Vláda ČR. 2010. „Usnesení Výboru pro Evropskou unii ze dne 31. května 2010 č. 18 k materiálu ‚Rámcová pozice ke Sdělení Evropské komise k posílení koordinace hospodářských politik‘.“ *Vláda ČR* (http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/usneseni/usneseni_veu_94.pdf).
- Vláda ČR. 2012a. „Usnesení Výboru pro Evropskou unii č. 3 z 18. ledna 2012 k materiálu ‚Rámcová pozice k návrhu smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii‘.“ *Vláda ČR* (www.vlada.cz/cz/ppov/veu/usneseni/usneseni-vyboru-pro-evropskou-unii-c--3-z-18--ledna-2012-92818/).
- Vláda ČR. 2012b. „Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Analýza Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, Odbor koncepční a institucionální.“ *Vláda ČR* (www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf).
- Vláda ČR. 2014. „Programové prohlášení vlády ČR.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>).
- Vláda ČR. 2016. „Projev předsedy vlády Bohuslava Sobotky v Brookings Institution.“ *Vláda ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/projev-predsedy-vlady-bohuslava-sobotky-v-brookings-institution-141966/>).

Sekundární zdroje

- ČTK. 2009. „Fischer: Rozhodnutí o euru není na mé vládě.“ *Česká tisková kancelář*. 12. června 2009 (www.ceskenoviny.cz/zpravy/fischer-rozhodnuti-o-euru-neni-na-me-vlade/376477).
- ČTK. 2010a. „Česko je proti nové bankovní dani, nezavede ji.“ *E15.cz*. 17. června 2010 (<http://zpravy.e15.cz/byznys/finance-a-bankovnictvi/cesko-je-proti-nove-bankovni-dani-chce-zmenit-postoj-eu-237641>).

- ČTK. 2010b. „Kontroverzní reforma finančního dohledu v EU byla schválena, ČNB je ostře proti.“ *E15.cz*. 22. září 2010 (<http://zpravy.e15.cz/byznys/finance-a-bankovnictvi/kontroverzni-reforma-financniho-dohledu-v-eu-byla-schvalena-cesi-ustoupili>).
- ČTK. 2010c. „Případné úpravy ‚lisabonu‘ by Češi mohli schvalovat v referendu.“ *Deník Referendum*. 28. října 2010 (<http://denikreferendum.cz/clanek/6924-pripadne-upravy-lisabonu-by-cesi-mohli-schvalovat-v-referendu>).
- ČTK. 2010d. „Trable eura mění i Lisabon, Nečas žádá podpis Klause.“ *Aktuálně.cz*. 17. prosince 2010 (<http://zpravy.aktualne.cz/zahranici/trable-eura-meni-i-lisabon-necas-zada-podpis-klause/r~i:article:685928/>).
- ČTK. 2010e. „Nečas: Výjimka pro zavedení eura by se s EU jen těžko vyjednávala.“ *Lidovky.cz*. 26. října 2010 (http://byznys.lidovky.cz/necas-vyjimka-pro-zavedeni-eura-by-se-s-eu-jen-tezko-vyjednavala-psx/-statni-pokladna.aspx?c=A101126_182504_statni-pokladna_lya).
- ČTK. 2014. „Vláda schválila fiskální pakt, řídit se jím bude až po přijetí eura.“ *E15.cz*. 24. března 2014 (<http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/vlada-schvalila-fiskalni-pakt-ridit-se-jim-bude-az-po-prijeti-eura-1072165>).
- ČTK. 2015. „Na umožnění řeckého dluhu se podílet nebudeme, ujistil šéfy stran Sobotka.“ *iDnes.cz*. 9. července 2015 (http://zpravy.idnes.cz/recky-dluh-sobotka-0n6-/domaci.aspx?c=A150709_185148_domaci_hro).
- Ellyatt, Holly. 2015. „Euro not so attractive for us anymore: Polish finmin“. *CNBC*. 12. 11. 2015 (<http://www.cnbc.com/2015/09/12/euro-not-so-attractive-for-us-anymore-polish-finmin.html>).
- EurActiv. 2012. „Nečas české ‚ne‘ zdůvodňuje nejasnostmi kolem ratifikace.“ *EurActiv.cz*. 31. ledna 2012 (www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/cr-se-k-fiskalni-dohode-nepripojila-podle-necase-kvulinejasne-ratifikaci-009565).
- EurActiv. 2014. „Sobotka k přijetí eura: Pokud bude ČSSD v příští vládě, budeme chtít určit termín.“ *EurActiv.cz*. 13. listopadu 2014 (<http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/datum-prijeti-eura-kdyz-bude-cssd-v-pristi-vlade-bude-chtit-termin-urcit-rika-sobotka-012286>).
- Fajmon, Hynek. 2011. „Necht' záchrannou půjčku poskytnou voliči TOP 09 a ČSSD ze svého!“ *iDNES.cz*. 13. prosince 2011 (www.ods.cz/clanek/444-necht-zachrannou-pujcku-poskytnou-volici-top-09-a-cssd-ze-sveho).
- Hübner, Kurt. 2013. „Eurozone: Creeping Decay, Sudden Death or Magical Solution?“ In: *The EU and the Eurozone Crisis: Policy Challenges and Strategic Choices*. Ed. Finn Laursen. Farnham, Surrey: Routledge, 34–61.
- Kořan, Michal; Ditych, Ondřej, eds. 2012. *Česká zahraniční politika v roce 2011: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Maňák, Vratislav. 2013. „Zeman otočil kormidlo Evropy, podepsal euroval.“ *Česká televize*. 3. dubna 2013 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/1107473-zeman-otocil-kormidlo-do-evropy-podepsal-euroval>).
- Novák, Pavel. 2012. „Česko se zatím nepřipojí k unijní smlouvě o rozpočtové disciplíně.“ *Český rozhlas*. 30. ledna 2012 (http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskaunie/_zprava/cesko-se-zatim-nepripoji-k-unijni-smlouve-o-rozpocetove-discipline--1011392).
- Patria Online. 2010. „Může francouzská bankovní daň dopadnout také na Komerční banku?“ *Patria.cz*. 14. prosince 2010 (<http://www.patria.cz/zpravodajstvi/1740733/muze-francouzska-bankovni-dan-dopadnout-take-na-komercni-banku.html>).
- Radio Poland. 2016. „Euro adoption not a priority for Polish government: FM.“ *Radio Poland*. 20. ledna 2016 (<http://www.thenews.pl/1/12/Artykul/237273.Euro-adoption-not-a-priority-for-Polish-government-FM>).
- Schimmelfenning, Frank ed. 2015. „The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation“. *Journal of European Public Policy*, 22, no. 6, 764–782.
- Spěváčková, Martina. 2012. „Schwarzenberg a Nečas se prý budou krotit ve výrociích o fiskální unii.“ *Český rozhlas*. 7. února 2012 (http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/1015149).

Ministerstvo zahraničních věcí jako aktér české zahraniční politiky

? Juzová

1. Úvod

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky a jeho role a činnost při utváření české zahraniční politiky patří mezi spíše málo prozkoumaná témata. V roce 2007 byla vydána Mezinárodním politologickým ústavem při Masarykově univerzitě kniha *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces* editovaná Michalem Kořanem a Martinem Hrabálkem (Kořan, Hrabálek 2007), která čtenářům představila zejména obecnější kontext a proces formulace zahraniční politiky v České republice, jednotlivé aktéry, jejich pravomoci a historický vývoj. Dílčím otázkám, typicky dopadům komunistické minulosti a transformace na podobu a fungování resortu a potažmo celé státní správy, se potom okrajově věnují někteří další autoři. Z českých autorů se o této problematice zmiňuje Nik Hynek ve svém článku *Coping with U.S. and EU's Challenges? Strategic Confusion in the Czech Foreign and Security Policy* (Hynek 2013: 373–385), ze zahraničních potom Roger Murphy v článku *Czech Diplomacy: Challenges and Opportunities* (Murphy 2008: 595–629). Pravděpodobně nejvýznamnějším zdrojem při zkoumání české zahraniční politiky jsou každoroční analýzy české zahraniční politiky vydávané Ústavem mezinárodních vztahů. Tyto publikace přinášejí komplexní přehled o zahraniční politice v uplynulém roce na úrovni všech aktérů i velkých zahraničněpolitických témat, včetně vysvětlení globálního, evropského a vnitropolitického kontextu, ve kterém se zahraničněpolitická debata odvíjela. Každoroční zprávy o zahraniční politice vydává posledních téměř dvacet let také samotné Ministerstvo zahraničních věcí (MZV). V těchto zprávách představuje přehled svých aktivit v bilaterálních i mnohostranných vztazích a v jednotlivých klíčových oblastech (ekonomická dimenze, lidská práva, kulturní politika, zahraniční služba atd.). Poslední zpráva dohledatelná na webových stránkách ministerstva však shrnuje zahraniční politiku v roce 2013, a pro novější dokumenty je tak třeba obrátit se právě na analýzy vydávané Ústavem mezinárodních vztahů. Navzdory neopominutelnému přínosu těchto publikací v současnosti dle našeho vědomí neexistuje publikace, která by se do hloubky zaměřovala na konkrétní roli jednotlivých aktérů při formulaci české zahraniční politiky napříč delším časovým obdobím. Proto si tato kapitola klade za cíl představení MZV, jeho legislativního ukotvení, organizace a historického vývoje, a především zachycení způsobu, jakým se MZV podílí na vytváření a provádění zahraniční politiky České republiky, a jeho demonstraci ve dvou případových studiích – na případu ukrajinské krize a českého předsednictví ve Visegrádské skupině.

2. Ústavní, legislativní a podzákonný kontext činnosti Ministerstva zahraničních věcí

Pravomoci a činnost MZV jsou formovány skrze pevně stanovený legislativní rámec, který je tvořen Ústavou ČR, zákony (kompetenční zákon – zákon č. 2/1969 Sb., zákon o ochraně utajovaných skutečností – zákon č. 148/1998 Sb., zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích – zákon č. 219/2000 Sb.) a dalšími podzákonnými opatřeními, a uvnitř něhož jsou také realizovány. Primárním zdrojem práva v České republice je sice Ústava ČR, avšak k rozdělení pravomocí a k činnosti ministerstev se vyjadřuje jen velmi vágně. Stanovuje složení vlády a proces jmenování ministrů (čl. 67, 68) a říká, že ministerstva jsou zřizována a jejich působnost určována zákonem (čl. 79). Konkrétně se jedná o zákon č. 2/1969 Sb. České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky neboli tzv. kompetenční zákon (a jeho novelu, zákon č. 21/1993 Sb.). Činnost a působnost Ministerstva zahraničních věcí je upravena v § 6 tohoto zákona:

- „ (1) *Ministerstvo zahraničních věcí je ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc, koordinuje vnější ekonomické vztahy, podílí se na sjednávání mezinárodních sankcí a koordinuje postoje České republiky k nim.*
- (2) *Ministerstvo zahraničních věcí zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením, koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce, s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva spravedlnosti.*
- (3) *Ministerstvo zahraničních věcí dále zejména*
- a) *koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů na jim svěřených úsecích státní správy, působí k tomu, aby na těchto úsecích byly dodržovány závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv, jakož i z členství České republiky v mezinárodních organizacích,*
 - b) *zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky a jejich občanů v zahraničí,*
 - c) *řídí zastupitelské úřady v zahraničí,*
 - d) *plní úkoly při zabezpečování styků s orgány cizích států v České republice a v zahraničí,*
 - e) *plní úkoly při správě majetku České republiky v zahraničí,*
 - f) *koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod,*
 - g) *zabezpečuje vyhlásování mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána,*
 - h) *sleduje dodržování a provádění mezinárodních smluv a dohod z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky České republiky,*
 - i) *uděluje souhlas v případech dovozu a vývozu vojenského materiálu,*
 - j) *zajišťuje přípravu pracovníků pro výkon zahraničních služeb,*
 - k) *organizačně a technicky zabezpečuje volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a volbu prezidenta republiky v zahraničí a plní úkoly při volbách do Evropského parlamentu.“*

Dále je činnost MZV upravena řadou doplňujících zákonů vztahujících se buďto na všechny útvary státní správy, anebo ke konkrétním oblastem jeho působnosti (například zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech nebo zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností nebo zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Na MZV se dále vztahují mezinárodní smlouvy České republiky zaštiťující její členství v mezinárodních organizacích, jako je Smlouva o přistoupení k Evropské unii, Severoatlantická smlouva, Charta spojených národů, a řada dalších mezinárodních smluv (Vídeňská úmluva o smluvním právu, Vídeňská úmluva o konzulárních stycích a Vídeňská úmluva o diplomatických stycích).

2.1 Neformální stránka utváření zahraniční politiky

Kromě těchto mantinelů fungování MZV je jeho vliv v jednotlivých zahraničněpolitických tématech určován aktuálním rozložením vlivu a zájmů mezi ostatními aktéry vstupujícími do formulace a realizace zahraniční politiky. Obecně má MZV v tomto ohledu specifické postavení, protože každá zahraničněpolitická otázka v určité míře spadá do jeho gesce. Zároveň však může část odpovědnosti za konkrétní agendu náležet jiným orgánům a útvarům (typicky Ministerstvu průmyslu a obchodu nebo Ministerstvu obrany), pokud její charakter a zájem relevantních aktérů je s tímto přesunem v souladu. Formulaci, výkon a koordinaci zahraniční

politiky může do velké míry usnadňovat, nebo naopak komplikovat vztah MZV s ostatními aktéry, stranická příslušnost ministra (a relativní postavení jeho strany v rámci koaličních vlád) a další faktory, které nejsou nijak formálně ukotveny a proměňují se s nástupem každé nové vlády i v průběhu jejího funkčního období.

Určujícím dokumentem pro rozdělení pravomocí a odpovědnosti v rámci vlády za konkrétní (tedy i zahraničněpolitické) otázky má jednacím řád vlády. Jednacím řád stanoví proces předkládání, připomínkování a projednávání témat pro zasedání vlády. Při nástupu nové vlády často dochází k jeho změnám dle aktuálního rozložení zájmů, sil a pozornosti věnované určitým tématům mezi aktéry. Úprava jednacímho řádu představuje výrazně jednodušší možnost, jak tento proces upravit, než skrze zákonné normy. Jednacím řád má dopady na pozici MZV vůči dalším vládním aktérům a na jeho plánovací, koordinační i výkonnou funkci v oblasti zahraniční agendy. Role MZV tak může být za určité vlády posílena, a za jiné zase naopak oslabena, často v konkrétních oblastech. Příkladem může být posilování pozice MZV na základě úprav jednacímho řádu v roce 2003, kdy došlo k omezení počtu či úplnému vynechání připomínkových řízení u řady projednávaných materiálů a kdy byly navýšeny pravomoci MZV v procesu předkládání a posuzování zahraničních cest členů vlády (Kořan 2008: 17). Naopak příkladem omezení pravomocí MZV v oblasti konkrétní zahraničněpolitické agendy (evropských záležitostí) je vytvoření postu místopředsedy vlády pro evropské záležitosti za vlády Mirka Topolánka. Místopředseda pro evropské záležitosti byl zároveň i prvním místopředsedou Výboru pro EU, zatímco ministr zahraničních věcí byl až druhým. Vytvoření postu místopředsedy vlády a jeho umístění pod Úřadem vlády naznačuje větší zájem premiéra o dané téma a jeho význam pro domácí, nejen zahraniční politiku. K této změně také došlo jen skrze úpravu jednacímho řádu (usnesení č. 57 ze 17. ledna 2007), nikoli kompetenčního zákona (Kořan, Hrabálek 2007: 63–64). V současnosti je tato pravomoc zahrnuta v jednacím řádu vlády v čl. VII (Koordinační úloha předsedy vlády v záležitostech Evropské unie):

- „(1) Předsedovi vlády přísluší koordinovat činnost vlády a Výboru pro Evropskou unii na vládní i pracovní úrovni*
- a. při sjednocování pozic České republiky v Evropské unii,*
 - b. při tvorbě koncepce evropské politiky,*
 - c. ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí při přijímání unijních aktů a opatření provádějících Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství,*
 - d. ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí a ostatními členy vlády při přípravě pozice pro jednání Evropské rady,*
 - e. ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí v institucionálních otázkách týkajících se Evropské unie.*
- (2) Předseda vlády spolupracuje s ministrem zahraničních věcí, jakožto gestorem, při koordinaci projednávání změn primárního práva Evropské unie.*
- (3) Předseda vlády může pověřit řízením Výboru pro Evropskou unii na pracovní úrovni jinou osobu, která je ve služebním poměru zařazena k výkonu služby v Úřadu vlády. K tomuto účelu může předseda vlády jmenovat státního tajemníka pro evropské záležitosti.“ (Vláda ČR n.d.).*

Jednacím řád dále stanovuje proces připomínkování, tedy seznam aktérů, kterým jsou projednávané materiály vztahující se k určitým oblastem agendy zasílány k připomínkám. MZV se dle aktuálního jednacímho řádu vyjadřuje k materiálům vztahujícím se k následujícím tématům: návrhy na vyslovení souhlasu s přelety nebo průjezdy ozbrojených sil jiných států přes území České republiky v příslušném roce; plán vojenských cvičení jednotek a štábů

Armády České republiky se zahraničními partnery na území České republiky i mimo ně, včetně návrhů na doplnění tohoto plánu; informace o nasazení sil a prostředků Armády České republiky v zahraničních operacích (zpětné); návrhy na vyslání delegací do zahraničí, uskutečnění oficiálních návštěv činitelů České republiky v zahraničí a přijetí oficiálních delegací na území České republiky; návrhy na vyslovení souhlasu s úhradou vkladů a příspěvků mezinárodním organizacím.⁴⁷

2.2 Organizační struktura a její proměny

Téměř s každým nástupem nového ministra zahraničí procházelo MZV v menší či větší míře organizačními změnami reflektujícími funkční potřeby MZV, zájmy relevantních aktérů, důležitost přikládanou jednotlivým tématům zahraniční politiky, postavení MZV vůči ostatním aktérům a aktuální politické rozložení sil. Zásadnější reorganizací prošlo ministerstvo v několika vlnách. V letech 1998–1999 došlo k několika iniciativám směrem ke zlepšení práce ministerstva jako celku i jeho personálu, interní komunikace i řízení resortu. Výrazně byla posílena koordinační role MZV vůči ostatním aktérům jmenováním ministra Kavana místopředsedou vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku a výkonným místopředsedou Výboru vlády pro evropskou integraci. Role MZV v přístupových jednáních s EU byla navíc posílena jmenováním státního tajemníka pro evropské záležitosti a prvního náměstka ministra zahraničí Pavla Teličky vedoucím vyjednávacího týmu za Českou republiku. Ve struktuře MZV byla vytvořena Sekce Evropské unie skládající se z Odboru koordinace vztahů s EU a Odboru politických vztahů s EU, přímo podřízená Pavlu Teličkovvi. Změny na MZV zahrnovaly také silnější proexportní zaměření v rámci teritoriálních odborů ministerstva, kde byla zřízena funkce obchodně-ekonomických poradců ředitelů teritoriálních odborů. Bývalé odbory mezinárodních ekonomických organizací a vnějších ekonomických vztahů byly přeměněny na Odbor vnějších ekonomických vztahů a mezinárodních organizací, který byl začleněn do Sekce multilaterálních vztahů, a byla zrušena bývalá Ekonomická sekce MZV. Pro rozdělení pravomocí v rámci zahraničního obchodu a exportní politiky byla podepsána mezi MZV a Ministerstvem průmyslu a obchodu Dohoda o spolupráci v otázkách spojených se zabezpečováním zahraničně obchodní politiky, zahraničního obchodu a podpory exportu v činnosti zahraniční služby ČR. Změny se dotkly také zastupitelských úřadů v jejich ekonomické činnosti s obchodně ekonomickými úseky zastupitelských úřadů přecházejícími do odborné gesce Ministerstva průmyslu a obchodu (MZV ČR 2000). K další koncentraci evropské a alianční agendy na MZV pod ministrem Kavanem došlo s reorganizací v roce 2001, kdy byla Sekce evropské integrace propojena skrze jejího výkonného ředitele, který byl zároveň zástupcem státního tajemníka pro evropské záležitosti, s Odborem pro evropskou integraci na Úřadu vlády. Pro otázky související se summitem NATO byl na MZV vytvořen post vládního zmocněnce pro přípravu summitu NATO a kancelář přípravy summitu NATO (MZV ČR 2002).

Pod ministrem Svobodou v letech 2004 až 2006 došlo k další reorganizaci zejména v oblasti teritoriálních sekcí (bývalé sekce dvoustranných vztahů) umístěných spolu s oddělením transformační spolupráce podléhajícím přímo náměstkovi ministra pro dvoustranné vztahy. Pozice prvního náměstka ministra (státního tajemníka pro evropské záležitosti) byla se vstupem do EU přejmenována na náměstka ministra pro unijní záležitosti,

⁴⁷ Příloha č. 5 jednacího řádu vlády.

pod něhož spadala Sekce Evropské unie propojená s meziresortním Výborem pro EU (MZV ČR 2006).

Se zásadními změnami v organizaci MZV přišel ministr Schwarzenberg. Během svého působení jako ministr zahraničí v letech 2007–2009 zavedl jako nový orgán skupinu poradců ministra. Ostatní změny reflektovaly ve velké míře přípravy pro nadcházející předsednictví České republiky v EU. Byl nastaven mechanismus komunikace a prezentace na MZV v jeho průběhu a operativní rozhodování během předsednictví bylo svěřeno na MZV předsednickému týmu vedenému prvním náměstkem ministra. V rámci Sekce Evropské unie byl nově vytvořen sekretariát vrchního ředitele Sekce Evropské unie, Odbor pro všeobecné záležitosti EU (EUGA), dva odbory politik EU (EUPO I a EUPO II) a sekretariát pro přípravu předsednictví ČR v Radě EU (PRES). Bývalé teritoriální sekce byly transformovány do Sekce evropských zemí a Sekce mimoevropských zemí a rozvojové spolupráce. Vytvořena byla Sekce ekonomické spolupráce a zahraniční prezentace. V souvislosti s výkonem předsednictví byly dále výrazně personálně posíleny Stálé zastoupení ČR v Bruselu, stálé mise při mezinárodních organizacích, vybrané zastupitelské úřady a ústředí MZV. Náměstci ministra nebyli jako v minulosti hierarchicky propojeni s konkrétními sekcemi (MZV ČR 2009). Řada těchto změn byla zrušena s nástupem Jana Kohouta do čela MZV v letech 2009–2010 (MZV ČR 2010) a opět obnovena s návratem ministra Schwarzenberga v roce 2010. Nová reorganizace se oproti té předcházející odlišovala zejména v tom, že po konci předsednictví v EU byla Sekce Evropské unie změněna na Sekci evropskou zahrnující EUGA, EUPO a teritoriální evropské odbory – Odbor států střední Evropy, Odbor států severní a východní Evropy a Odbor států jižní a jihovýchodní Evropy (MZV ČR 2011).

2.3 MZV v současnosti

Současné MZV se kromě funkčních orgánů zastřešujících fungování celého ministerstva (Kabinet ministra, Generální inspekce a interní audit, Bezpečnostní odbor) dělí do sedmi sekcí – teritoriálních, funkčních a administrativních či podpůrných (MZV ČR n.d.). Každá sekce je vedena náměstkem pro řízení dané sekce. Teritoriální sekce se dělí na Sekci evropskou (zahrnující také EU a její politiky a strukturální fondy) a obsáhlou Sekci mimoevropských zemí, ekonomické a rozvojové spolupráce. Teritoriální sekce zodpovídají za koncepční i realizační funkce MZV vázané k danému území. Vypracovávají koncepce bilaterálních vztahů s danými zeměmi i místními regionálními organizacemi a dohlížejí na jejich naplňování, domlouvají s nimi podmínky mezinárodních smluv, úzce spolupracují se zastupitelskými úřady na daném území a zodpovídají za vykonávání společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU vůči zemím v jejich gesci. Součástí mimoevropské sekce je Odbor ekonomické diplomacie, který úzce spolupracuje s Ministerstvem průmyslu a obchodu při prosazování a ochraňování ekonomických zájmů České republiky a jejích ekonomických subjektů v zahraničí a zodpovídá za bilaterální ekonomické vztahy ČR s dalšími státy, a Odbor mnohostranných ekonomických vztahů, který zabezpečuje formulaci a provádění zahraniční politiky ČR v multilaterálních ekonomických fórech a s klíčovými světovými ekonomickými institucemi.

Funkční sekce nejsou vázány ke konkrétnímu teritoriu, nýbrž do jejich odpovědnosti spadají obecné otázky zahraniční politiky. MZV se skládá ze dvou funkčních sekcí – Sekce bezpečnostní a multilaterální a Sekce právní a konzulární. Sekce bezpečnostní a multilaterální se stará o bezpečnostní politiku České republiky, a to včetně jejího členství v bezpečnostních organizacích, a účast ČR v mezinárodních fórech zabývajících se širšími otázkami řešenými na multilaterální úrovni. Sekce se skládá z Odboru bezpečnostní politiky, který odpovídá za vztahy

s NATO, zapojení ČR do Společné bezpečnostní a obranné politiky EU, účast České republiky v OBSE, plnění závazků vyplývajících z mezinárodních bezpečnostních smluv i bilaterální bezpečnostní vztahy, speciálních odborů zodpovídajících za členství České republiky v mezinárodních organizacích a plnění závazků z nich plynoucích – Odboru Organizace spojených národů a Odboru společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU – a Odboru lidských práv a transformační politiky, který koordinuje aktivity státních útvarů působících v agendě v jeho působnosti, sleduje vývoj mezinárodního práva v oblasti lidských práv a úzce spolupracuje s nevládními organizacemi v České republice i zahraničí působícími v oblasti ochrany lidských práv a podpory demokracie.

Sekce Úřad ministerstva zaštiťuje Kancelář ministra, Tiskový odbor, Diplomatický protokol, Odbor veřejné diplomacie, Odbor administrativy a zpracování informací a Odbor politického plánování odpovědný za koordinaci příprav koncepčně-strategických dokumentů a analytické činnosti MZV. Sekce státního tajemníka mimo jiné zahrnuje Odbor vzdělávání a Diplomatickou akademii, vzdělávací instituci ministerstva, která má za úkol vychovávat novou generaci diplomatů a zaměstnanců MZV. Konzulární činnost MZV zahrnuje Sekce právní a konzulární a provoz ministerstva řídí Sekce ekonomicko-provozní. Skrze síť zastupitelských úřadů v jednotlivých zemích a stálého zastoupení při mezinárodních organizacích sbírá ministerstvo důležité informace, které následně zpracovává a na jejichž základě poskytuje expertízu a vykonává poradní funkce i pro ostatní státní útvary (Kořan et al. 2010: 29–30).

Na MZV jsou kromě tradičních útvarů (sekcí a odborů) zřizovány také funkce zvláštních zmocněnců. Posty zvláštních zmocněnců slouží k systematickému sledování konkrétních témat vysoké politické důležitosti. Rolí zvláštních zmocněnců je koordinace činnosti většího počtu útvarů MZV či resortů zapojených do daného tématu, jednání v jeho působnosti na národní i mezinárodní úrovni a předkládání informací a analýz vedení MZV. V současnosti na MZV působí zvláštní zmocněnci pro krajanské záležitosti, otázky energetické bezpečnosti, OBSE a západní Balkán, otázky Východního partnerství, záležitosti holocaustu, migraci, vnější ekonomické vztahy a pro koordinaci činnosti Českých center a České rozvojové agentury.

MZV k podpoře své činnosti zřizuje řadu podpůrných organizací specializovaných na konkrétní oblasti jeho působnosti. Mezi nejvýznamnější či nejviditelnější patří Česká centra, která reprezentují Českou republiku v zahraničí v nepolitických oblastech (kultura, obchod a cestovní ruch), Česká rozvojová agentura, která odpovídá za projekty rozvojové spolupráce ČR, a Ústav mezinárodních vztahů, který provádí vědecký výzkum v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční politiky a spolupracuje s analyticko-koncepčním Odborem politického plánování v sekci Úřadu ministerstva při jeho analytické činnosti.

3. Historický vývoj a jednotliví ministři

3.1 Výzvy československé diplomacie po roce 1989

Po pádu komunismu a nastolení nového režimu na konci roku 1989 musela celá státní správa projít fundamentálními změnami. Jedněmi z nich byly i změny v personálním obsazení. MZV patřilo mezi útvary, které byly personálními změnami nejvíce zasaženy, zejména mezi diplomatickými zaměstnanci. MZV v Československu před rokem 1989 představovalo jednu z nejsilnějších bašt komunistické moci, s personálem složeným z přesvědčených komunistů, z nichž řada navíc působila jako agenti rozvědky. S odchodem zkušených zaměstnanců

spjatých se starým režimem započalo MZV nábor nového personálu a stalo se jedním z nejmladších ministerstev na úrovni všech pozic (Murphy 2008: 600). Problémem však byla relativní nezkušenost nově přijatých zaměstnanců a hrozba ztráty velkého objemu znalostí a zkušeností. Z toho důvodu byla personální obměna, hlavně na úrovni administrativních pracovníků, spíše postupná. Do čela nového MZV nastoupil Jiří Dienstbier, který vystřídal ve funkci bývalého ministra Jaromíra Johanese, obklopený nejbližšími spolupracovníky, kteří sdíleli jeho vizi ohledně nové podoby zahraniční politiky. S nástupem Dienstbiera na post ministra zahraničí zažila československá a později samostatná česká zahraniční politika období bezprecedentního postavení MZV ve formulaci zahraniční politiky, a to hlavně díky velké podpoře prezidenta a relativnímu nezájmu premiéra o zahraničněpolitickou agendu.

Se změnou povahy režimu přišla nutnost reorientace diplomatických styků v podobě proměny sítě diplomatických misí v zahraničí. Předchozí režim udržoval intenzivní diplomatické styky s ostatními spřátelenými komunistickými zeměmi. Se změnou režimu tak docházelo k uzavírání zastupitelských úřadů zejména v socialistických rozvojových zemích a zemích, kde zastupitelské úřady sloužily především ke špionážní činnosti, a ke snižování velikosti misí v některých oblastech. Zároveň byly navazovány nové diplomatické styky a otevírány nové zastupitelské úřady, například v Jižní Koreji, Izraeli, Chile a ve státech vznikajících po rozpadu Jugoslávie a SSSR, a bylo posilováno zastoupení v zemích západní Evropy a v USA. Transformaci provázela urgentní potřeba stanovení nových zahraničněpolitických priorit a formulace nové koncepce zahraniční politiky. Polistopadové vedení české diplomacie si za hlavní priority vytyčilo obnovu samostatné zahraniční politiky Československa (oproti dřívější zahraniční politice satelitního státu řízené instrukcemi přicházejícími z ústředí Sovětského svazu), usilování o aktivní zapojení se do evropské integrace a otázku budoucí podoby globální bezpečnosti (MZV ČR 2005b).

Pro dosažení skutečné svobody Československa bylo pro diplomacii klíčové vyjednat odsun sovětských vojsk z jeho území. Výzva tohoto kroku spočívala nejen v obtížném vyjednávání se Sovětským svazem z pozice teprve nedávno osvobozeného satelitu, ale také opozice přicházející od určitých skupin ze Západu, které vyjadřovaly obavu z destabilizace při narušení bipolární rovnováhy v Evropě. Dosažení podpisu dohody o stažení sovětských vojsk z Československa již v únoru 1990 s bezproblémovou realizací do června 1991 tak lze považovat za pozoruhodný úspěch nové diplomacie. Na stažení sovětských vojsk navazovalo rozpuštění Varšavské smlouvy 1. července 1991 podepsané v Černínském paláci na MZV, které spolu se zrušením RVHP o rok dříve otevřelo cestu ke vzniku skutečně nezávislé demokratické zahraniční politiky Československa. Po prvotních úvahách o novém designu evropské bezpečnosti a návrzích na rozpuštění obou vojenských bloků a vytvoření nových struktur celoevropské spolupráce překonávajících studenoválečné rozdělení převážilo přesvědčení, že pro tehdejší Československo a později Českou republiku bude nejspolehlivější garancí bezpečnosti připojení se k NATO (Pražský hrad 1990).

Zároveň nová diplomacie usilovala o postavení ve významných integračních uskupeních v Evropě. První kroky byly podniknuty v roce 1990, kdy Československo vyjednalo své přistoupení k regionálnímu seskupení Itálie, Jugoslávie, Maďarska a Rakouska, kterým vznikla z původní Quadragonály tzv. Pentagonála (později Středoevropská iniciativa). Souběžně započalo Československo také intenzivnější kontakty se svými postkomunistickými sousedy (Polskem a Maďarskem), které později vyústily ve vznik Visegrádské skupiny. Ačkoli původně šlo o iniciativu prosazovanou především na prezidentské úrovni (o navázání užších kontaktů mezi zeměmi a jejich ukotvení v podobě Visegrádské skupiny velmi aktivně usiloval zejména

Václav Havel), koordinace aktivit v rámci spolupráce se následně přesunula na MZV a toto ministerstvo dodnes hraje klíčovou roli v jejím zabezpečování.⁴⁸

3.2 MZV po rozdělení federace a první vláda Václava Klause

Již v roce 1990 došlo vedle federálního Ministerstva zahraničních věcí k vytvoření slovenského Ministerstva mezinárodních vztahů. Po volbách v roce 1992 se do jeho čela postavil Milan Kňažko a v české části federace bylo zřízeno Ministerstvo mezinárodních vztahů České republiky vedené Josefem Zieleniecem, který zůstal i v čele nově vzniklého Ministerstva zahraničních věcí ČR po rozdělení federace k 1. lednu 1993. Rozdělení federálního ministerstva provázelo podepsání dohod o rozdělení majetku a pracovníků mezi jeho nástupníky. Oproti slovenskému ministerstvu zahraničí mělo MZV ČR výhodu v tom, že navazovalo na aktivity předcházejícího Ministerstva mezinárodních vztahů ČR zajišťující nástup samostatné české diplomacie na mezinárodní scénu a že po původním federálním ministerstvu zahraničí převzalo část struktur, zázemí i personálu (včetně řady Slováků, kteří se po rozdělení federace rozhodli zůstat ve službách českého MZV). Podobným způsobem bylo nutné rozdělit také budovy zastupitelských úřadů v zahraničí. Principem hodnotového dělení byl poměr počtu obyvatel ČR a SR, tedy 2:1, a zároveň se při dělení zastoupení přihlíželo k politickému významu daných zemí, aby došlo ke skutečně spravedlivému rozdělení (MZV ČR 2005a). Během rozdělování federace sehrálo MZV významnou roli také díky vypracování analýz pro vedení obou států, zaměřených na proces rozpadu ostatních států v minulosti a problémy, které mohou rozdělení provázet, spolu s předložením možných řešení (MZV ČR 2005a).

Priority nezávislé demokratické zahraniční politiky zůstaly i po rozpadu federace neměnné. Česká republika nadále usilovala o začlenění do západních integračních struktur. Povinnosti vyplývající z mezinárodních smluv uzavřených bývalým Československem byly rozděleny podpisem protokolu mezi ČR a SR v roce 1996 a po celá 90. léta české MZV dojednávalo podpisy dohod potvrzujících platnost mezinárodních smluv uzavřených před rozdělením federace. Nová koncepce zahraniční politiky samostatné České republiky, kterou 21. dubna 1993 představil ministr Zieleniec v Poslanecké sněmovně, navazovala na priority definované již dříve – zejména tzv. „návrat do Evropy“, tedy začlenění do evropské a transatlantické integrace a odpoutání se od nestabilní východní a jihovýchodní Evropy, intenzivnější spolupráci se sousedními zeměmi a nadstandardní vztahy se Slovenskem, ale také prohloubení vztahů se západoevropskými zeměmi a USA a udržování zejména obchodních a ekonomických styků s postkomunistickými zeměmi na východ od ČR a SR a aktivní příspěvek ke stabilizaci a demokratizaci nástupnických zemí po rozpadu SSSR a Jugoslávie (PSP ČR 1993). V ideologii tehdejšího MZV bylo patrné nazírání na východ a jihovýchod Evropy jako na oblast nestability a zdroj potenciálních bezpečnostních rizik, zatímco Evropská unie představovala garanci stability, prosperity a bezpečnosti. Z projevů ministra Zieleniece je cítit étos „návratu do Evropy“, důraz na historii České republiky jako státu v centru (západo)evropského dění, země, která je geograficky, historicky, politicky i ideově spjata se západní Evropou. Západní Evropa pro Zieleniece představovala „rodinu, k níž patříme a chceme patřit“ (Zieleniec1994). Představa MZV byla taková, že Česká republika bude hrát aktivní úlohu, přijme spoluodpovědnost za vývoj na evropské i mezinárodní scéně a zejména v jejím blízkém sousedství a bude se aktivně podílet na šíření stability a hodnot, ke kterým se přihlásila – politického pluralismu, demokracie, respektu k lidským právům a základním

⁴⁸ Podrobněji se roli MZV v koordinaci Visegrádské skupiny a jejího předsednictví věnuje poslední kapitola.

svobodám a principů tržní demokracie. V tomto přístupu se Zieleniec do značné míry rozcházel zejména s předsedou vlády Václavem Klausem, který sice považoval vstup do EU za klíčový, zároveň ale vyjadřoval výhrady k aktuální podobě evropské integrace a představoval si jiný model spolupráce založený na neoliberalních ekonomických principech a národní suverenitě, namísto přílišných regulací uvnitř EU (Klaus 1994: 355–357).

V ovzduší konsenzu o prioritním postavení integrace do EU a NATO (navzdory neshodám ohledně její podoby) docházelo zároveň k odklonu od podpory středoevropské spolupráce, zejména v rámci Visegrádské skupiny. V tomto ohledu panovala mezi Zieleniecem a Klausem shoda a oba se chtěli vyhnout jakýmkoli krokům směrem k institucionalizované středoevropské spolupráci, která by hrozila dojmem, že má fungovat jako náhrada integrace do EU a NATO. Ministr Zieleniec se vyjádřil, že „angažovanost České republiky v této spolupráci nesmí brzdit naplňování jejího hlavního cíle, jímž je členství v Evropských společenstvích, v NATO a v Západoevropské unii. Proto také budeme odmítat další institucionalizaci Visegrádské skupiny i snahu o vytváření paralelních integračních struktur vedle Evropských společenství a NATO“ (PSP ČR 1993). Pod taktovkou ministra Zieleniece bylo dotaženo do úspěšného konce sbližování ČR s NATO, nejprve v podobě prohloubení spolupráce v rámci Partnerství pro mír a zapojení ČR do aliančních aktivit (v managementu konfliktů v bývalé Jugoslávii), které bylo následně završeno na summitu NATO v Madridu v červenci 1997 oficiálním přizváním ČR, Polska a Maďarska k přistoupení k Alianci a podpisem protokolů o vstupu 17. prosince 1997. Vláda Václava Klause s ministrem Zieleniecem také podala oficiální žádost o členství České republiky v EU v lednu 1996 (MZV ČR 2005c).

3.3 Česká diplomacie mezi integrací do NATO a členstvím v EU

Přechodná vláda Josefa Tošovského v letech 1997 a 1998 s Jaroslavem Šedivým na postu ministra zahraničních věcí navázala v koncepční rovině na zahraniční politiku vlády Václava Klause. S odchodem předchozí vlády však ztratila zahraniční a zvláště evropská politika svůj euroskeptický tón (Kotyk 1997: 56). Pod vedením ministra Šedivého a premiéra Tošovského byla také dokončena vyjednávání o vstupu ČR do NATO. Se změnou vlády a díky poměrně silnému mandátu MZV a vlivu ministra Šedivého došlo k obnovení zájmu o střední Evropu, zejména země Visegrádské skupiny, se kterými ČR úzce komunikovala v přípravách ke vstupu do NATO a EU. Změnou jednacního řádu byly učiněny první kroky k posílení koordinační role MZV v zahraniční politice. Především bylo nově vyžadováno projednávání zahraničních cest jednotlivých ministrů, které se týkaly zahraničněpolitické agendy, a to na základě materiálu předloženého vládě ministrem zahraničních věcí (Kořan, Hrabálek 2007: 50).

Po krátkém působení Jaroslava Šedivého jej ve funkci ministra zahraničí nahradil Jan Kavan, člen vlády vedené Milošem Zemanem. Novým prvkem, který změna jednacního řádu vlády Miloše Zemana přinesla, bylo zavedení předsednictva vlády s funkcemi místopředsedů pro konkrétní oblasti. Pro zahraniční politiku a postavení MZV bylo klíčové vytvoření funkce místopředsedy vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku (ministr zahraničí Jan Kavan), který byl pověřen koordinací MZV, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva vnitra a který předsedal výborům pro integraci do NATO a EU. Tento institut však neměl dlouhého trvání a již o rok později, se završením integrace ČR do NATO, došlo ke zrušení předsednictva a centralizaci koordinace evropské integrační agendy na MZV (Kořan, Hrabálek 2007: 52–53). Tuto změnu následovaly další kroky směrem k posilování postavení MZV, které pokračovaly i za vlády Vladimíra Špidly. Období postavení Jana Kavana jako ministra zahraničí bylo poznamenáno zásadními spory mezi ministrem a prezidentem Havlem ohledně zahraniční

politiky a lidskoprávních otázek. S nástupem Kavana do čela MZV došlo k realističtější orientaci vládní zahraniční politiky a omezení role prezidenta v zahraničněpolitické agendě (Waisová 2011: 90). V období působení Špidlovy vlády s ministrem zahraničí Cyrilem Svobodou vynikalo MZV silnou lidskoprávní a hodnotovou orientací. Role MZV v otázkách integrace ČR do EU a jeho koordinační i výkonná funkce v zahraničněpolitických i evropských záležitostech byla dále posilována, což vedlo k napětí mezi vládou a prezidentem Klausem.

Teprve v roce 1997, s pádem vlády vedené Václavem Klausem, začala postupná intenzifikace kontaktů v rámci Visegrádské skupiny, nejprve v souvislosti s přípravami na vstup zemí do NATO v oblasti obrany a vojenské spolupráce. Na tyto prvotní impulzy navazovalo postupné rozvíjení vztahů i mezi ministerstvy zahraničí. S nástupem nových vlád v roce 1998 v České republice i na Slovensku, kde byla Mečiarova autoritativní vláda nahrazena novou vládou demokratickou, dostala Visegrádská skupina nový dech a vytvořily se nové mechanismy jejího fungování, které ve velké míře spadaly právě do působnosti MZV. MZV od té doby dodnes koordinuje spolupráci mezi zeměmi Visegrádské skupiny v rámci všech resortů a zabezpečuje vykonávání rotujícího předsednictví ve skupině.

Pro koaliční vládu Vladimíra Špidly v letech 2002–2003 představovalo hlavní prioritu dokončení integrace do EU. Té se podařilo úspěšně dosáhnout na summitu Evropské rady v Kodani ve dnech 12. a 13. prosince 2002 a konečně podpisem Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii 16. dubna 2003. Po schválení vstupu v referendu se tak Česká republika stala členem EU 1. května 2004. Dalším velkým tématem Špidlovy vlády byla válka v Iráku, kterou vláda váhavě podpořila vysláním praporu radiační, chemické a biologické obrany Armády ČR, avšak nikoli vojenským zapojením. V této otázce se projevilo zásadní rozdělení vládní koalice, když MZV pod vedením Cyrila Svobody požadovalo jasnou podporu válečné koalice (iDNES.cz 2003a) a naopak řada ministrů ČSSD se stavěla proti ní (iDNES.cz 2003b).

3.4 Česká republika v EU

V navazující vládě Stanislava Grosse se zahraniční politika zdaleka netěšila takové pozornosti, jako tomu bylo u vlád minulých, a zůstávala nadále především v rukou MZV pod vedením ministra Svobody. To může být do jisté míry vysvětleno absencí akutních zahraničněpolitických témat ve srovnání s předcházejícími roky, kdy se vláda soustřeďovala zejména na přípravy ke vstupu do EU (Gajdoš 2004: 57). MZV pod Cyrilem Svobodou představovalo značně proevropský útvar a také si velmi zakládalo na české lidskoprávní politice, což přetrvávalo i za jeho působení ve vládě Jiřího Paroubka v letech 2005–2006. V tomto období se ČR již jako plnohodnotný člen aktivně podílela na formování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU i v řadě vojenských operací NATO. V oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU představovaly pro ČR priority boj proti terorismu, ochrana lidských práv, podpora demokracie a posilování transatlantických vztahů. Co se týká územního zaměření, usilovala ČR o větší pozornost věnovanou západnímu Balkánu, východní Evropě a Blízkému východu (MZV ČR 2006: 16). Zároveň pod vedením ministra Svobody a ve vládě Jiřího Paroubka byl dán prostor úvahám o reformě MZV na základě zadání auditu vedeného z postu náměstka ministra Jaroslava Bašty (Kořan 2007: 25).

Po převzetí vlády Mirkem Topolánkem v roce 2006 byl nejprve jmenován ministrem zahraničí Alexandr Vondra, avšak v lednu 2007 byl vystřídán Karlem Schwarzenbergem, který ve funkci setrval do konce období druhé Topolánkovy vlády. Se změnou ministra zahraničních věcí došlo také ke zcela zásadní změně v oblasti vládní evropské politiky. Úpravou jednacího

řádu vlády přijaté na zasedání vlády 17. ledna 2007 (Kořan, Hrabálek 2007: 63–64) byly pravomoci MZV v evropských záležitostech omezeny a přesunuty do rukou nově vytvořeného postu místopředsedy vlády pro evropské záležitosti (který byl i prvním místopředsedou nově vzniklého Výboru pro EU, zatímco ministr zahraničí byl až druhým místopředsedou) zakotveném v rámci Úřadu vlády. Tato nově vytvořená funkce byla obsazena právě Alexandrem Vondrou. Ke změně došlo také na úrovni resortních koordinačních skupin, kde na pozice MZV byli dosazeni podřízení místopředsedy vlády pro evropské záležitosti. Tato koncentrace evropské agendy v rukou postu místopředsedy spadajícího pod Úřad vlády namísto MZV svědčí o vysokém zájmu premiéra Topolánka o evropskou politiku a její relevanci nejen pro zahraniční, ale i vnitrostátní politiku. O prioritním postavení evropské dimenze zahraniční politiky za Topolánkovy vlády a aktivní roli, kterou by ČR měla hrát v diskusi o budoucí podobě EU a jejích politik, vypovídá i její programové prohlášení (Vláda ČR 2006). Na druhé straně však situaci vyvažovala síla osobnosti ministra Schwarzenberga, který dokázal prosadit své stanovisko v řadě otázek diskutovaných ve vládě.

Velkým tématem rozdělujícím politické elity i společnost byla v tomto období otázka umístění radaru amerického systému protiraketové obrany na území ČR. Navzdory kontroverzi, kterou téma vyvolávalo, mezi hlavními aktéry zahraniční politiky panovala shoda. Jako problematické se zpočátku jevílo postavení ministra zahraničí Schwarzenberga, který vzhledem ke své nominaci ze Strany zelených, výrazného odpůrce výstavby radaru, čelil v této otázce velkému tlaku. Po debatě o možnosti souhlasu s radarem jedině jako se součástí širšího obranného systému v rámci NATO (nikoli na základě bilaterální dohody) nakonec ministr výstavbu podpořil (Hospodářské noviny 2007b). Souhlas se ozýval i ze strany místopředsedy Alexandra Vondry (MZV ČR 2007a), premiéra Topolánka (MZV ČR 2007b) i prezidenta Klause (Hospodářské noviny 2007a).

Klíčová byla pro Topolánkovu vládu příprava předsednictví ČR v EU, kdy zásadní roli v koordinaci příprav i jeho výkonu sehrálo MZV a jeho speciálně vytvořené odbory právě pro tuto funkci. Během samotného předsednictví vystupovalo české MZV jako zástupce celé EU, což představovalo bezprecedentní výzvu, zejména při jednání se zeměmi, se kterými ČR neměla v minulosti prakticky žádné kontakty, a tedy ani diplomatickou zkušenost. O to více lze za velký úspěch MZV a celé vlády považovat iniciativu Východního partnerství, která představovala úspěšný příklad promítnutí českých zahraničněpolitických priorit do unijní agendy (MZV ČR 2009). Na práci MZV v souvislosti s vykonáváním předsednictví neměl zásadní dopad ani pád vlády Mirka Topolánka a vystřídání Karla Schwarzenberga na postu ministra zahraničí Janem Kohoutem, jelikož většina odpovědnosti za vykonávání funkcí s ním spojených ležela mimo vedení MZV, na bedrech Stálého zastoupení ČR v Bruselu a zastupitelských úřadů (Kořan 2010a: 75). Politika ministra Kohouta byla spíše „udržovací“ politikou a postrádala zásadnější konceptuální vymezení. Zároveň, především kvůli obecnému nezájmu o zahraniční politiku mezi dalšími aktéry, došlo k omezení působnosti jednotlivých aktérů v zahraničněpolitických otázkách výhradně na MZV, bez širší diskuse nebo intenzivní komunikace s dalšími aktéry (Kořan 2010b: 24).

Ministr Schwarzenberg se pokusil o zásadní reformu interního fungování MZV na základě výsledků auditu započatého za vlády Jiřího Paroubka. Reforma měla vést k větší efektivitě založené na principu managementu podobnému řízení firem, tedy posílení odpovědnosti jednotlivých aktérů a větší efektivitě. Tyto reformy se však ukázaly velmi těžko prosaditelné v silně byrokratické struktuře MZV a povedlo se dosáhnout jen malých dílčích kroků. Definitivním koncem celého pokusu o reformu byl nástup úřednické vlády Jana Fischera s ministrem zahraničí Janem Kohoutem, za jehož vedení nejen že se reformy neposunuly dále,

ale došlo i k odvolání změn, kterých bylo předtím dosaženo. Nevyřešená tak nadále zůstávala otázka efektivity a rozložení zastupitelských úřadů, rotace diplomatů a poněkud netransparentní personální rozhodování (Kořan 2010a: 30).

Od druhé poloviny roku 2010 měla ČR znovu „plnohodnotnou“ vládu vedenou Petrem Nečasem a na ministerský post se vrátil Karel Schwarzenberg. Bylo tak opět posilováno politické vedení MZV namísto byrokratického a byla vytvořena nová koncepce zahraniční politiky (přijata v červenci 2011), která prakticky chyběla od roku 2006. Zároveň byly realizovány zásadnější reformy ve struktuře MZV a v síti zastupitelských úřadů. Po předání předsednictví EU Švédsku a návratu Schwarzenberga do vedení MZV bylo v zahraničněpolitické orientaci patrné obnovení zájmu o oblasti jiné než EU – zejména střední, východní a jihovýchodní Evropu na straně jedné a USA na straně druhé (Kořan 2011: 23–25). V otázkách evropské politiky došlo ke zrušení postu místopředsedy vlády (později ministra) pro evropské záležitosti, přesunu jeho pravomocí přímo na předsedu vlády a jejich dalšímu navýšení. Útvar pro evropské záležitosti byl transformován do úspornější avšak významné Sekce pro evropské záležitosti a MZV bylo ještě více vyloučeno z evropské agendy (Kořan 2011: 69–71). Premiér měl navíc nově pravomoc jmenovat státního tajemníka pro evropské záležitosti (kterým se stal Vojtěch Belling), který mohl být pověřen mimo jiné řízením Výboru pro EU na pracovní úrovni (Kořan 2012: 20–21). Přijetí těchto změn čelilo odporu ze strany koaličních ministrů za TOP 09, tedy i ministra zahraničí Schwarzenberga, který na tuto změnu reagoval ustanovením svého prvního náměstka Jiřího Schneidera státním tajemníkem pro evropské záležitosti při MZV. Ačkoli se nakonec krizi v otázce zastupování ČR v unijní politice podařilo vyřešit podpisem dohody mezi MZV a Úřadem vlády, pozice MZV zůstala v evropských otázkách oslabena (Kořan 2012: 25).

Vláda Petra Nečase se navíc nesla ve znamení významných rozporů ohledně směřování EU a pozice ČR v ní, a to jak uvnitř vládní koalice, tak i mezi ministrem Schwarzenbergem a prezidentem Klausem. Tyto spory byly reflektovány v nové koncepci zahraniční politiky, která oproti předcházející koncepci vyznívá pragmatičtěji a realističtěji. Tato změna však byla způsobena také jistou ztrátou iluzí o náležitosti k západnímu společenství a odlišným pohledem na globální a evropský vývoj v posledních letech. Odráží uvědomění si české pozice v euroatlantickém prostoru a přijetí odpovědné role v něm (Kořan 2012: 18).

Po demisi vlády Petra Nečase jmenoval prezident Zeman předsedou vlády Jiřího Rusnoka a novým ministrem zahraničí se stal Jan Kohout. Nová vláda, která působila bez vyjádření důvěry Poslanecké sněmovny, však nedisponovala silným mandátem, což se odráželo i na podobě její zahraniční politiky, která se řídila do velké míry zejména prezidentovými preferencemi. Novými prioritami MZV se stala například ekonomická diplomacie a její východní dimenze či rozvoj vztahů s Čínou a Ruskem a celkově se zahraniční politika vyznačovala větším pragmatismem. Zároveň pod ministrem Kohoutem proběhly personální změny na MZV, především v podobě zrušení postu státního tajemníka pro EU na MZV, a došlo k urovnání vztahů s Úřadem vlády po rozporech ohledně pravomocí v evropských záležitostech (Kořan 2014).

3.5 MZV v současnosti

Na začátku roku 2014 byla úřednická vláda vystřídána nově zvolenou vládou Bohuslava Sobotky s ministrem zahraničních věcí Lubomírem Zaorálkem. Pod vedením nového ministra zahraničí a jeho prvního náměstka Petra Druláka si MZV dalo za cíl vyvést českou zahraniční politiku z letargie a útlumu, ve kterém se nacházela od vstupu do EU. Dle obou předních postav

tehdejšího MZV bylo nutné vytvořit jasnou a jednotnou pozici ČR k významným otázkám, ukončit obraz zmatenosti, který ČR navenek vytváří, a definovat oblasti, kde má ČR čím přispět a kde leží její zájem. Na ty by se měla česká diplomacie zaměřit a vyprofilovat se v nich jako relevantní hráč (Zaorálek, Drulák 2014). Ruku v ruce s přehodnocováním priorit a orientace zahraniční politiky se neslo započítí „rozsáhlého ‚auditu‘ zahraniční politiky, jehož výsledkem měl být věcný a realistický katalog priorit a nástrojů české zahraniční politiky a na jehož základě mělo být rovněž rozvažováno nad novou vládní koncepcí české zahraniční politiky“ (Kořan 2016: 26) a také velké personální změny uvnitř MZV s navyšováním personálu ve vrchním vedení MZV (Kořan 2016: 26). Po převzetí úřadu se navíc české diplomatické zastoupení nacházelo v nelehké situaci způsobené spory mezi bývalým ministrem Schwarzenbergem a prezidentem Zemanem v otázce jmenování velvyslanců do řady zemí. V létě 2014 byla ještě zhruba šestina velvyslaneckých postů neobsazena.

V souladu s nově definovaným zaměřením zahraniční politiky se vláda od začátku profilovala jako proevropská, se snahou zařadit ČR mezi integrační jádro EU. Větší pozornost byla věnována obranné a bezpečnostní politice v souvislosti s událostmi na Ukrajině, které nástup vlády provázely, i spolupráci ve středoevropském prostoru. Novou iniciativou, která vzešla právě z MZV, byl návrh nového formátu spolupráce s Rakouskem a Slovenskem v podobě Slavkovské spolupráce. Během českého předsednictví v letech 2015 až 2016 byla prohlubována také spolupráce v rámci Visegrádu, a to i navzdory neshodám mezi visegrádskými zeměmi v některých klíčových otázkách. Na předchozí vládu navázal pokračující zájem o ekonomickou diplomacii a stabilizaci vnějších ekonomických vztahů a stále větší prostor získává v zahraničněpolitické debatě také Čína.

4. Případové studie:

4.1 Ukrajinská krize⁴⁹

Po vypuknutí vnitrostátní krize na Ukrajině, její přelítí v násilný konflikt i při debatě o zásahu Ruska do něj zastávalo Ministerstvo zahraničních věcí klíčovou pozici v procesu formulování oficiální vládní zahraniční politiky ČR vůči jednotlivým stranám konfliktu a zejména v její implementaci skrze širší alianční rámce. MZV odpovídalo za prezentaci a prosazování jednotné české pozice jak vůči zdrojům konfliktu, jednotlivým aktérům, tak i možným řešením na mezinárodní scéně, zejména na půdě Rady EU při vytváření evropské politiky vůči Ukrajině a Rusku. Na počátku vypuknutí krize bylo MZV klíčovou institucí, která skrze své zastupitelské úřady, analýzy produkované odborníky uvnitř MZV a činnost zpravodajských služeb získávala informace o dění na Ukrajině. Tyto informace byly následně ověřovány a analyzovány ve vedení ministerstva (v koordinaci s ostatními aktéry, pro které byla ukrajinská otázka významná, zejména Ministerstvo průmyslu a obchodu či Ministerstvem vnitra), kde se také rozhodovalo o nejvhodnějších doporučeních pro reakci ČR. Situace na Ukrajině byla pro ČR významná nejen kvůli geografické blízkosti a tradičním vazbám, ale i v rámci společné unijní zahraniční politiky, pro kterou Ukrajina představovala dlouhodobě jednu z prioritních oblastí. Právě zájem EU o dění na Ukrajině a její postavení v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní

⁴⁹ Text byl doplněn na základě rozhovoru s ředitelem Odboru států severní a východní Evropy MZV, Radkem Pechem.

politiky vyústily v přesun hlavní debaty a formulace zahraniční politiky v této otázce z domácí arény na půdu EU a do velké míry určovaly očekávání stran akcí ČR coby unijního partnera.

Uvnitř samotného MZV spadá Ukrajina do kompetence Odboru severní a východní Evropy (OSVE), který zodpovídá za bilaterální vztahy mezi zeměmi, poskytování analýz vztahujících se k Ukrajině a řídí zastupitelské úřady na jejím území. Jejich analýzy ohledně Ukrajiny byly vedení MZV předkládány navíc v koordinaci s Odborem Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a procházely schvalovacím procesem uvnitř ministerstva. Vzhledem k tomu, že Ukrajiny představovala agendu řešenou v rámci EU, v níž členské země přijímaly společné postoje a pozice, nejvýznamnějšími výkonnými aktéry byli ministr zahraničí a premiér, a to zejména skrze mandáty pro zasedání Rady EU připravované ve spolupráci MZV a ÚV. Jako hlavní koordinační orgán mezi jednotlivými aktéry uvnitř ČR fungoval meziresortní Výbor pro EU, v němž je mandát pro zasedání Rady EU pro zahraniční věci schvalován, a všechny resorty mají možnost se k agendě vyjádřit skrze proces připomínkového řízení. Ve srovnání s poněkud vypjatou debatou odehrávající se v mediálním prostoru však spolupráce mezi aktéry v otázce Ukrajiny probíhala bez výraznějších problémů a vždy bylo dosaženo shody.

Kromě tradiční role při projednávání zahraničních cest dalších aktérů a jejich jednání s reprezentanty jednotlivých skupin na Ukrajině komunikovalo MZV české postoje veřejnosti prostřednictvím zveřejňování prohlášení, stanovisek a tiskových zpráv. Ministr Zaorálek se pravidelně účastnil setkání ministrů zahraničí v rámci Rady EU a dalších mezinárodních platforem, kde byla Ukrajina důležitým tématem, a vládní představitelé o ukrajinské otázce jednali také s dalšími zeměmi na bilaterální či vícelaterální úrovni (například koordinace v rámci V4). Zároveň MZV zodpovídalo za zajištění bezpečnosti českých občanů i státních zaměstnanců a jejich rodin žijících v oblastech Ukrajiny zasažených konfliktem. Na diplomatické úrovni hrála významnou roli komunikace MZV s ukrajinským zastoupením v ČR jako jeden z důraznějších prostředků vyjadřování české pozice. ČR tímto způsobem například vyjádřila svůj nesouhlas s prostředky a postupy užívanými ukrajinskou vládou a ozbrojenými státními složkami při potlačování demonstrací na Majdanu na počátku roku 2014, kdy se ministr zahraničí i zástupce Hradu setkali s velvyslancem Zajčukem a ukrajinské kroky tvrdě odsoudili (Aktuálně.cz 2014).

MZV na rozdíl od ostatních aktérů udržovalo zaměření své pozornosti na Ukrajinu jako jednu z prioritních zemí v zahraniční politice již dříve. Disponovalo tak dobrým vhledem do ukrajinské vnitrostátní situace a problémů, kterým ukrajinská společnost čelí, a to ještě před začátkem nepokojů. Aktivita MZV vůči Ukrajině navazovala na řadu projektů realizovaných v rámci Programu transformační spolupráce, který uvádí Ukrajinu jako jednu z hlavních cílových zemí asistence (MZV ČR 2015). ČR prostřednictvím MZV již tradičně podporuje ukrajinskou občanskou společnost, zejména podporou projektů českých nevládních organizací působících na Ukrajině v oblasti ochrany lidských práv, demokratizace, transparentního vládnutí a boji proti korupci. Již etablované kontakty se zástupci ukrajinské občanské společnosti i českými nevládními organizacemi působícími na Ukrajině usnadnily po vypuknutí nepokojů rychlou mobilizaci humanitární a navazující rozvojové pomoci a byla vyhlášena nová výzva MZV pro krátkodobé projekty na podporu ukrajinské občanské společnosti a nezávislých médií financovaná ze speciálního fondu (Kucharczyk, Mesežnikov 2015: 32). Zároveň česká vláda schválila finanční a personální příspěvky do misí vysílaných na Ukrajinu pod záštitou mezinárodních organizací, jichž je ČR členem (OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, EUBAM Advisory Group for the Reform of the Security Sector, NATO-Ukraine Logistics and Standardization Trust Fund atd.), za jejichž realizaci a koordinaci opět odpovídalo v největší

míře právě MZV (Kucharczyk, Mesežnikov 2015: 32–33). Vláda zvažovala i případná bezpečnostní rizika plynoucí pro ČR z konfliktu na Ukrajině a MZV úzce spolupracovalo s ostatními vládními útvary, zejména Ministerstvem vnitra, při hodnocení rizik, která pro ČR představuje například vzniklý migrační tlak nebo případné narušení energetické bezpečnosti země (MZV ČR 2014).

Ministr zahraničí a jeho zástupci na Ukrajinu po celou dobu krize velmi často cestovali, jak do hlavního města, tak i do její východní části (MZV ČR 2014), a s představiteli ukrajinského režimu aktivně jednali, včetně realizace návštěvy ukrajinského prezidenta Petra Porošenka v Praze. Ve srovnání s aktivní zahraniční politikou vůči Ukrajině ze strany MZV je ostře kontrastní fakt, že na premiéřské úrovni od revoluce stále ještě nedošlo ke dvoustrannému setkání předsedů vlád ČR a Ukrajiny (Havlíček, Tysyachna 2016: 9–10). ČR byla vůči Ukrajině aktivní prostřednictvím MZV také díky multilaterální spolupráci v rámci Visegrádské skupiny, která navzdory odlišným pohledům svých členů na povahu konfliktu na Ukrajině a působení Ruska v něm pokračovala ve svém tradičním intenzivním zapojení v zemi (na diplomatické úrovni i skrze realizaci společných projektů) a projevovala se v otázce Ukrajiny jako aktivní hráč i na úrovni EU.

Uvnitř ČR však mezi jednotlivými aktéry existovala zásadní dělicí linie v narativu, skrze který na celý konflikt nahlíželi a který se potom promítal do jejich postoje k jednotlivým otázkám spojeným s povahou konfliktu, jednotlivými stranami i prostředky jeho řešení. MZV, odpovědné za implementaci jednotné české pozice a její komunikaci navenek vůči mezinárodní komunitě, v této nelehké situaci sehrálo roli průsečíku zájmů a politik různých aktérů v ČR, jejichž výsledek mělo prezentovat. Z povahy zahraničněpolitické orientace a ideologie své i ČSSD zároveň ministr Zaorálek usiloval při jednání v mezinárodních platformách, zvláště pak v EU a ve vztahu k Německu, o zobrazení ČR jako spolehlivého a konzistentního proevropského partnera, což k této zahraniční politice, formované odlišnými postoji a zájmy jednotlivých aktérů na české scéně, navíc přispívalo tlakem směrem k podpoře mainstreamové pozice EU. Pozice českého MZV proto byla obvykle v souladu s většinovým názorem v EU. Od Ukrajiny byla vyžadována rychlá stabilizace a přijetí nutných reforem, které však provázela stabilní podpora ze strany EU a zvláště V4. Zároveň česká diplomacie kladla důraz na nutnost souběžného jednání s Ruskem, které považovala za nezbytnou součást řešení situace a bez jehož účasti by nebyla stabilizace Ukrajiny v dlouhodobém horizontu možná. Ačkoli tak ČR, v souladu s pozicí EU, ruský zásah na východě ukrajinského území tvrdě odsuzovala, vylučovala jako reálnou možnost izolaci Ruska z mírových rozhovorů. Naopak v použití diplomatických a ekonomických donucovacích prostředků (zejména ekonomických sankcí) viděla česká diplomacie jedinou možnou cestu, jak přinutit Rusko zasednout k vyjednávacímu stolu (MZV ČR 2014). Na rozdíl od prezidenta bylo MZV zároveň velmi příznivě nakloněno nové vládě v Kyjevě a nově zvolenému prezidentovi Porošenkovi. Zejména byla vyzdvihována snaha ukrajinské reprezentace hledat diplomatické řešení a vést mírové rozhovory i s ruskou stranou (MZV ČR 2014).

Přesto ohledně řady aspektů konfliktu existoval v ČR zásadní a rozsáhle medializovaný spor, typicky mezi vládou či některými ministry a prezidentem, ale také uvnitř vlády. Od počátku konfliktu se vedla debata o jeho povaze a roli Ruska v něm, na jedné straně například s ministrem Zaorálkem a ministrem pro lidská práva Dienstbierem zastávajícími dle některých příliš „proukrajinskou“ pozici (Novinky.cz 2014), na straně druhé zejména s prezidentem Zemanem. MZV od počátku konfliktu opakovaně upozorňovalo na důkazy o ruské přítomnosti a technice na ukrajinském území a odsuzovalo ruské kroky ústící v anexi Krymu jako hrubé porušení mezinárodního práva. Prezident Zeman, který ve velké míře ovládl svými výroky

český mediální prostor, naopak udržoval oficiální kontakty s prezidentem Janukovyčem i po vypuknutí krize, následně odmítal přítomnost ruských vojáků a vybavení na Ukrajině a konflikt označoval jako občanskou válku (Lidovky.cz 2014). Další velká, avšak bohužel nikoli konstruktivní nebo prospěšná debata probíhala ohledně opodstatnění ekonomických sankcí uvalených na Rusko ze strany evropských států. Prezident se vůči nim vymezoval s odůvodněním, že poškozují evropské a české ekonomické zájmy a nepovedou ke kýženým výsledkům, a naopak ministr zahraničí ani ministr průmyslu a obchodu nebyli schopni předložit přesvědčivé argumenty proti prezidentovým výrokům ve prospěch sankcí. Přitom ministr Zaorálek sankce obhajoval jako smysluplný a účinný prostředek (Respekt 2014) při snaze o dosažení dohody mezi Ukrajinou a Ruskem v případě, že budou uplatňovány v kombinaci s dalšími diplomatickými nástroji za účelem přinucení Ruska k jednání. Aktivita ve vyvracení prezidentových výroků a komunikace odlišné oficiální vládní pozice ze strany předsedy vlády či jednotlivých resortních ministrů tak byla naprosto nedostačující, a prezidentovy názory z velké míry ovládly český mediální prostor.

Odlišné názory na roli Ruska v eskalaci ukrajinského konfliktu a jeho roli v hledání řešení však neexistovaly jen mezi jednotlivými aktéry a koaličními stranami, ale i v samotné ČSSD. Spory uvnitř nejsilnější strany, ze které pochází ministr zahraničí i premiér, jen dále přispěly k nejednoznačnému a váhavému postupu české diplomacie i dalších aktérů vůči Ukrajině. Na rozdíl od bezproblémové ratifikace asociační dohody s Moldávií a Gruzii v obou komorách Parlamentu, dohoda s Ukrajinou čelila velkým překážkám. Po zablokování zařazení dohody do agendy Poslanecké sněmovny ze strany KSČM (Aktuálně.cz 2015) se k dohodě značně skepticky stavěli navíc i poslanci ze samotné ČSSD (Parlamentní listy 2015) a dlouhé jednání o její ratifikaci bylo nakonec opakovaně přerušeno, než se podařilo dosáhnout jejího odhlasování a podepsání prezidentem. Za to se snesla vlna kritiky (Novinky.cz 2014) i na ministra Zaorálka za to, že nedokázal zajistit dostatečnou přítomnost poslanců podporujících dohodu s Ukrajinou na zasedání. Ministerstvo s Parlamentem spolupracovalo zejména na expertní úrovni skrze relevantní výbory v Poslanecké sněmovně i Senátu a výhrady některých poslanců k asociační dohodě adresovalo MZV (OSVE) mj. uspořádáním semináře pro členy Parlamentu, na němž zaměstnanci ministerstva účastníkům vysvětlili skutečný význam a dopad asociační dohody.

Přes všechny tyto neshody mezi jednotlivými aktéry i politickými stranami ohledně krize na Ukrajině i následného rusko-ukrajinského konfliktu na konci minulého roku označil ministr Zaorálek koordinaci politiky vůči Ukrajině za úspěšnou a fungující, zvláště ve srovnání s některými jinými aktuálními zahraničně-politickými otázkami (Hospodářské noviny 2016). Je sice pravda, že v situaci, kdy hlavní aktéři utvářející českou zahraniční politiku byli v otázce Ukrajiny a zapojení Ruska takto rozpolcení, nebyla vyvažovací role MZV a konzistentní komunikace vládní pozice směrem k mezinárodním partnerům jednoduchá a MZV ji poměrně dobře zvládlo. Ukrajinská otázka byla pro MZV navíc o to složitější, že ministr ve svém relativně protiruském přístupu nenalézal oporu ani ze strany premiéra, který často bilancoval mezi názory prezidenta a některých svých resortních ministrů, ani ze strany své domovské ČSSD, která sama byla v ukrajinské otázce hluboce rozdělená. Na druhou stranu však byl oficiální postoj vlády a MZV vokalizován jen velmi váhavě a opatrně a v médiích se mu zdaleka nedostávalo tolik prostoru jako názorům prezidenta. V tomto smyslu proto kroky MZV představovaly spíše nevyužitou příležitost a určité zklamání než zaujetí a prezentaci rozhodné a jednoznačné pozice, která by mu jako hlavnímu koordinátorovi a realizátorovi zahraniční politiky ČR příslušela.

4.2 České předsednictví ve Visegrádské skupině (2015–2016)⁵⁰

Visegrád (V4) na svém počátku představoval iniciativu vedenou z nejvyšších politických míst, na prezidentské úrovni (Visegrad Group 1991), a spolupráce tak nepředstavovala nic zcela přirozeného či samozřejmého. Pro její fungování ji bylo nutné budovat také odspodu nahoru, tedy zejména na úrovni resortů. Tento vývoj se odráží v současné podobě spolupráce v rámci Visegrádu, která funguje především na základě precedentů, tradic, zažitých procesů a osobních kontaktů. Všechny resorty mají dnes svoji vlastní visegrádskou agendu, kterou prezentují na úrovni předsedy vlády navzdory tomu, že koordinace probíhá prostřednictvím národních koordinátorů pro Visegrád, kteří jsou součástí struktury MZV zemí V4 (v případě ČR je v současnosti národním koordinátorem ředitel Odboru států střední Evropy MZV Tomáš Kafka). O neformální podstatě fungování Visegrádu svědčí i fakt, že pozice národních koordinátorů není vázána na oficiální mandát udělovaný od předsedů vlád, ale funguje čistě na základě dohody a tradice. Obvykle se však spolupráce na úrovni resortů, právě díky její „automatizaci“, přirozenosti a tradici, odehrává prostřednictvím osob vyhrazených pro visegrádskou agendu uvnitř jednotlivých ministerstev (obvykle z odboru, který má na starosti zahraniční spolupráci resortu), aniž by do ní MZV nějak zasahovalo či vůbec byla nějaká výraznější koordinace z jeho strany vyžadována. V rámci visegrádské agendy získává MZV výraznější či viditelnější roli právě během předsednictví dané země ve skupině.

Předsednictví bylo zavedeno v roce 1999 přijetím zvláštního dokumentu Contents of Visegrad Cooperation (Visegrad Group 1999) na summitu předsedů vlád v Bratislavě jako součást snahy o obnovení Visegrádu a jeho přizpůsobení novým podmínkám. Roční rotující předsednictví trvá vždy od července do června následujícího roku a je formálně předáváno na premiérském summitu uskutečňovaném tradičně před červnovým zasedáním Rady EU. Země se mezi sebou dohodly na pevně stanoveném pořadí, ve kterém země rotují – Česká republika, Polsko, Maďarsko a Slovensko. Česká republika zahájila své prozatím poslední předsednictví ve V4 (CZ V4 PRES) v červenci 2015, tedy v období řady větších geopolitických krizí, z nichž však byla pro české předsednictví nejzásadnější krize migrační. Mottem českého předsednictví bylo „V4 Trust“, což mělo vystihovat potřebu posilování důvěry a soudržnosti mezi visegrádskými zeměmi (Vláda ČR 2015a), ale v důsledku i její promítnutí vůči dalším partnerům, například ve formátu V4+.

Probíhající celoevropské a globální změny i přítomnost geopolitických krizí v posledních letech byly reflektovány i při vytváření oficiálního programu pro české předsednictví (Vláda ČR 2015b). Oproti minulosti, kdy existovala při předsednictví snaha o obsazení co nejširší agendy ve Visegrádu a stanovení mnoha priorit, byl přijat odlišný přístup navazující na zkušenost maďarského předsednictví z roku 2014 s vypuknutím krize na Ukrajině. Výskyt nečekané krize tehdy vedl k tomu, že nakonec nemohlo být tolik prostoru věnováno původně stanoveným prioritám předsednictví a větší pozornost si vynucovalo řešení nastalé situace. Aby v budoucnu programy lépe odpovídaly takovémuto aktuálnímu a nově se objevujícím geopolitickým výzvám, bylo nutné je mít flexibilnější a ponechávat dostatek prostoru právě pro případné řešení těchto neočekávaných závažných situací. To reflektovalo ve svém programu i CZ V4 PRES, které se snažilo omezit počet priorit a zaměřit je jen na oblasti, kde skutečně existuje mezi státy shoda a je realistické dosažení konkrétních výsledků během ročního trvání předsednictví. Úspornější program zároveň ponechával dostatek prostoru pro neočekávané

⁵⁰ Na základě rozhovoru s ředitelem Tomášem Kafkou a zástupcem ředitele Ivo Losmanem z Odboru států střední Evropy MZV.

výzvy (v případě CZ V4 PRES byla tou hlavní migrační krizí) a jejich řešení bez toho, aby to muselo být na úkor předem stanovených priorit a úspěšnosti v jejich naplňování. Role reaktivní agendy (reakce a zvládnání krizí evropských a geopolitických) proto oproti předem stanoveným prioritám relativně narostla a program dostal značně pragmatičtější nádech.

Samotná tvorba programu pro CZ V4 PRES byla především v rukou Odboru států střední Evropy (OSE) na MZV ČR, ze kterého také byla koordinována, v čele s jeho ředitelem a zároveň národním koordinátorem pro Visegrád a jeho týmem. Přibližně v dubnu 2015 byly ze strany MZV jednotlivé resorty upozorněny, že se připravuje program předsednictví a že od nich budou požadovány jejich vstupy ke stanovovaným prioritám. Vypracovaný návrh programu, v první fázi zaměřený hlavně na priority pro nadcházející předsednictví, byl zaslán resortům k rozpracování a „naplnění“ priorit konkrétním obsahem. Návrh programu byl posílán i visegrádkým partnerům, kteří měli možnost se k němu vyjádřit. Dříve bylo zvykem, že připomínkové řízení s partnery probíhalo nadvakrát, dnes se však většinou omezuje jen na jedno čtení (zdlouhavější proces není potřebný především díky tomu, že se obvykle koordinátoři při vytváření návrhu programu snaží úzce komunikovat s ostatními visegrádkými partnery a jejich případné námitky či přání mohou v programu reflektovat již v procesu jeho psaní). Po zapracování doplnění resortů i partnerů byl program předán vládě ke schválení. Díky tomu, že všechny resorty byly zapojeny do samotných příprav programu, bylo s nimi ze strany MZV dobře komunikováno a měly možnost doplnit i vlastní priority, byl potom samotný program prezentovaný na zasedání vlády bez námitek přijat. Spolu s programem se sestavoval také přehled plánovaných setkání v průběhu předsednictví na úrovni všech resortů i předsedů vlád. CZ V4 PRES usilovalo o ustanovení menšího počtu ministerských setkání, což se však nakonec nepodařilo kvůli migrační krizi, která si zvláštní setkání na nejvyšších úrovních vyžadovala.

Po přijetí programu předsednictví a jeho formálním představení partnerům na premiérském summitu je již koordinace ze strany MZV vůči ostatním resortům a jejich činnosti v rámci Visegrádu jen omezená. Navzdory formulaci v programu, že MZV koordinuje agendu v prioritních oblastech předsednictví, je ve skutečnosti tato koordinace jen velmi měkká. Je tomu tak proto, že spolupráce mezi resorty je již zautomatizovaná a zaběhlá na všech ministerstvech jak v oblasti daných priorit (díky inkluzivnímu procesu stanovování priorit a programu), tak i visegrádké spolupráce samotné (sdílení Visegrádu i v resortech). MZV v rámci své koordinační role vůči ostatním resortům funguje tedy hlavně jako platforma pro iniciaci meziresortní diskuse o visegrádkých záležitostech a jako organizátor schůzek resortních zástupců. Jejich cílem je vytvářet prostředí pro debatu mezi resorty vedoucí k vyjasnění a uvědomění si, kde, kdo a jak může přispět k aktuálně řešeným otázkám v rámci Visegrádu. V současnosti díky této zažitě tradici funguje Visegrád zejména na bázi vzájemného respektu, věcnosti a hledání řešení společných úkolů. Ačkoli je v jednotlivých zemích V4 situace různá, v ČR koordinační role MZV vůči ostatním resortům představuje již zažitou formu fungování a spolupráce a neexistuje zde žádné potíže s absencí hierarchického postavení MZV vzhledem k ostatním ministerstvům, což by se mohlo zdát jako logický problém.

Národní koordinátoři se scházejí na setkáních svolávaných předsednickou zemí přibližně jednou za čtvrt roku a na těchto jednáních řeší dosavadní průběh předsednictví, kam se agenda dosud posunula a zejména to, jak pokračovat dále. Neustálá komunikace mezi koordinátory však funguje i mezi schůzkami přirozeně skrze e-maily či po telefonu, kdykoli se vyskytne potřeba nějakou otázku řešit. MZV hraje klíčovou roli také ve spolupráci V4 s dalšími zeměmi skrze formát V4+. Národní koordinátoři v současnosti intenzivně debatují o formátu V4+, jak být ve Visegrádu pro partnery co nejsrozumitelnějšími a jak z V4+ učinit platformu pro hlubší a trvalejší spolupráci. České předsednictví usilovalo o realizaci spolupráce ve V4+ hlavně na

nižších úrovních, v rámci pracovních skupin, aby spolupráce vznikala skutečně tam, kde je pro ni reálný potenciál a potřeba. Spolupráce ve formátu V4+ se odehrává hlavně mezi resorty, kde každý resort, obvykle v rámci svého zahraničního odboru, má konkrétní osobu vyhrazenou pro Visegrád. Opět jde již o tradiční a zažitý formát V4+ pro každý resort, a MZV proto do této spolupráce vůbec nezasahuje. Předsedající země uspořádá minimálně jedenkrát za rok schůzku na úrovni těchto resortů, jejímž výsledkem je často společné prohlášení. MZV organizuje schůzky jen pro ministry zahraničí, spolu s Úřadem vlády pro předsedy vlád a v rámci V4+ schůzky na úrovni ministrů zahraničí a předsedů vlád. Ministři se tradičně scházejí před zasedáním Rady EU. MZV spolu se Stálým zastoupením ČR v Bruselu zajišťuje setkání jen při zasedání Rady MZV a předsedů vlád, ne u ostatních resortních ministrů. V otázce migrace se během CZ V4 PRES uskutečňovaly schůzky zejména na MZV v ČR, které MZV po organizační stránce zajišťovalo.

Předsedající země má důležitou roli také v jediné instituci, kterou V4 disponuje – Mezinárodním visegrádkém fondu (MVF). Ministerstva představují pro MVF něco jako správní radu, která rozhoduje o jeho aktivitách a schvaluje rozpočet. Ačkoli existuje rotující předsednictví i v rámci MVF, předsednická země MVF se obvykle liší od předsednické země celé V4 a v praxi se potom většinou rozhodování řídí MVF tím, která země předsedá celému Visegrádu. Ředitel MVF, hlavní výkonná postava fondu, proto vždy stojí v citlivé pozici, kdy na jednu stranu musí fungovat jako nezávislý ředitel neziskové organizace a zároveň zodpovídá čtyřem MZV. Díky silné vůli všech stranách pro to, aby věci dobře fungovaly a vedly k řešení, však tento nesoulad mezi předsednictvími nezpůsobuje žádné problémy a země vždy dokážou spolupracovat. ČR tak měla během svého předsednictví privilegium vysílat skrze MVF signál z vládního sektoru směrem k nevládnímu. CZ V4 PRES toho využilo ve snaze o komunikaci otevřenosti a rovnosti mezi jednotlivými sektory a k práci na vyjasňování pojmů a termínů souvisejících s projekty financovanými prostřednictvím MVF, doposud užívanými výhradně na základě praxe. Pod předsednictvím ČR a při 25. výročí Visegrádu byla na MZV poprvé uspořádána konference v polovině předsednictví. Právě při přípravě konference MZV úzce spolupracovalo i s visegrádkými think-tanky (prostřednictvím platformy Think Visegrad⁵¹), aby demonstrovalo váhu spolupráce mezi analytickou a politickou sférou

Průběh předsednictví a naplnění jeho priorit je předmětem evaluačního dokumentu (Visegrad Group 2016), který každá předsedající země na konci svého předsednictví představuje na červnovém premiérském summitu, na kterém je předsednictví předáno nástupnické zemi, která zde prezentuje svůj program. Podklady pro premiéra na summit připravuje opět Odbor států střední Evropy MZV ČR na základě zestručněných hodnocení předsednictví získaných z jednotlivých resortů, ke kterému přikládají stručný přehled uskutečněných akcí a setkání. Výsledný dokument se posílá resortům na schválení a následně je evaluace formálně přijata vládou. Visegrádkým partnerům je hodnocení formálně předáno premiérem na summitu (ale reálně předsednictví dobíhá až do konce června, následující je zahájeno od 1. července). Je zvykem, že do konce června by se už po summitu neměli ministři setkávat, než předsednictví převezme nástupnická země, avšak to se během CZ V4 PRES z důvodu Brexitu nepodařilo a ministři (MZV ČR 2016b) i premiéři (Vláda ČR 2016) se na konci června museli setkat ještě jednou pod záštitou českého MZV.

⁵¹ Webové stránky Think Visegrad: <https://think.visegradfund.org/>.

5. Závěr

Ministerstvo zahraničních věcí ČR je při vytváření a implementaci české zahraniční politiky klíčovým aktérem, přesto je jeho činnost omezoována řadou faktorů – Ústavou ČR, legislativními a podzákonnými normami, neformálními zvyklostmi a tradicemi, aktuálním rozložením sil a zájmů mezi aktéry na domácí scéně a síle postavení ministra a jeho strany. Jak ukázala část kapitoly věnovaná proměnám organizační struktury MZV a jeho historickému vývoji, pozice MZV vůči ostatním aktérům a v konkrétních zahraničněpolitických otázkách je navíc velmi proměnlivá v čase a lze konstatovat, že se mění s téměř každou novou vládou a novým ministrem zahraničních věcí a někdy i v průběhu působení jedné vlády.

MZV má na starosti především kontakty s dalšími státy a mezinárodními organizacemi, mezinárodní smlouvy, k nimž ČR přistupuje, vnější prezentaci ČR a celkovou koordinaci mezi ostatními aktéry v zahraničněpolitické agendě. Zodpovídá zejména za vytváření klíčových dokumentů, kterými se česká zahraniční politika řídí (tím nejzásadnějším je Koncepce zahraniční politiky ČR), zajišťování vztahů s ostatními státy na bilaterální úrovni i skrze mezinárodní organizace a integrační seskupení, přípravy, sjednávání a projednávání mezinárodních smluv a koordinaci ostatních útvarů při naplňování závazků z nich plynoucích stejně jako závazků daných členstvím ČR v mezinárodních organizacích nebo na základě dvoustranných dohod, koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc a spolu s Ministerstvem průmyslu a obchodu vstupuje i do vnějších ekonomických vztahů ČR. MZV dále řídí činnost zastupitelských úřadů ČR, poskytuje podporu a ochranu českým občanům v zahraničí, po organizační stránce zabezpečuje návštěvy zahraničních politických reprezentantů, podílí se na správě majetku ČR v zahraničí, uděluje souhlas k dovozu a vývozu vojenského materiálu, zodpovídá za organizaci voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a při volbě prezidenta v zahraničí, zaštiťuje volby do Evropského parlamentu a zabezpečuje přípravu pracovníků všech orgánů v případě výkonu služby v zahraničí.

Při své činnosti musí MZV úzce spolupracovat s řadou dalších aktérů. V otázkách týkajících se Evropské unie a jejích politik (především témat Společné zahraniční a bezpečnostní politiky) MZV jedná s Úřadem vlády a ostatními resorty skrze Výbor pro Evropskou unii a závěry těchto jednání následně prezentuje na půdě EU. V oblasti vnějších ekonomických vztahů zase MZV úzce komunikuje především s Ministerstvem průmyslu a obchodu, v bezpečnostních otázkách potom s Ministerstvem obrany a Ministerstvem vnitra (hlavně skrze Bezpečnostní radu státu). Jak se v minulosti ukázalo, tato spolupráce nemusí být vždy zcela bezproblémová. Občas se mohou vyskytovat konflikty ohledně rozdělení kompetencí mezi jednotlivými vládními aktéry v určité zahraničněpolitické agendě. Taková situace, pokud by hrozila vážnými dopady na provádění či ochromením výkonu české zahraniční politiky, se následně řeší dojednáváním dohody mezi danými aktéry a v krajním případě smířcím řízením a následným podepsáním dohody. Jak ukázal problematický proces ratifikace asociační dohody s Ukrajinou v Poslanecké sněmovně, MZV se může dostávat do sporu také s aktéry z legislativní části politického systému. V takových případech hrají velkou roli postoje jednotlivých stran, síla zastoupení strany, ze které je ministr, v dané komoře Parlamentu a míra shody stanovisek jejích poslanců v projednávané otázce.

Zároveň způsob tvorby zahraniční politiky závisí na tom, zda je určité téma projednáváno i v širších aliančních rámcích, jichž je ČR členem. Zejména v otázkách, které jsou součástí unijní Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, je od ČR jako členské země často očekávána určitá akce či podpora většinového postoje členských zemí. MZV se tak ocitá v pozici, kdy na jedné straně zajišťuje a koordinuje debatu o projednávaném tématu uvnitř domácí arény a

usiluje o vytvoření jednotného českého postoje k dané otázce, na straně druhé je pod jistým tlakem očekávání unijních partnerů, mezi kterými tento postoj ČR následně prezentuje. Do postojů jednotlivých aktérů vůči zahraničněpolitickým a unijním tématům navíc zasahuje i vnitropolitická situace a politické kalkulace. Určité zahraničněpolitické otázky jsou atraktivnější než jiné a mají také větší odezvu u českého obyvatelstva. Tento fakt může být v pozicích aktérů české zahraniční politiky reflektován. Na druhé straně existují jiné významné oblasti zahraničněpolitické agendy, které se v domácím prostředí takové pozornosti obvykle netěší, ve kterých má MZV poměrně velkou zodpovědnost (jak ukazuje druhá případová studie zaměřená na předsednictví ve Visegrádské skupině). V takových oblastech, které nejsou předmětem velké a medializované politické debaty, obvykle spolupráce mezi aktéry funguje především díky intenzivní komunikaci ze strany MZV a zažitému, všeobecně přijímanému způsobu koordinace a kooperace mezi jednotlivými útvary.

Seznam použitých zdrojů

- Aktuálně.cz. 2014. „Odpovědnost nese Janukovyč, shoduje se vláda se Zemanem.“ *Aktuálně.cz*. 19. února 2014 (<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/zeman-kvuli-nasili-na-ukrajine-zvazi-pozvani-janukovyce/r~80ab3302994d11e3b6b2002590604f2e/?redirected=1485069957>).
- Aktuálně.cz. 2015. „KSČM zabrzdila schvalování dohody o přidružení Ukrajiny k EU.“ *Aktuálně.cz*. 19. května 2015 (<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/kscm-zabrzdila-schvalovani-dohody-o-pridruzeni-ukrajiny-k-eu/r~9a87810afe3611e4ba38002590604f2e/>).
- Gajdoš, Martin. 2004. „Vláda jako aktér zahraniční politiky České republiky.“ In: *Zahraníční politika České republiky 1993–2004*. Eds. Otto Pick, Vladimír Handl. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Havlíček, Pavel; Tsyachna, Lyudmyla. 2016. *Jak dál? Otázky a odpovědi k české zahraniční politice vůči východní Evropě*. AMO Policy Paper. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky (http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/12/AMO_Jak-dal_Otazky-a-odpovedi-k-ceske-zahranicni-politice-vuci-vychodni-evrope.pdf), 9–10.
- Hospodářské noviny. 2007a. „Klaus: Radar tady bude.“ *Hospodářské noviny*. 13. listopadu 2007 (<http://hn.ihned.cz/c1-22404120-klaus-radar-tady-bude>).
- Hospodářské noviny. 2007b. „Karel Schwarzenberg: Radar zaměřený na Rusko? Proč ne?“ *Hospodářské noviny*. 17. prosince 2007 (<http://hn.ihned.cz/c1-22630310-radar-zamereny-na-rusko-proc-ne>).
- Hospodářské noviny. 2016. „Ministři budou konzultovat se Zaorálkem své zahraniční kroky, dohodla se vláda kvůli dalajlamovi.“ *Hospodářské noviny*. 2. listopadu 2016 (<http://domaci.ihned.cz/c1-65499830-je-treba-aby-pravda-vysla-najevo-prohlasil-herman-chce-zverejnit-zapis-z-jednani-vlady-na-kerem-pry-slibil-ze-se-nesejde-s-dalajlamou>).
- Hynek, Nik. 2013. „Coping with U.S. and EU's Challenges? Strategic Confusion in the Czech Foreign and Security Policy.“ *Communist and Post-Communist Studies*, 46, no. 3, 373–385.
- iDNES.cz. 2003a. „Česko chce podpořit válku USA s Irákem.“ *iDNES.cz*. 15. března 2003 (http://zpravy.idnes.cz/cesko-chce-podporit-valku-usa-s-irakem-dxz/domaci.aspx?c=A030314_212259_domaci_jak).
- iDNES.cz. 2003b. „ČSSD odsoudila válku v Iráku.“ *iDNES.cz*. 31. března 2003 (http://zpravy.idnes.cz/cssd-odsoudila-valku-v-iraku-dgn-zpr_archiv.aspx?c=A030330_220221_zpravy_irak_pol).
- Klaus, Václav. 1994. „Integrace České republiky do evropských struktur.“ Příspěvek přednesený v rámci Konference Evropa a my, Praha, 13. května 1994. In: *Zahraníční politika České republiky: Dokumenty*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 355–357.
- Kořan, Michal, ed. 2008. *Česká zahraniční politika v roce 2007. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2010. *Česká zahraniční politika v roce 2009. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2011. *Česká zahraniční politika v roce 2010. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2012. *Česká zahraniční politika v roce 2011. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2014. *Česká zahraniční politika v roce 2013. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2016. *Česká zahraniční politika v roce 2014. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2010. *Czech Foreign Policy in 2007–2009: An Analysis*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal; Hrabálek, Martin, eds. 2007. *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

- Kotyk, Václav. 1997. *Česká zahraniční politika: úvahy o prioritách*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kucharczyk, Jacek; Mesežnikov, Grigorij, eds. 2015. *Diverging Voices, Converging Policies: The Visegrad States' Reactions to the Russia-Ukraine Conflict*. Varšava: Heinrich-Böll-Stiftung (<http://europeum.org/data/articles/diverging-voices-converging-policies.pdf>).
- Lidovky.cz. 2014. „Ukrajina je jako španělská občanská válka, o invazi nejde, řekl Zeman.“ *Lidovky.cz*. 9. října 2014 http://www.lidovky.cz/ukrajina-je-jako-spanelska-obcanska-valka-o-invazi-nejde-rekl-zeman-1dd-/zpravy-domov.aspx?c=A141009_180422_In_domov_ele.
- MZV ČR. 2000. *Zpráva o zahraniční politice České republiky 1998–1999*. Praha: MZV ČR.
- MZV ČR. 2002. *Zpráva o zahraniční politice České republiky za rok 2001*. Praha: MZV ČR.
- MZV ČR. 2005a. „1993: Rozpad Československa a vznik samostatné české diplomacie.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/historie_a_osobnosti_ceske_diplomacie/leden_1993_rozpad_ceskoslovenska_a_vznik.html).
- MZV ČR. 2005b. „1989: Sametová revoluce na MZV.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/historie_a_osobnosti_ceske_diplomacie/listopad_1989_sametova_revoluce_na.html).
- MZV ČR. 2005c. „2004: Patnáct let demokratické diplomacie: Kontinuita české zahraniční politiky od roku 1989.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/historie_a_osobnosti_ceske_diplomacie/patnact let_democraticke_diplomaciekonti.html).
- MZV ČR. 2006. *Zpráva o zahraniční politice České republiky za rok 2005*. Praha: MZV ČR.
- MZV ČR. 2007a. „Článek premiéra Mirka Topolánka pro deník Lidové noviny: Radar a víza spolu nesouvisejí.“ *Dokumenty měsíčníku ZP*, 2007/06, 14–15 (http://www.mzv.cz/public/fd/a9/4d/73500_14945_Dokumenty_mesicniku_ZP_2007_7_8.doc).
- MZV ČR. 2007b. „Rozhovor redaktora Alexandra Kramera s vicepremiérem Alexandrem Vondrou v deníku Právo: Časy, kdy nám Moskva mohla říkat, co tady smíme mít, jsou pryč.“ *Dokumenty měsíčníku ZP*, 2007/06, 16–21 (http://www.mzv.cz/public/fd/a9/4d/73500_14945_Dokumenty_mesicniku_ZP_2007_7_8.doc).
- MZV ČR. 2009. *Zpráva o zahraniční politice České republiky za rok 2008*. Praha: MZV ČR.
- MZV ČR. 2010. *Zpráva o zahraniční politice České republiky za rok 2009*. Praha: MZV ČR.
- MZV ČR. 2011. *Zpráva o zahraniční politice České republiky za rok 2010*. Praha: MZV ČR.
- MZV ČR. 2014a. „Interview ČT24.“ 20. června 2014 (http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/archivy/clanky_a_projevy_ministru/clanky_a_projevy_ministra_zaoralka_2014/x2014_06_20_interview_ct_24.html).
- MZV ČR. 2014b. „Krise na Ukrajině: Kroky České republiky.“ *MZV ČR*. 27. února 2014 (http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2014_02_21_krise_na_ukrajine_kroky_ceske_republiky.html).
- MZV ČR. 2014c. „Ministr Zaorálek na Ukrajině: Nová vláda má naši podporu.“ *MZV ČR*. 28. února 2014 (http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2014_02_28_ministr_zaoralek_na_ukrajine_nova_vlada_ma_nasi_podporu.html).
- MZV ČR. 2016a. „Program transformační spolupráce.“ *MZV ČR*. 22. června 2016 (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/transformacni_spoluprace_1/index.html).
- MZV ČR. 2016b. „Setkání ministrů zahraničních věcí V4, Německa a Francie dne 27. června 2016.“ *MZV ČR*. 27. června 2016 (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evropa/visegrad/aktuality/setkani_ministru_zahranicnich_veci_v4.html).
- MZV ČR. N.d. Organizační schéma MZV.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/file/1599711/OrganigramMZV_20012017.pdf).

- Murphy, Roger. 2008. „Czech Diplomacy: Challenges and Opportunities.“ *East European Politics and Societies*, 22, No. 3, 595–629.
- Novinky.cz. 2014. „Zaorálek s Dienstbierem dostali od ČSSD za Ukrajinu pořádnou sodu.“ *Novinky.cz*. 7. března 2014 (<https://www.novinky.cz/domaci/329632-zaoralek-s-dienstbierem-dostali-od-cssd-za-ukrajinu-poradnou-sodu.html>).
- Parlamentní listy. 2015. „Asociační dohoda s Ukrajinou narazila i v ČSSD. Je zde návrh, který Kyjev nepotěší a obsahuje slova: Monsanto, fašismus, zkorumpovaní oligarchové.“ *ParlamentníListy.cz*. 20. května 2015 (<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Asociacni-dohoda-s-Ukrajinou-narazila-i-v-CSSD-Je-zde-navrh-ktery-Kyjev-nepotesi-a-obsahuje-slova-Monsanto-fasismus-zkorumpovani-oligarchove-375889>).
- PSP ČR. 1993. „Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna: stenoprotokoly, 8. schůze, 21. dubna 1993.“ *PS PČR* (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/008schuz/s008019.htm#r9>).
- Pražský hrad. 1990. *Projev prezidenta ČSSR Václava Havla v polském Sejmu a Senátu*. Varšava, 25. ledna 1990 (<http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/index.html>).
- Respekt. 2014. „Zaorálek: Sankce mají smysl.“ *Respekt*. 7. října 2014 (<https://www.respekt.cz/fokus/zaoralek-sankce-maji-smysl>).
- Think Visegrad. N.d. (<https://think.visegradfund.org/>).
- Visegrad Group. 1991. „Visegrádská deklarace.“ *Visegradgroup.eu* (<http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-2>).
- Visegrad Group. 1999. „Contents of Visegrad Cooperation.“ *Visegradgroup.eu* (<http://www.visegradgroup.eu/cooperation/contents-of-visegrad-110412>).
- Visegrad Group. 2016. „Annual Report of the Czech V4 Presidency 2015–2016.“ *Visegradgroup.eu* (<http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/annual-report-of-the>).
- Vláda ČR. 2006. „Programové prohlášení vlády.“ *Vláda ČR* (http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historieminulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolaneck-1/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf).
- Vláda ČR. 2015a. „ČR bude od července předsedat V4, dnes byl schválen program předsednictví.“ *Vláda ČR*. 19. června 2015 (<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/cr-bude-od-cervence-predsdat-v4--dnes-byl-schvalen-program-predsednictvi-131954/>).
- Vláda ČR. 2015b. „Program českého předsednictví ve Visegrádské skupině v letech 2015–2016.“ *Vláda ČR*. 1. července 2015 (<https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/predsednictvi-cr-v4/program-ceskeho-predsednictvi-ve-visegradske-skupine-v-letech-2015-2016-132491/>).
- Vláda ČR. 2016. „Premiéři V4 vydali společné prohlášení k budoucnosti EU po britském referendu.“ *Vláda ČR*, 28. června 2016 (<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premieri-v4-vydali-spolecne-prohlaseni-k-budoucnosti-eu-po-britskem-referendu-146381/>).
- Vláda ČR. N.d. „Jednací řád vlády.“ *Vláda ČR* (<https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/Jednaci-rad-vlady.pdf>).
- Waisová, Šárka. 2011. *Tíha volby: Česká zahraniční politika mezi principy a zájmy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky.
- Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.
- Zákon č. 21/1993 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.
- Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech.
- Zaorálek, Luboš; Drulák, Petr. 2014. „Probuďme naši zahraniční politiku.“ *Právo*. 10. ledna 2014.

Zieleniec, Josef. 1994. „Rozhovor“. *Rudé právo*. 19. května 1994.

Ministerstvo obrany jako aktér české zahraniční politiky

Barbora Padrtová

1. Úvod

Cílem kapitoly je analyzovat Ministerstvo obrany České republiky (MO) z hlediska zapojení do tvorby české zahraniční politiky a představit je jako jednoho z nejdůležitějších aktérů české zahraniční politiky. Kapitola se zaměřuje na zakotvení ústavních kompetencí MO a historické aspekty jeho vzniku a struktury. Dalším rozměrem kapitoly jsou dvě případové studie, na kterých je znázorněn proces vstupování MO do zahraniční politiky ČR.

Po úvodní části následuje představení ústavních, legislativních a dalších norem včetně krátkého nastínění důležitosti civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil. Zmíněny jsou také tři klíčové legislativní a koncepční dokumenty – bezpečnostní strategie, obranná strategie a vojenská strategie. Na tyto dokumenty navazuje stručný přehled historického vývoje a klíčových událostí, kde jsou představeny nejdůležitější aspekty reformy MO a ozbrojených sil. Následuje analýza jednotlivých vlád a ministrů obrany ČR v letech od roku 1992 do současnosti (2016). Stěžejní část kapitoly představuje proces tvorby české zahraniční politiky, kde je na dvou případových studiích znázorněn konkrétní postup vstupování MO do zahraniční politiky. Prvním případem je příprava ČR, především v gesci MO, na summit NATO v Chicagu (2012). Druhým je případová studie konfliktu na Ukrajině (2014–2015) a způsoby zapojení ČR do přímé pomoci. Zmíněna je také mezinárodní vojenská spolupráce, spolupráce se sousedními zeměmi, zahraniční mise ČR a mise ČR u mezinárodních organizací (Stálá delegace ČR při NATO, Stálé zastoupení ČR při EU a Stálá mise ČR při OSN v New Yorku). Kapitola uzavírá stručný závěr, ve kterém jsou shrnuty hlavní body celého textu a příloha s grafickým znázorněním současné organizační struktury MO.

Některým aspektům problematiky resortu obrany se z historické perspektivy věnuje Zdeněk Kříž ve své monografii *Civilní řízení a demokratická kontrola armády v České republice: Peripetie transformace vojensko-civilních vztahů po roce 1989*. Nicméně spíše než samotným Ministerstvem obrany se Kříž zabývá ozbrojenými silami a otázkami spojenými s postavením armády v politickém systému ČR a transformací armády. Kříž se dále v knize zaměřuje na vztahy mezi armádou a českou společností a jejich vývoj v intencích západního modelu civilního řízení a demokratické kontroly armády.

K dalším významným počínům v dosavadním výzkumu se řadí publikace kolektivu autorů – Miroslav Tůma, Josef Janošec, Josef Procházka – *Obranná politika Československé a České republiky (1989–2009)* vydaná MO ČR v roce 2009. Jedná se o reflexi dvacetiletého vývoje demokratického způsobu formulování obranné politiky Československa a České republiky v letech 1989–2009, hlavních vlivů na její formulaci a také hodnocení její realizace v daném období. Autoři se nezabývají celkovou bezpečnostní politikou, ale její podstatnou částí. V prvních čtyřech tématech (demokratizace, integrace, reformy a transformace) se snaží chronologicky zachytit jednotlivé problematiky, následně v dalších sedmi částech (personální a sociální politika, obranný výzkum a vývoj, mezinárodní vojenská spolupráce, ekonomické řízení, obranný průmysl, armáda a ochrana životního prostředí a systém mobilizace) dávají přednost věcné problematice. Kolektiv autorů mimo jiné neopomíná ani hlavní mezníky průběhu začleňování České republiky do NATO nebo účast jednotek ČSLA/AČR (Armády České

republiky) v mezinárodních operacích (1990–2009). Přidanou hodnotou je také stručný přehled jednotlivých vlád a jejich obranná politika.

Ministerstvo obrany se také objevuje v analýzách české zahraniční politiky vydávaných každoročně Ústavem mezinárodních vztahů v Praze od roku 2007. Nejprve Vít Střítecký a posléze Ondřej Ditrych se věnují MO v rámci kapitoly Bezpečnostní rozměr české zahraniční politiky. Nicméně spíše než samotným MO jako aktérem české zahraniční politiky se věnují jednotlivým oblastem bezpečnosti a dominantním bezpečnostním tématům a událostem české zahraniční politiky v aktuálním roce (Kořan et al. 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

2. Ústavní, legislativní a podzákoný kontext

Ministerstvo obrany ČR bylo zřízeno s účinností od 8. prosince 1992 zákonem č. 548/1992 Sb., kterým byl změněn zákon č. 2/1969 Sb. České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. Tento tzv. kompetenční zákon (ve znění pozdějších předpisů) vymezuje základní působnost ministerstva. MO je ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany České republiky, řídí Armádu ČR a spravuje vojenské újezdy. MO se podílí na zpracování návrhu vojenské obranné politiky státu, připravuje koncepci operační přípravy státního území, navrhuje potřebná opatření k zajištění obrany státu vládě, Bezpečnostní radě a prezidentu. K dalším povinnostem souvisejícím s obranou státu patří řízení Vojenského zpravodajství, zabezpečování nedotknutelnosti vzdušného prostoru ČR, vykonávání státního dozoru nad radiační ochranou ve vojenských objektech a povolávání občanů ČR k plnění branné povinnosti. V rámci evropských bezpečnostních struktur MO organizuje součinnost s armádami jiných států.

Dle § 16 kompetenčního zákona, ministerstvo zabezpečuje ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezistátních styků a mezinárodní spolupráce. Dále zabezpečuje ve své působnosti úkoly, které vyplývají pro Českou republiku z mezinárodních smluv, jakož i z členství v mezinárodních organizacích.

Činnost a působnost vlády, včetně MO je v oblasti vytváření a realizace obranné politiky v současné době dále upravena ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR a zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR. Vojenské zajištění obrany ČR je v působnosti MO, které je ve smyslu kompetenčního zákona odpovědné za zajištění obrany ČR, řízení armády a správu vojenských újezdů (odst. 1 § 16 zákona č. 2/1969). V případě zajištění obrany ČR jsou kompetence MO zaměřeny na zpracování návrhu vojenské obranné politiky a navržení potřebných opatření k zajištění obrany státu vládě ČR, Bezpečnostní radě státu a prezidentu ČR (odst. 1 § 16 zákona č. 2/1969) (Tůma et al. 2009).

S ohledem na ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, a v souvislosti se vznikem České republiky byla ve správní oblasti přijata k 1. lednu 1993 některá formální opatření týkající se názvů i v oblasti obrany. Federální ministerstvo obrany (FMO) bylo nahrazeno názvem Ministerstvo obrany (MO), název Československá armáda nahradil název Armáda České republiky (AČR), nový název také získal Generální štáb Armády České republiky (GŠ AČR) (Galatík et al. 2008).

Jedním z klíčových poradních orgánů MO je Výbor pro obranné plánování (dále jen „Výbor“).

Výbor byl zřízen usnesením vlády ze dne 10. června 1998 č. 391 o Bezpečnostní radě státu a o plánování opatření k zajištění bezpečnosti České republiky. Jedná se o stálý pracovní

orgán Bezpečnostní rady státu pro koordinaci plánování opatření k zajištění obrany České republiky, který je v gesci ministra obrany. Výbor v rámci své činnosti posuzuje a projednává:

- a) záměry plánovacích a přípravných aktivit v oblasti zajištění obrany České republiky, předkládané státními orgány, ministerstvy a jinými správními úřady;
- b) souhrnné požadavky státních orgánů, ministerstev a jiných správních úřadů, uplatňované v rámci plánování obrany s důrazem na obranné plánování;
- c) strategické a koncepční návrhy státních orgánů, ministerstev a jiných správních úřadů v oblasti plánování obrany;
- d) materiály na základě usnesení Bezpečnostní rady státu.

Výbor má 16 členů a předsedá mu ministr obrany.

Kromě pravidelných jednání může Výbor k projednání věcné problematiky zřídit ze svých členů, zástupců věcně příslušných státních orgánů, ministerstev a jiných správních úřadů a přizvaných odborníků dočasné meziresortní pracovní skupiny a jmenovat jejich vedoucí (Vláda ČR 2014).

Mimo Výboru jsou dalšími poradními orgány Bezpečnostní rady státu: Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (v gesci ministra zahraničních věcí), Výbor pro civilní nouzové plánování (v gesci ministra vnitra), Výbor pro zpravodajskou činnost (v gesci předsedy vlády) a Výbor pro vnitřní bezpečnost (v gesci ministra vnitra).

Ve zprávě o zahraniční politice z roku 2010 se uvádí, že v gesci MO se sjednávají zejména standardní rámcové smluvní dokumenty o spolupráci v oblasti obrany. Kromě toho se sjednávají také tzv. prováděcí dohody, například v roce 2010 Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spojených států amerických o výzkumných, vývojových, testovacích a vyhodnocovacích aktivitách (Zpráva 2010).

3. Civilní řízení a demokratická kontrola ozbrojených sil

Kromě výše uvedeného Česká republika uplatňuje principy civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil, tak jak jsou normativně zakotveny v Ústavě České republiky (ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky; zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky) a dalších právních předpisech a funkčně rozděleny mezi jednotlivé pilíře státní moci. Od roku 1999 (§ 7 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky) dochází k dělbě rozhodovací odpovědnosti a pravomoci mezi civilní a vojenskou částí, kdy Generální štáb je přímo podřízen ministrovi obrany. Zároveň nejvyšším vojenským představitelem ozbrojených sil je náčelník Generálního štábu (NGŠ), kterého jmenuje prezident na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věci obrany. Prezident ho také na návrh vlády odvolává.

Civilní řízení a demokratická kontrola armády zahrnuje soustavu institucí (formálních i neformálních), politických mechanismů, postupů a procesů, jimiž jsou stanoveny cíle a úkoly armádě včetně rámcových způsobů jejich dosažení (civilní řízení) demokraticky rekrutovanou politickou reprezentací země, následně potom probíhá kontrola jejich plnění demokratickými mechanismy (demokratická kontrola). Armáda není nástrojem konkrétní společenské skupiny, nýbrž celé společnosti reprezentované legitimními politickými elitami. V neposlední řadě jsou součástí civilního řízení a demokratické kontroly armády též postupy minimalizace dominantního/monopolního prosazování armádních zájmů v politice. Je nepřijatelné, aby armáda a její elity jako nástroj státní moci přímo rozhodovala o politické linii země. Armáda, na rozdíl od demokraticky zvolených politických elit, totiž nedisponuje žádnou legitimitou

získanou ve volbách. Zajištění civilního řízení a demokratické kontroly armády bylo také důležité při prvním i druhém kole rozšiřování NATO a stalo se de facto jednou z klíčových podmínek přijetí (Kříž 2004).

4. Základní koncepční dokumenty

4.1 Bezpečnostní strategie

Bezpečnostní strategie ČR je základním bezpečnostně-politickým dokumentem, který stanovuje zásady, cíle, priority a způsoby vnější i vnitřní bezpečnosti a obrany státu. Bezpečnostní strategie je klíčová z hlediska tvorby zahraniční politiky. Kromě definice hrozeb Bezpečnostní strategie také definuje způsoby a prostředky, jak jednotlivým hrozbám čelit. V případě změny bezpečnostního prostředí se jedná o zásadní dokument, o který se budou opírat kroky vlády (potažmo klíčových ministerstev – MO, případně Ministerstva vnitra). Nejnovější verze Bezpečnostní strategie z února 2015 (vláda Bohuslava Sobotky) navazuje ve svých východiscích a ve vymezení bezpečnostních zájmů na Bezpečnostní strategii z roku 2003 (kdy byl předsedou vlády Vladimír Špidla) a aktualizuje Bezpečnostní strategii z roku 2011 (přípravenou a vydanou ministrem obrany Alexandrem Vondrou ve vládě Petra Nečase). Předtím byly vydány další dvě Bezpečnostní strategie v roce 2001 a první v roce 1999. Vláda dokument schválila s tím, že bude nejpozději do dvou let novelizován. Novelizovaná Bezpečnostní strategie (2001) vychází již z postavení ČR jako členského státu NATO a zároveň kandidáta na členství v Evropské unii (EU).

Poslední verze Bezpečnostní strategie z roku 2015 je v pořadí pátou Bezpečnostní strategií vydanou od vzniku samostatné ČR. Nutno však zmínit, že ani aktualizovaná verze Bezpečnostní strategie zdaleka nereflektuje změny bezpečnostního prostředí v Evropě, ve kterém se ČR v době její přípravy nacházela, protože hrozby definuje příliš vágně. Ve strategii se uvádí, že „zdrojem hrozeb jsou i mocenské aspirace některých států, které v rostoucí míře přestávají respektovat mezinárodní uspořádání a základní principy mezinárodního práva“. Je evidentní, že těmi „některými státy“ je myšleno především Rusko, nicméně Ruská federace není v dokumentu explicitně zmíněna ani jednou. V tomto případě by se dalo argumentovat, že pojmenování Ruska absentuje z toho důvodu, že Bezpečnostní strategie má být co nejaktuálnější a do určité míry počítat s vývojem v budoucnosti, tedy její platnost má mít dlouhodobější charakter. Avšak mimořádně agresivní zahraniční politika Moskvy, kterou je možno v posledních letech sledovat, nenaznačuje žádnou změnu v blízké budoucnosti. Tudíž tento argument není příliš relevantní. Tak klíčový dokument, jakým je Bezpečnostní strategie, se tedy stává rukojmím diplomatické korektnosti, která znemožňuje explicitně pojmenovat nositele bezpečnostních hrozeb. Pro porovnání s nejbližšími sousedy ČR lze například v rámci Visegrádské skupiny uvést Polsko, které ve své Bezpečnostní strategii z listopadu 2014 pojmenovává Rusko ve spojitosti s hrozbou pro polskou a evropskou bezpečnost hned několikrát. ČR je však stále o krok napřed v porovnání s Maďarskem, které přijalo svoji poslední Bezpečnostní strategii v roce 2012 nebo Slovensko s poslední aktualizovanou verzí Bezpečnostní strategie ze září 2005. Tím pádem v ní logicky nejsou vůbec reflektovány nejnovější změny bezpečnostního prostředí, které se udály od jara 2014, kdy došlo k ruské anexi ukrajinského Krymu (Padrtová 2015).

4.2 Obranná strategie

Obranná strategie tvoří koncepční základ pro výstavbu komplexního systému obrany ČR a pro vojenskou strategii. Stanovuje zásady k zajištění bezpečnosti státu, k odvrácení ozbrojeného konfliktu a k použití ozbrojených sil k obraně v případě, že státní svrchovanost, územní celistvost, demokratické zřízení a národní svébytnost budou ohroženy vnějšími nebo vnitřními faktory. Jedná se o nadresortní dokument, neboť se vztahuje k celé oblasti přípravy státu na hospodářskou mobilizaci, přípravy státního území, infrastruktury a veškerého potenciálu zdrojů a prostředků, které má stát k dispozici pro obranu. Na její realizaci se v rámci své působnosti podílejí všechny ústavní orgány státu, orgány státní správy, územní samosprávy, právnické osoby a občané (Tůma et al. 2009).

ČR schválila svoji první Obrannou strategii v roce 1997 (za druhé vlády Václava Klause). Takto pojmenovaný dokument se následně znovu objevil mezi strategickými dokumenty až po 15 letech, v září 2012 (za vlády Petra Nečase). V období mezi vydáním Obranné strategie z roku 1997 a Obranné strategie v roce 2012 byly vydány čtyři Vojenské strategie (viz níže). Obranná strategie z prosince 2012 vychází z principů, bezpečnostních zájmů a hodnot zformulovaných v Bezpečnostní strategii ČR (2011) a bere v úvahu strategickou koncepci NATO (2010) a příslušné bezpečnostní dokumenty Evropské unie. Při zajišťování obranných schopností tento dokument zdůrazňuje potřebu hledání mnohonárodních řešení prostřednictvím iniciativ NATO (tzv. chytrá obrana, Smart Defence) a EU (tzv. sdružování a sdílení, Pooling and Sharing). Z pohledu obrany státu je klíčová akceschopnost ozbrojených sil a dodržování spojeneckých závazků. Dokument dále uvádí, že Obranná strategie bude aktualizována po deseti letech (v případě závažných změn bezpečnostní situace může vláda ČR rozhodnout o její aktualizaci dříve). Poslední vydaná verze Obranné strategie z roku 2012 plně nahrazuje polední Vojenskou strategii ČR z roku 2008.

4.3 Vojenská strategie

Vojenská strategie je základním strategickým dokumentem v oblasti obrany státu, který stanovuje základní principy výstavby a použití armády. Definiuje úroveň politicko-vojenských ambicí ČR k zabezpečení jak vlastní obrany, tak i k přispění ke kolektivní obraně podle čl. 5 Severoatlantické smlouvy. Vojenská strategie shrnuje komplex principů a zásad souvisejících se zajištěním bezpečnosti státu, včetně odvrácení případné vojenské hrozby nebo vojenské agrese. Její jednotlivé aktualizace se vždy snaží reagovat na změny bezpečnostního prostředí a zároveň vycházejí z hodnocení aktuální bezpečnostní situace ČR (Tůma et al. 2009). Vojenská strategie deklaruje jak odhodlání bránit stát za jakýchkoliv okolností, tak i podíl ČR na zajišťování kolektivní obrany Severoatlantické aliance (Aliance) a zajišťování mezinárodní bezpečnosti.

První Vojenská strategie ČR byla vydána v roce 1999 (za vlády Miloše Zemana) a vycházela z Bezpečnostní strategie vydané též v roce 1999. Vojenská strategie z roku 1999 reflektuje nově vzniklé podmínky členství ČR v NATO a s tím související zásady přípravy ozbrojených sil k činnosti v krizových situacích (v zahraničí). Následně byly vydány Vojenské strategie v letech 2002 a 2004. Vojenská strategie z dubna 2002 (vydaná těsně před koncem vlády Miloše Zemana, kdy byl ministrem obrany Jaroslav Tvrdík) vychází ze základních ustanovení Strategické koncepce NATO a na ní navazující směrnice Vojenského výboru NATO k implementaci jejích vojenských aspektů, aktuálního hodnocení stavu a předpokládaného vývoje bezpečnostní situace a závěrů připravované reformy ozbrojených sil ČR. Následně Vojenská strategie ze srpna 2004 (vydaná za vlády Vladimíra Špidly) již

reflektuje i Bezpečnostní strategii EU, kde je ČR členem od 1. května 2004. Důležitost dobrých vztahů se sousedními zeměmi, především v rámci NATO a Evropské unie je považována za klíčovou. Kromě toho je také důležitý podíl ČR na rozvoji Evropské bezpečnostní a obranné politiky EU (ESDP – European Security Defence Policy). V neposlední řadě je zdůrazněn závazek ČR v rámci kolektivní obrany podle čl. 5 Washingtonské smlouvy NATO. Poslední Vojenskou strategii vydala ČR za vlády Mirka Topolánka v roce 2008 – tento dokument byl nahrazen výše zmiňovanou Obrannou strategií ČR přijatou v září 2012.

5. Rozpočet resortu a zahraniční aktivity Ministerstva obrany

Značná část čerpání rozpočtových prostředků resortu obrany zahrnuje implementaci mezinárodních smluv závazků a uplatňováním práv podle mezinárodních vojensko-bezpečnostních dokumentů, ke kterým se ČR přihlásila a které spadají do působnosti MO. Tyto úkoly jsou plněny na základě společné politiky států NATO, plánovány a vyhodnocovány VCC (Verification Coordinating Committee – AC/319) NATO a vyplývají rovněž z národní legislativy. Jednotlivé události jsou součástí aktivního naplňování zahraniční politiky ČR, společné bezpečnostní politiky NATO zaměřené na upevňování bezpečnostního prostředí ve světě a podporování činnosti mezinárodních organizací v oblasti kontroly zbrojení, odzbrojení, nešíření zbraní hromadného ničení a zvyšování důvěry a bezpečnosti. Konkrétně se jedná například o financování inspekcí podle Smlouvy o otevřeném nebi, Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách, Vídeňského dokumentu, účast na ověřovacích návštěvách a mezinárodních jednáních účastnických států jednotlivých smluv (Ministerstvo obrany ČR 2014).

5.1 Mezinárodní vojenská spolupráce

ČR úzce spolupracuje s dalšími armádami NATO. Kromě toho se pravidelně účastní společného výcviku a zapojuje se do vojenských cvičení NATO a EU. Ministerstvo obrany vyčleňuje z rozpočtu prostředky na zabezpečení účasti příslušníků resortu MO na plánovaných cvičeních, které vychází z členství v NATO a EU a jsou naplněním základních požadavků řídicích orgánů NATO k dosažení nezbytné míry interoperability se štáby a jednotkami dalších členských států při plnění společných úkolů (Ministerstvo obrany ČR 2014).

V roce 2014 byla prioritní pozornost věnována přípravě osob do zahraničních misí, akcím podporujícím působení v silách okamžité a rychlé reakce NATO (NRF), přípravě vyslání jednotek Armády ČR do EU Battle Groups, výcviku pilotů vrtulníků ve vysokohorském terénu, sladění jednotek pozemních sil při poskytování palebné podpory a vedení obranného a útočného boje. Zvláštní kategorií pak byla cvičení organizovaná v rámci opatření na ujištění spojenců o platnosti závazku kolektivní ochrany souvisejících s krizí na Ukrajině. Cvičení se uskutečnila v zahraničí, nebo na území ČR s partnery ze zahraničí (Ministerstvo obrany ČR 2014).

5.1.1 Spolupráce se sousedními zeměmi

Před summitem NATO v Chicagu bylo důležité zkoordinovat společné postoje v rámci Visegrádské čtyřky, kdy společně s Maďarskem, Polskem a Slovenskem byla uzavřena deklarace Responsibility for a Strong NATO ministrů zahraničních věcí a obrany V4 na okraji zasedání společného zasedání ministrů zahraničních věcí a obrany NATO v Bruselu v dubnu 2012.

Jak píše Michal Kořan, deklarace měla za cíl vyjádřit před květnovým summitem NATO v Chicagu (kde byla ostatně také prezentována) odpovědnost zemí V4 ve vztahu k implementaci Strategické koncepce NATO, a tím vyslat jasný signál o připravenosti V4 konkrétním způsobem přispět k naplňování tří hlavních úkolů Aliance v oblasti kolektivní obrany, zvládnání krizí a spolupráce při zajišťování mezinárodní bezpečnosti (Kořan 2015).

V červnu 2012 podepsali ministři obrany ČR a SR průlomovou deklaraci o rozvoji spolupráce v oblasti obrany. Česká republika a Slovensko si od toho slibují mj. i efektivnější vynakládání prostředků na obranu. Vlády zdůraznily nezbytnost sdílení informací v oblasti obranného plánování a intenzifikace spolupráce ve formátu V4, především s ohledem na výstavbu společného bojového uskupení EU (V4 EU BG) (Kořan 2015).

5.1.2 Zahraniční mise

V rámci struktury ministerstva je Sekce obranné politiky a strategie a její Oddělení zahraniční spolupráce je zodpovědné za zahraniční mise. Vojáci Armády ČR se k plnění úkolů v těchto zahraničních misích vysílají na základě požadavků mezinárodních vládních organizací (EU, OSN, OBSE). Jejich úkoly vyplývají z mandátů konkrétních misí. Vojáci Armády ČR se buď podílejí na řízení těchto misí, nebo monitorují politickou, vojenskou a bezpečnostní situaci v oblasti konfliktu, aktivně spolupracují s vládními i nevládními humanitárními organizacemi a účastní se zprostředkování řešení sporu mírovou cestou (web MO ČR).

K důležitým závazkům MO patří komplexní finanční a logistické zabezpečení zahraničních pracovišť MO, resp. vyslaného personálu. Zahraniční pracoviště resortu MO slouží k plnění každodenních úkolů pracovníky zařazenými ve strukturách NATO, EU a ostatních mezinárodních organizací či institucí. V roce 2014 bylo za resort obrany vysláno 226 osob na zahraniční pracoviště (Ministerstvo obrany ČR 2014).

Od roku 1990 Armáda ČR (dříve ČSLA) participovala na 45 zahraničních misích (stav k září 2015) různé intenzity a v odlišných regionech/zemích. Od Kuvajtu přes Irák, země bývalé Jugoslávie, Kosovo, Afghánistán až po Island. Počty vyslaných vojáků variovaly od 2 (Operace Concordia v Makedonii 4/2003–12/2003) až po 6 300 (mírové operace v letech 1996–2001 v Chorvatsku a Bosně a Hercegovině) (web MO ČR).⁵²

5.1.3 Mise ČR u mezinárodních organizací

Pro Českou republiku je členství v NATO a EU a vzájemně se doplňující a posilující spolupráce obou organizací hlavním pilířem zajištění naší obrany a bezpečnosti.

5.1.4 NATO – Stálá delegace ČR při NATO

Stálá delegace ČR při NATO je jedním z klíčových orgánů české zahraniční politiky, do které spadají i kompetence Ministerstva obrany. Na stálé delegaci působí cca 50 pracovníků, převážně z Ministerstva zahraničních věcí ČR (MZV), MO a Armády ČR. Jedná se tedy o druhou největší diplomatickou misi ČR v zahraničí (po Stálém zastoupení ČR při EU). Stálou delegaci ČR při NATO tvoří dvě sekce – civilní a vojenská, které řídí velvyslanec (od roku 2012 Jiří Šedivý). Civilní sekce je dále rozdělena na politický a obranný úsek. V čele vojenské sekce je v současnosti genmaj. Miroslav Žižka. Jako stálý vojenský představitel Armády ČR ve Vojenském výboru NATO, je genmaj. Žižka organizačně podřízen vedoucímu delegace, ale věcně řízen náčelníkem Generálního štábu Armády ČR.

⁵² Více detailních informací k misím lze dohledat na webu MO v sekci zahraniční mise, <http://www.mise.army.cz/historie-misi/historie-zahranicnich-misi-3699/>.

V minulosti byla ČR zastoupena při NATO velvyslancem Martinem Povejšilem (2009–2012), Štefanem Füleem (2005–2009), Karlem Kovandou (1998–2005) a Jaroslavem Šedivým (1995–1998).

5.1.5 EU – Stálé zastoupení ČR při EU

Stálé zastoupení ČR při EU v Bruselu je hlavním spojovacím článkem mezi českou administrativou a unijními orgány. Diplomaté Stálého zastoupení jednají na zasedáních 150 pracovních skupin, kterých v průběhu šesti měsíců bývá přes dva tisíce. Stálé zastoupení ve spolupráci s Úřadem vlády, MZV a ostatními resorty připravuje během jediného pololetí aktivity ČR na více než třech desítkách formálních rad ministrů a několika Evropských radách nejvyšších představitelů členských států.

Ministerstvo obrany ČR se podílí na společné práci Evropské unie v rámci II. pilíře její struktury, tj. na Evropské bezpečnostní a obranné politice. Všechna jednání ministrů v radách připravují dva výbory stálých představitelů při EU, takzvané COREPER II a COREPER I. První z nich se zabývá politickými, finančními a zahraničními tématy, druhý se věnuje hlavně hospodářským a sociálním otázkám. Třetím klíčovým výborem je Politický a bezpečnostní výbor.

V rámci stálého zastoupení jsou kompetence rozděleny na civilní a vojenskou strukturu. Civilní Oddělení společné zahraniční a bezpečnostní politiky se podílí na přípravě jednání Rady pro zahraniční věci. Práce oddělení se týká oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, přípravy účasti ČR v rámci Politického a bezpečnostního výboru EU a jemu podřízených pracovních skupin, jakož i sledování vývoje Evropské bezpečnostní a obranné politiky včetně jejího finančního, právního a institucionálního rámce.

Vojenský úsek tvoří skupina příslušníků Armády ČR podřízených vojenskému představiteli České republiky při NATO a EU, kteří jsou pověřeni zastupováním ČR ve Vojenském výboru EU a v jeho pracovních skupinách.

Otázkami Evropské bezpečnostní a obranné politiky se zabývají všechny věcně příslušné organizační složky resortu obrany.

5.1.6. Předsednictví EU

V době českého předsednictví byla ČR zodpovědná za organizaci akcí na nejvyšší politické úrovni. Hlavní organizační úloha všech akcí na národní úrovni v Bruselu byla ve výhradní kompetenci Stálého zastoupení ČR při EU.

Během předsednictví se uskutečnilo i několik významných akcí, které byly pod záštitou MO na různých úrovních jak v České republice, tak v Bruselu. Z těch důležitějších například zasedání ředitelů pro obrannou politiku ministerstev obrany členských států EU (leden 2009), konference k nasaditelnosti sil EU (březen 2009) nebo výjezdní zasedání Vojenského výboru EU (duben 2009). Naprosto klíčovou akcí pro MO však bylo neformální zasedání ministrů obrany členských zemí EU, které se konalo 12. až 13. března 2009 v Olomouci ([web MO ČR](#)).

Co se týče příprav resortu na předsednictví – obsahovou část zastřešovala Sekce obranné politiky a strategie, organizační stránku potom zajišťovala nově jmenovaná zmocněnkyně ministryně obrany pro přípravu předsednictví, která dále úzce spolupracovala s dalšími odborníky z jednotlivých sekcí ministerstva.

V přípravné fázi se MO napřed zaměřilo na organizační opatření. Především se identifikovaly pracovní skupiny na nejrůznějších úrovních. V návaznosti na to odstartovala příprava zaměstnanců, a to jak v odborných, tak v jazykových kurzech. Rovněž probíhala intenzivní výměna informací a především zkušeností od předcházejících předsednických zemí

v Radě Evropské unie. Následně se přípravy zaměřily na obsahovou část předsednictví, kde byly stanoveny tři priority – rozvoj obranných schopností; Evropská obranná agentura (EDA); operace a spolupráce se strategickými partnery, zejména NATO.

Z časového hlediska příprava na předsednictví České republiky v Radě Evropské unie trvala více než dva roky. Již koncem roku 2006 se vládní Výbor pro EU (Výbor) zabýval východisky k hlavním prioritám předsednictví ČR v Radě EU a následně schválil hlavní priority společně se sektorovými prioritami. Oba dokumenty se staly podkladem programu českého předsednictví, v němž byly zakotveny také úkoly pro resort obrany (Ministerstvo obrany ČR 2008a).

5.1.7. OSN – Stálá mise ČR při OSN v New Yorku

Na Stálé misi ČR při OSN je Ministerstvo obrany zastoupeno Útvarem vojenského poradce, který je reprezentován velvyslanceckým radou (vedoucí úřadu vojenského poradce) a atašé vojenského poradce.

Armáda ČR byla v minulosti aktivně zapojena v řadě misí. V roce 2014 působilo deset osob jako vojenští pozorovatelé Armády ČR ve čtyřech mírových misích OSN: tři v Demokratické republice Kongo (MONUSCO), tři ve Středoafričské republice (MINUSCA), dva v Kosovu (UNMIK) a dva Afghánistánu (UNAMA) ([web MO ČR](#)).

6. HISTORICKÝ VÝVOJ

Od poloviny roku 1993 do roku 1996 probíhala transformace armády, která se realizovala podle Koncepce výstavby Armády ČR přijaté v roce 1993. Tato koncepce stanovila základní cíle, které zahrnovaly mimo jiné přechod na třístupňový systém velení a postupné sblížení s NATO s cílem dosáhnout kompatibility a interoperability v hlavních oblastech.⁵³

Největším a dlouhodobým problémem MO byl rozkol mezi civilní (politickou) a vojenskou částí při přípravě strategických a koncepčních dokumentů. Kromě toho oblast obrany a armády byla po celou dobu 90. let na periferii zájmu politické reprezentace. To často vedlo vojenské představitele do nepromyšlených reorganizačních změn, které sice přispěly k redukcí početního stavu (vojáků na stupni velení a řízení, vojenské techniky a materiálu), ale zdaleka nevedly ke změně kvality celého armádního systému (vnitřní procesy velení a řízení, plánování, akvizice, modernizace, výcvik a vzdělávání) a ke změně vnitřní kultury (způsoby komunikace, vedení lidí, sociální a životní podmínky vojáků a občanských zaměstnanců) (Tůma et al. 2009).

Kromě toho jedinými institucemi, které byly reálně zapojeny do tvorby obranné politiky a strategie, byly přibližně až do roku 1997 především MO a Generální štáb. V době Klausových koaličních vlád byla prioritou především ekonomická transformace, z toho důvodu se obranným otázkám výlučně věnovaly dvě zmíněné instituce, a nikoliv vláda jako taková (Tůma et al. 2009).

6.1 Od samostatnosti ke vstupu do NATO a EU

⁵³ Koncepce také zahrnovala snížení počtu osob, stabilizaci posádek využívaných armádou, personální změny na rozhodujících funkcích, zavedení logistiky jako integrovaného systému všestranného zabezpečení vojsk, zavedení systému plánování, programování a rozpočtování (Galatík et al. 2008).

Již od roku 1991 mělo Československo zájem stát se členem NATO. V roce 1994 se Česká republika zapojila do programu Partnerství pro mír (Partnership for Peace), mechanismu který měl připravit státy bývalého východního bloku na standardy NATO, a lépe se tak přiblížit Alianci. V rámci dvouleté intenzivní přípravy na začlenění země do NATO se kromě MO zapojily i další složky tzv. bezpečnostní komunity, včetně Ministerstva zahraničních věcí ČR (MZV), parlamentu, politických stran, akademických a výzkumných ústavů a nevládních organizací. Listiny o přistoupení k NATO byly podepsány na začátku roku 1999 a oficiálně se ČR stala členem NATO dne 12. března 1999 (Kořan at al. 2015).

Jak uvedl náměstek ministra zahraničních věcí ČR prof. Otto Pick 8. února 2000 na mezinárodní konferenci u příležitosti prvního výročí této významné události „vstup ČR do Severoatlantické aliance vytvořil pro náš stát úplně nové mezinárodní prostředí. Byl to jeden z prvních úspěchů polistopadové zahraniční politiky, která si vytyčila zapojení do západních struktur jako hlavní prioritu“ (Tůma et al. 2009).

Vstupem do NATO přijala vláda ČR novou brannou legislativu, vytvořila základní bezpečnostní dokumenty a alokovala 2,2 % HDP pro rozpočtovou kapitolu resortu MO. Resort MO usiloval o nastartování systému plánování, programování a rozpočtování. Jednalo se o etapu postupného zpřesňování úkolů, vytváření potřebné legislativy a zdrojového rámce pro jejich naplnění (Tůma et al. 2009).

Od vzniku samostatného státu bylo také jasnou zahraničněpolitickou prioritou ČR stát se členem EU. Od roku 1993 do roku 2004 probíhaly přípravné fáze napříč resorty. Klíčovou roli zde sehrálo MZV i MO. V roce 1993 ČR byla stanovena tzv. kodaňská kritéria (soubor ekonomických, politických a dalších opatření v oblasti justice, právního řádu, boje proti korupci aj.), která státy střední a východní Evropy musely splnit pro vstup do EU. V lednu 1996 podala ČR oficiální přihlášku a následně na konci roku 1997 byla ČR spolu s deseti dalšími státy pozvána ke vstupu do EU. Následovaly přístupové rozhovory a k 1. květnu 2004 se ČR stala plnohodnotným členem EU. Vstupu do EU, na rozdíl od přistoupení do NATO, předcházelo referendum, ve kterém se 77 % voličů při volební účasti 55 % vyslovilo ve prospěch začlenění do EU (Kořan at al. 2015).

6.2 Reforma Ministerstva obrany (2004–2012)

V roce 2004 dochází v rámci reformy armády ke slučování MO a Generálního štábu. Avšak nejedná se o slučování institucí, ale pouze o slučování funkcí. Z hlediska právního řádu je totiž Generální štáb (GŠ) součástí Ministerstva obrany a na tomto stavu se nic reformou z 1. dubna 2004 nezměnilo. Součástí bývalého samostatného GŠ se staly součástmi MO s tím, že jsou podřízeny náčelníkovi Generálního štábu. Smyslem provedené reorganizace bylo snížit počet příslušníků civilně-správní i vojensko-odborné části prostřednictvím odstranění duplicit (překrývání a zdvojování působnosti), zejména v oblastech personalistiky a obranného plánování (Kříž 2004). Reforma měla za cíl systémově definovat kompetence a odpovědnost jednotlivých stupňů a také zlepšit komunikaci mezi jednotlivými složkami. Jak zmiňuje Kříž (2004) bylo důležité, aby v rámci struktury ministerstva bylo jasné rozdělení části zodpovědné za politické řízení armády a přímo podřízené politickým elitám země, ve které by se formulovalo politické zadání, a části vojenské, v níž by se politické zadání přepracovávalo v konkrétní vojenská opatření. Díky této reformě došlo ke snížení o 2 430 osob (z 41 863 na 39 433). Počty zaměstnanců MO dále klesaly až na současný stav 29 512 osob (k prosinci 2015) ([web MO ČR](#)).

Další změny integrovaného ministerstva obnášely zrušení Sekce strategického plánování MO, Personální sekce MO, Sekce personalistiky GŠ a Sekce perspektivního plánování GŠ. Nově byla vytvořena Sekce personální MO, Sekce obranné politiky a strategie MO a Sekce plánování sil MO. Byl zrušen Národní úřad pro vyzbrojování MO a Úřad strategických projektů infrastruktury a byla vytvořena Sekce vyzbrojování MO. Při snaze o odstranění duplicit došlo k 1. dubnu 2004 ke zrušení několika sekcí na GŠ (například logistiky, velení a řízení, vojenského zdravotnictví aj.) a ke vzniku několika společných sekcí na MO (Tůma et al. 2009).

6.3 Přehled jednotlivých vlád a ministrů obrany ČR a klíčových událostí v letech 1992–2016

První vláda Václava Klause (2. 7. 1992 – 4. 7. 1996):

ministři obrany: Antonín Baudyš, KDU-ČSL (30. 1. 1993 – 21. 9. 1994)

Vilém Holář, KDU-ČSL (22. 9. 1994 – 4. 7. 1996)

Vláda se zaměřila především na zakotvení bezpečnostních zájmů (především vnitřní bezpečnosti) v nově zpracovávané Ústavě ČR, jejíž účinnost byla stanovena souběžně se vznikem nového státu. V době působení Antonína Baudyše došlo v resortu k některým negativním organizačním zásahům, které vážně narušily základnu vojenského výzkumu, a tím i analytickou podporu rozhodování. Po zrušení několika analytických úseků se problematika bezpečnosti a obrany částečně přesunula do analytických center / civilních institucí, kde se jí zabírali bývalí vojáci (například Ústav mezinárodních vztahů v Praze či katedra veřejné politiky Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy). Jednotlivé úseky byly rušeny bezkonceptně a mnohdy nahrazeny jinými, avšak s výrazně méně kvalitním personálním obsazením. Tím se na vedoucích pozicích objevili lidé s minimální zkušeností s činností v resortu obrany a armády (Tůma et al. 2009). Výsledkem byla řada nekonceptních kroků a rozhodnutí, především v letech 1993–1995, kdy došlo k uzavření některých velmi sporných a později kritizovaných kontraktů (zejména nadhodnocené dodávky 72 podzvukových letounů L-159 a nákladné modernizace tanků T-72) (Eichler 2006).

Druhá vláda Václava Klause (4. 7. 1996 – 2. 1. 1998):

ministr obrany: Miloslav Vybírný, KDU-ČSL (4. 7. 1996 – 2. 1. 1998)

Z pohledu zvýšení bezpečnosti a obranyschopnosti země se pro vládu stalo cílem dosáhnout plného členství v NATO, včetně zapojení ČR do plnění úkolů v rámci vojenských struktur NATO. Tento cíl měl značně pozitivní vliv na obrannou politiku státu a koncepční přístupy k výstavbě armády. V březnu 1997 schválila vláda Národní obrannou strategii (usnesení č. 177 z 26. března 1997) a Záměr koncepce výstavby Armády ČR do roku 2000 s výhledem do roku 2005 (usnesení č. 178 z 26. března 1997). Záměr vycházel z cílů národní obranné strategie, stanovil souhrn konkrétních a vzájemně propojených opatření pro armádu včetně zvýšení rozpočtu tak, aby byly plněny úkoly vyplývající z tohoto dokumentu a z předpokládaného členství v NATO (Tůma et al. 2009).

Po neúspěšném období modernizace popularita armády klesla, důvěru občanů si opětovně získala výsledky v zahraničních misích a zvládnutím krizových stavů na vlastním území, zejména při povodních v roce 1997.

Přechodná vláda Josefa Tošovského, tzv. úřednická (2. 1. 1998 – 17. 7. 1998):

ministr obrany: Michal Lobkowicz, US-DEU (2. 1. 1998 – 22. 7. 1998)

Vláda se zavázala k rychlému projednání a schválení Washingtonské smlouvy NATO v Parlamentu ČR a zvýšení informovanosti občanů s cílem získat jejich podporu pro členství v Alianci. Zaměřila se rovněž na problematiku přistoupení ke smlouvě o EU, v rámci které se podílela na činnosti mezinárodních organizací a na vytváření evropské bezpečnostní politiky. Za této krátké vlády došlo k přijetí ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. V souladu s čl. 9 tohoto zákona vznikla Bezpečnostní rada státu, která je vrcholovým orgánem výkonu státní správy pro koordinaci aktivit v oblasti bezpečnosti a obrany (Tůma et al. 2009). V tomto období byl také přijat tzv. balíček vojenských zákonů – branné legislativy, který vytvořil podmínky pro následné přistoupení ČR k Severoatlantické smlouvě.

Vláda Miloše Zemana (22. 7. 1998 – 15. 7. 2002):

ministři obrany: Vladimír Vetchý, ČSSD (22. 7. 1998 – 4. 5. 2001)

Jaroslav Tvrdík, ČSSD (4. 5. 2001 – 15. 7. 2002)

Vladimír Vetchý působil v čele resortu v nejdynamičtější době, kdy ČR vstoupila do NATO. Kromě toho byl také posledním ministrem obrany, který byl ve funkci více než 3 roky, následně už byl každý další ministr ve funkci maximálně dva roky, většinou však ještě méně, v průměru jeden rok.

Došlo ke schválení Bezpečnostní strategie ČR (usnesení vlády č. 123 ze dne 17. 2. 1999) a Vojenské strategie ČR (usnesení vlády č. 257 ze dne 29. 3. 1999).

V roce 2002 byla vydána také Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky, která kriticky hodnotila různé oblasti politiky v resortu obrany.

Vláda Vladimíra Špidly (15. 7. 2002 – 4. 8. 2004):

ministři obrany: Jaroslav Tvrdík, ČSSD (15. 7. 2002 – 9. 6. 2003)

Miroslav Kostelka, ČSSD (9. 6. 2003 – 4. 8. 2004)

V průběhu vývoje za vlády sociální demokracie byl přerušen započatý trend obsazování postu ministra obrany civilní, politickou osobností a došlo k výraznému odpolitizování politických funkcí (ministr a náměstci) a obsazování těchto postů vojenskými osobami. Jak uvádí Zdeněk Kříž, „odložení uniformy na jejich vojenském charakteru nic nemění“ (Kříž 2004).

Listopad 2002 byl významným historickým milníkem, kdy se v Praze konal jeden z nejdůležitějších summitů NATO.

Vláda Stanislava Grosse (4. 8. 2004 – 25. 4. 2005):

ministr obrany: Karel Kühnl, US-DEU (4. 8. 2004 – 25. 4. 2005)

Jako pozitivní jev vývoje na MO lze v tomto období hodnotit navrácení trendu obsazování postu ministra obrany civilistou a politikem, což bývá v konsolidované demokracii standardním postupem. V případě, že by bylo MO řízeno z postu ministra obrany vojákem, který nebude mít silné vazby v politické sféře, hrozí riziko přesunutí resortu na okraj politických zájmů, a tím ztráty podpory politických elit. Z tohoto důvodu je důležité, aby nadále tento trend pokračoval.

Zejména při alokaci zdrojů, čehož jsme byli svědky v roce 2003, kdy byly sníženy finanční zdroje dlouhodobě alokované pro MO z 2,2% HDP na 1,9% HDP (Kříž 2004).

Poměrně zásadní změnou v armádě byl přechod ze základní vojenské služby na plně profesionální armádu. Formálně se tak stalo 22. prosince 2004, kdy byli propuštěni poslední vojáci základní služby do zálohy (na základě přijatého zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, „branný zákon“ ze dne 4. 11. 2004). K této změně, která byla součástí transformační politiky resortu obrany, přispělo několik faktorů – nepříznivý demografický vývoj mužské populace, pokles počtu branců schopných vojenské služby a v neposlední řadě vzrůstající potřeba nasazovat armádu v operacích mimo území ČR. Z důvodu potřeby existence funkční armády s vysokou úrovní vycvičenosti se tak stala profesionální armáda nezbytností (Tůma et al. 2009).

Vláda Jiřího Paroubka (25. 4. 2005 – 16. 8. 2006); od 16.8. 2006 do 4. 9. 2006 dočasně pověřena vykonáváním funkce do jmenování vlády Mirka Topolánka:

ministr obrany: Karel Kühnl, US-DEU (25. 4. 2005 – 4. 9. 2006)

Problematiku vnější bezpečnosti (obránná politika), podobně jako vnitřní bezpečnost řešila vláda Jiřího Paroubka obdobně jako předchozí vláda. Rozhodla se pokračovat v prosazování Koncepce výstavby Armády ČR a ve vytváření podmínek pro dosažení počátečních operačních schopností k 31. prosinci 2006 (Tůma et al. 2009).

První vláda Mirka Topolánka (4. 9. 2006 – 11. 10. 2006); menšinová vláda ODS (od 11. 10. 2006 do 9. 1. 2007 dočasně pověřena vykonáváním funkce):

ministr obrany: Jiří Šedivý, ODS (4. 9. 2006 – 9. 1. 2007)

S cílem zajistit bezpečnost ČR se vláda rozhodla zaměřit na rozvíjení dialogu a vzájemných vazeb mezi EU a NATO. V případě tvorby a realizace bezpečnostní politiky EU podporovala zvýšení úlohy a odpovědnosti členských států EU za společnou bezpečnost. Dále se stalo prioritou zapojení ČR do vojenských a civilních misí různého charakteru pod velením NATO, EU a OSN a dalších mezinárodních organizací, jichž je ČR členem. Významný posun byl také v oblasti tvorby strategických dokumentů, kdy se vláda rozhodla provést jejich revizi založenou na analýze předpokládaného vývoje bezpečnostního prostředí a životních zájmů ČR (Tůma et al. 2009).

Druhá vláda Mirka Topolánka (9. 1. 2007 – 26. 3. 2009); 24. března 2009 jí byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra, a vládla tak v demisi až do jmenování vlády Jana Fischera 8. května 2009:

ministr obrany: Vlasta Parkanová, KDU-ČSL (9. 1. 2007 – 8. 5. 2009)

Významné v tomto období bylo přijetí dokumentu Transformace resortu MO, dále jen Transformace (usnesení vlády č. 1194 ze dne 22. 10. 2007), která přizpůsobila koncepční rámec reformy změnám ve vývoji bezpečnostního prostředí, omezenému zdrojovému rámci a novým přístupům k výstavbě operačních schopností. Dokument byl kompromisem mezi záměry pro další zkvalitňování schopností vojsk a omezenými obrannými výdaji. Transformace opětovně vytvořila rovnováhu mezi politicko-vojenskými ambicemi ČR a vyčleněnými zdroji na jejich zabezpečení (Tůma et al. 2009).

Klíčové také bylo vydání aktualizované Vojenské strategie ČR z roku 2004 (rozhodnutí vlády č. 908 ze dne 23. 8. 2008).

Vláda Jana Fischera, tzv. úřednická (8. 5. 2009 – 13. 7. 2010); 25. června 2010 podání demise:
ministr obrany: Martin Barták, nestraník, navržen ODS (8. 5. 2009 – 13. 7. 2010)

Činnost resortu byla paralyzována vyšetřováním kvůli podezřelým armádním zakázkám, ministr Barták byl obviněn z korupce v listopadu 2011, avšak v roce 2014 byl obvinění pravomocně zproštěn, neboť Městský soud v Praze i Vrchní soud v Praze konstatovaly, že skutek není trestným činem. Jednalo se o dodávky zbraní a munice za téměř miliardu korun a následně nákup 90 lehkých obrněných vozidel Iveco za 3,6 miliardy korun.

Vláda Petra Nečase (13. 7. 2010 – 10. 7. 2013); 17.6. 2013 podání demise, pověření vedením země do jmenování nové vlády:

ministři obrany: Alexandr Vondra, ODS (13. 7. 2010 – 7. 12. 2012)
Karolína Peake, LIDEM – dříve VV (12. 12. 2012 – 20. 12. 2012)
Petr Nečas, ODS – pověřen řízením (21. 12. 2012 – 19. 3. 2013)
Vlastimil Pícek, nestraník (19. 3. 2013 – 10. 7. 2013)

Nejdramatičtější vývoj v resortu co se týče personálního obsazování postu ministra. Změny reflektovaly i vývoj celkové politiky v Nečasově vládě. I v tomto období bylo MO poznamenáno korupčními kauzami. Ministr Vondra brzy po nástupu začal s výraznou personální obměnou mezi vysokými úředníky ministerstva s cílem odstranit korupci na půdě MO.

Vláda Jiřího Rusnoka, tzv. úřednická (10. 7. 2013 – 29. 1. 2014):

ministr obrany: Vlastimil Pícek, nestraník (10. 7. 2013 – 29. 1. 2014)

Po několikaleté pauze (naposledy za vlády Vladimíra Špidly) byl do čela resortu vyjmenován opět voják – armádní generál Pícek, bývalý náčelník Generálního štábu AČR. Přestože se Pícek stal civilistou již v červnu 2012, kdy působil v resortu jako první náměstek ministra, byl v prosinci 2012 právě kvůli své vojenské kariéře z této funkce odvolán tehdejší ministryní obrany Karolínou Peake.

Vláda Bohuslava Sobotky (29. 1. 2014 – úřadující):

ministr obrany: Martin Stropnický, ANO 2011 (od 29. ledna 2014 – úřadující)

Ministrem obrany se stává znovu civilista, herec a režisér, bývalý velvyslanec a ministr kultury. Po Vladimíru Vetchém, který působil na MO doposud nejdéle, téměř tři roky (22. 7. 1998 – 4. 5. 2001), má Martin Stropnický šanci stát se druhým nejdéle působícím ministrem v resortu obrany.

7. Proces tvorby české zahraniční politiky

7.1 Případová studie – příprava na summit nato v Chicagu (2012)

Proces přípravy na summit probíhal v gesci MO a ve spolupráci s dalšími resorty, především s MZV. Pro účely pravidelných konzultací byly stanoveny pravidelné porady v rámci MO. Kromě toho probíhaly na pravidelné bázi setkání náměstků MO a MZV. Byly také vytvořeny ad hoc meziresortní koordinační skupiny. Klíčovou roli při přípravě na summit hrála Stálá delegace ČR při NATO v čele s velvyslancem Martinem Povejšilem. Nemalou roli při přípravě summitu hraje také vojenský přidělenec, působící na velvyslanectví v Bruselu.

V rámci MO je pro přípravu summitu klíčová Sekce obranné politiky a strategie (SOPS MO). Jedná se o organizační útvar resortu odpovědný za přípravu zásad obranné a bezpečnostní politiky státu, strategického rozvoje resortu obrany a plánování obrany státu. SOPS odpovídá zejména za vypracování zásadních strategických dokumentů (Obranné strategie ČR, dlouhodobého výhledu, směrnice pro plánování, Plánu obrany ČR, Zprávy o zajištění obrany ČR, Zprávy o zajištění připravenosti resortu MO), příspěvků resortu obrany do Bezpečnostní strategie ČR a do Zprávy o zajištění bezpečnosti ČR, za vnitroresortní i meziresortní koordinaci plánování obrany, za formulování zásad a postupů krizového řízení, za prosazování obranné a bezpečnostní politiky ČR v NATO, Evropské unii (EU) a jiných mezinárodních bezpečnostních organizacích a ve vztahu k jednotlivým zemím, za podporu strategického rozhodování vrcholového managementu ministerstva, za koordinaci podílu ČR na činnosti alianční Skupiny pro jaderné plánování – Nuclear Planning Group (NPG) a za mezinárodněprávní zabezpečení spolupráce resortu obrany se zahraničím. V rámci resortu obrany poskytuje podporu v oblasti procesních analýz, optimalizace procesů a organizačních struktur, spravuje a rozvíjí procesní model resortu obrany a integruje procesy řízení. SOPS má také dvě zahraniční pracoviště: Brusel a Vídeň, které jsou jeho součástí ([web MO ČR](#)).

Nejintenzivnější fáze přípravy na summit probíhá cca půl roku před plánovaným summitem, kdy se na pravidelné bázi schází meziresortní koordinační skupiny v úzké komunikaci s úřadem vlády.

V delegaci ČR na chicagském summitu v květnu 2012, vedené tehdejším prezidentem republiky Václavem Klausem, jejímiž členy byli rovněž předseda vlády Petr Nečas a ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg, byl také ministr obrany Alexandr Vondra a náčelník Generálního štábu Armády ČR armádní generál Vlastimil Pícek ([web MO ČR](#)).

Z hlediska vlády ČR je potřebné také připravit dokumenty, které se budou na summitu projednávat, a připravit mandát pro rozhodování. Summit byl významný z hlediska schvalování řady důležitých dokumentů pro Alianci, na jejichž přípravě se podílelo MO i MZV. Ministr obrany Vondra informoval nejvyšší představitele NATO o podobě mandátu pro působení ČR v zahraničních misích na období následujících dvou let (2012–2014), který byl schválen vládou. Kromě toho také summit projednával například působení aliančních sil v Afghánistánu po roce 2014, schválení projektu Mnohonárodního centra pro letecký výcvik na území ČR, jednání k takzvanému chicagskému obrannému balíčku či diskusi k tématu mnohonárodní obranné spolupráce v rámci alianční iniciativy Smart Defence. Těmto jednáním předcházelo dubnové zasedání náčelníků generálních štábů v Bruselu a setkání náčelníků generálních štábů zemí Visegrádské čtyřky v Mikulově ([web MO ČR](#)).

Na summitu bylo schváleno několik důležitých dokumentů, na jejichž přípravě se ČR také podílela. Kromě toho byl v rámci alianční iniciativy ke sdílení schopností Smart Defence také schválen projekt na vytvoření Mnohonárodního centra pro letecký výcvik (Multinational Aviation Training Centre – MATC), jenž předložila ČR.

7.2 Případová studie – Ukrajina (2014–2016)

Spolupráce a přímá pomoc Ukrajině po „Krymu“ byla většinou realizována prostřednictvím MZV v rámci rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. Nicméně v několika případech byla pomoc koordinována také MO. Řada projektů byla realizována i mimovládními organizacemi.

ČR se dlouhodobě aktivně podílí na podpoře euroatlantické integrace Ukrajiny prostřednictvím různých projektů například v oblasti reformy bezpečnostního sektoru. Tím ČR přispívá ke zvýšení kapacit Ukrajiny a urychluje proces přibližování k standardům obrany EU. Několik českých odborníků působí v rámci styčné kanceláře NATO v Kyjevě, která vznikla v roce 1999 a jejímž cílem je rozvíjet spolupráci mezi NATO a ukrajinskými úřady v otázkách národní a regionální bezpečnosti. V reakci na ruskou anexi Krymu (březen 2014) a dramatický vývoj na východě Ukrajiny se Aliance v dubnu 2014 dohodla s Kyjevem na jejím posílení. Například v září 2014 ČR vyslala odborníky do styčné kanceláře NATO v Kyjevě, jejichž cílem byla poradenská činnost ukrajinské vládě a tamním úřadům v oblasti reformy bezpečnostního sektoru a logistiky, a tím pomáhat stabilizovat situaci v zemi. Jednalo se o experty z MO a Ministerstva vnitra, kteří budou po dobu dvou let spolupracovat s představiteli exekutivy, správními úřady a dalšími relevantními strukturami při reformě a stabilizaci bezpečnostního sektoru.

V reakci na vývoj situace na Ukrajině se ČR také rozhodla podpořit spojence v Pobaltí. MO tam vyslalo četu s přenosnými protiletadlovými raketovými komplety RBS-70. Celkem 70 vojáků se v listopadu 2014 zúčastnilo mezinárodního cvičení se svými litevskými a dalšími aliančními kolegy. V rámci dlouhodobého aliančního cvičení Baltic Eye už nyní létají každý měsíc na několik dnů do Pobaltí také dva české letouny L-159 a účastní se tam výcviku leteckých návodčích.

Další konkrétní iniciativa ze strany ČR proběhla v lednu 2015, kdy byla poskytnuta materiální pomoc Ukrajině, která obsahovala nepotřebnou zimní výstroj Armády ČR. Ministerstvo obrany darovalo Ukrajině více než 10 000 kusů zimní výstroje (například 2 000 kabátů, 800 bot či 3 000 plyšových ušánek) ([web MO ČR](#)).

Kromě vyslání odborníků a materiální pomoci ČR podpořila Ukrajinu také výcvikem vojáků nebo zdravotnickou pomocí. V červenci 2015 došlo k zajištění transportu pacientů z Ukrajiny v rámci humanitárního programu MEDEVAC. Jednalo se převážně o osoby postižené válečným konfliktem na východě země, celkem sedm dospělých a dvě děti. Na tento účel vyčlenil v roce 2015 kabinet Bohuslava Sobotky částku 50 milionů korun. MEDEVAC pomáhá hlavně dětem, starším lidem nebo ženám, které se nacházejí ve vážném zdravotním stavu, a také na dospělé pacienty zraněné v bojích. Hlavní podmínkou vyhovění žádosti o zařazení pacienta do programu MEDEVAC je posouzení diagnózy a možnosti léčby pacienta v ČR. Program je realizován Ministerstvem vnitra v úzké spolupráci s resorty ministerstev obrany, zahraničí a zdravotnictví. ČR již takto přijalo několik desítek lidí z Ukrajiny.

Důsledkem zhoršené bezpečnostní situace v Evropě ČR také schválila v prosinci 2015 větší zapojení Armády ČR zvýšením počtu vojáků pro případné alianční operace sil rychlé reakce NATO. Tyto síly by měly být připraveny k nasazení do dvou dnů. Na vzniku několikatisícového „hrotového“ uskupení sil velmi rychlé reakce, které je součástí sil rychlé reakce NATO, se státy Aliance dohodly na summitu v Newportu (září 2014). Podnětem k tomu byla hybridní válka, kterou Moskva vede na východě Ukrajiny. Na návrh vlády bylo sněmovnou schváleno vyslání až 816 vojáků místo dříve schváleného počtu 452 vojáků. Do vznikajících sil velmi vysoké pohotovosti tak bude moci Armáda ČR nasadit až 100 vojáků a roj transportních vrtulníků pro podporu speciálních operací do 120 osob. V silách druhého sledu bude moci působit až 460 českých vojáků a v záložních silách až 136 vojáků ([web MO ČR](#)).

8. Závěr

Ministerstvo obrany sehrává strategickou roli v české zahraniční politice a při zajišťování bezpečnosti státu. K jeho úkolům patří prosazování bezpečnostních zájmů státu navenek, sledování vývoje mezinárodního prostředí, včasné rozpoznání rizik a hrozeb z něj plynoucích a formulace příslušných doporučení pro bezpečnostní a obrannou politiku státu. Jedná se o ústřední orgán státní správy, který zabezpečuje obranu ČR, řídí Armádu ČR a spravuje vojenské újezdy. Působnost MO je konkrétně vymezena tzv. kompetenčním zákonem (zákon č. 548/1992 Sb.). Mezi klíčové kompetence patří podílení se na zpracování návrhu vojenské obranné politiky státu, navrhování potřebných opatření vládě k zajištění obrany státu, Bezpečnostní radě a prezidentu republiky. K dalším povinnostem souvisejících s obranou státu patří řízení Vojenského zpravodajství, zabezpečování nedotknutelnosti vzdušného prostoru ČR, vykonávání státního dozoru nad radiační ochranou ve vojenských objektech a povolávání občanů ČR k plnění branné povinnosti. V rámci evropských bezpečnostních struktur MO organizuje součinnost s armádami jiných států. V neposlední řadě je také důležité sjednávání mezinárodních smluv, dodržování závazků vůči spojencům vyplývajících pro ČR z mezinárodních smluv, jakož i z členství v mezinárodních organizacích (především EU a NATO), rozvoj mezistátních styků a mezinárodní spolupráce.

Od svého založení v prosinci 1992 prošlo MO několika reformami. Za klíčový milník lze považovat reformu související se změnami organizační struktury. Od vzniku samostatné ČR bylo jasnou zahraničněpolitickou prioritou stát se členem NATO (1999) a následně EU (2004) se širokou podporou veřejnosti. V roce 1999 dochází k dělbě rozhodovací odpovědnosti a pravomoci mezi civilní a vojenskou část MO a následnému přesunu vojenské funkce náčelníka Generálního štábu pod ministra obrany. Tím je garantováno civilního řízení MO a zachována demokratická kontrola ozbrojených sil (politické elity, na rozdíl od armády, disponují legitimitou získanou ve volbách). Až na pár výjimek se tento princip dodržuje dodnes.

Z hlediska bezpečnosti a obrany státu jsou jednotlivé činnosti MO, kromě výše zmíněného kompetenčního zákona, také zakotveny ve třech klíčových dokumentech – Bezpečnostní strategii, Obranné strategii a Vojenské strategii. Prostřednictvím těchto tří dokumentů má MO mimo jiné i prostor pro realizaci a vstupování do zahraniční politiky. Nejnovější verzi Bezpečnostní strategie má ČR z února 2015, která byla vydána za vlády Bohuslava Sobotky a navazuje na Bezpečnostní strategie z let 2011 a 2003 (potažmo 2001, 1999). Přestože se jedná o tak klíčový dokument, hrozby jsou v něm definovány příliš vágně a současné změny bezpečnostního prostředí v Evropě jsou reflektovány neadekvátně. Nejvíce viditelné je to na příkladu Ruska, které představuje zemi, jejíž mocenské aspirace a nedodržování základních principů mezinárodního práva jsou nositelem bezpečnostních hrozeb v současném evropském bezpečnostním prostředí. Nicméně samotné Rusko není v dokumentu explicitně zmíněno ani jednou (na rozdíl od Bezpečnostní strategie našich sousedů v Polsku). Agresivní zahraniční politika Moskvy tak zůstává nepojmenována a samotný dokument se stává rukojmím diplomatické korektnosti.

Poslední vydaná verze Obranné strategie z roku 2012 vychází z principů, bezpečnostních zájmů a hodnot zformulovaných v Bezpečnostní strategii (2011) a bere v úvahu strategickou koncepci NATO (2010) a příslušné bezpečnostní dokumenty Evropské unie. Při zajišťování obranných schopností tento dokument zdůrazňuje potřebu hledání mnohonárodních řešení prostřednictvím iniciativ NATO (tzv. chytrá obrana, Smart Defence) a EU (tzv. sdružování a

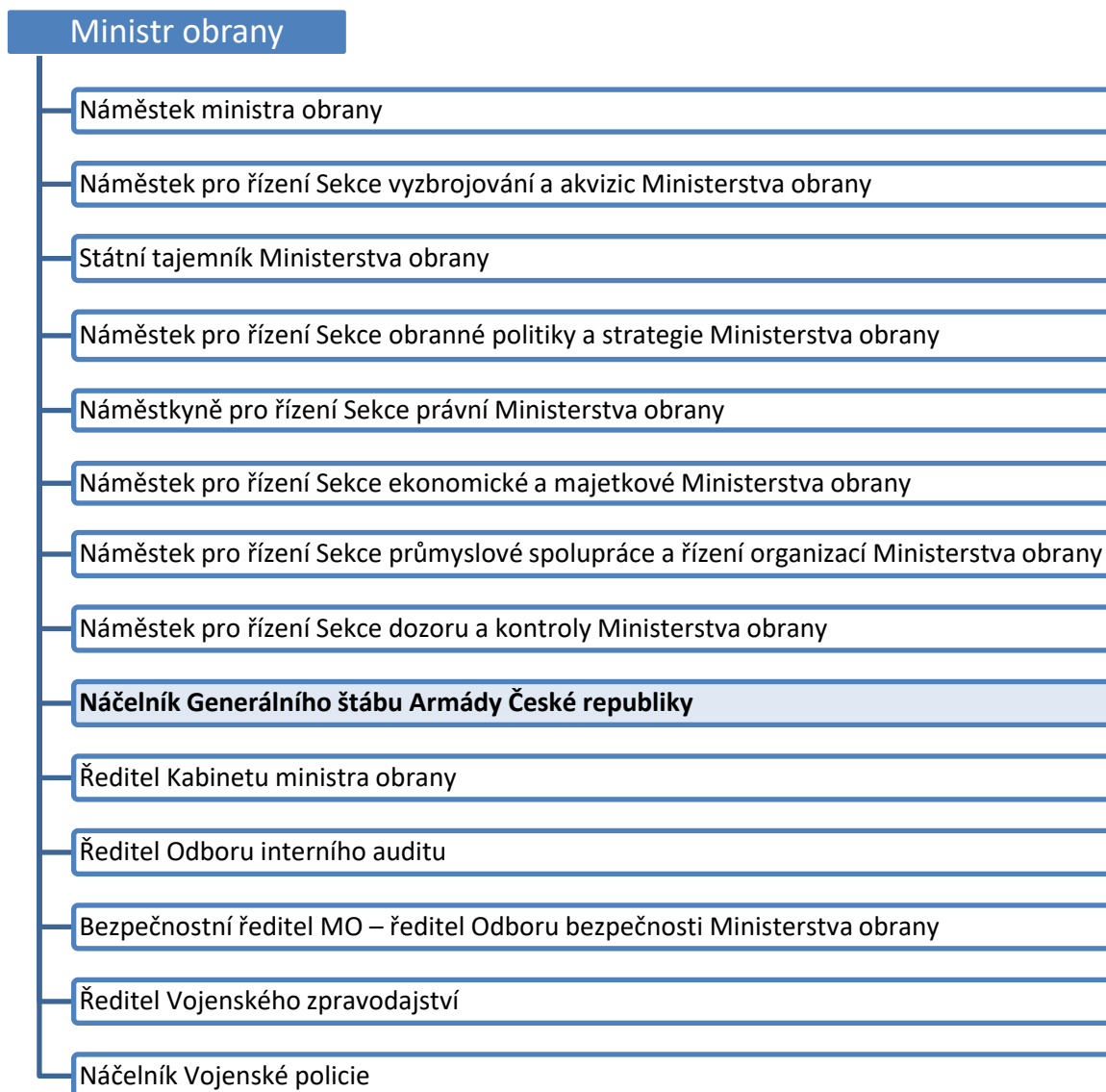
sdílení, Pooling and Sharing). Obranné strategie (2012) také plně nahrazuje poslední Vojenskou strategii (2008).

Jednou z dalších důležitých možností, jak vstupuje MO do zahraniční politiky, je vyslání představitelů MO na různé posty v zahraničí – jak funkce vojenských přidělců na jednotlivých zastupitelských úřadech, tak i působení vojenských odborníků při mezinárodních organizacích (EU, NATO, OSN). Kromě toho nezanedbatelnou roli hraje i mezinárodní vojenská spolupráce se sousedními zeměmi a dalšími aliančními partnery, která často zahrnuje společná vojenská cvičení nebo posílení jednotek v určitých regionech (jedná se jak o krizové situace, tak i monitorovací aktivity). Jako příklad lze uvést řadu společných aliančních cvičení realizovaných v reakci na ruskou agresi na Krymu a ve východní části Ukrajiny nebo stálý monitoring vzdušného prostoru Islandu, kde se v pravidelných intervalech střídají jednotlivé vzdušné síly členských států NATO (vzhledem k absenci islandské armády). Drtivá většina společných mezinárodních cvičení se musí odsouhlasit v rámci struktur Aliance. Děje se tak na summitech NATO nebo v případě potřeby na ad hoc svolaných mítincích nejvyšších představitelů Aliance.

Konkrétní reálný postup, jakým MO vstupuje do české zahraniční politiky, je znázorněn na dvou případových studiích – přípravě na summit NATO v Chicagu z roku 2012 a pomoci v konfliktní situaci na Ukrajině (2014–2016). Celý proces přípravy na chicagský summit probíhal výhradně v gesci MO, nicméně resort aktivně spolupracoval i s dalšími ministerstvy, především Ministerstvem zahraničních věcí v rámci pravidelných meziresortních koordinačních skupin a setkání náměstků MO a MZV. Klíčovou roli při přípravě na summit sehrála také Stálá delegace ČR při NATO. Co se týká spolupráce a přímé pomoci Ukrajině po ruské anexi Krymu, většina byla realizována prostřednictvím MZV v rámci rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. V několika případech však byla pomoc koordinována přímo MO – například materiální pomoc, která obsahovala nepotřebnou zimní výstroj Armády ČR, výcvik ukrajinských vojáků či zdravotnická pomoc.

9. Příloha: Struktura Ministerstva obrany

Struktura Ministerstva obrany České republiky dle jeho oficiálních stránek (červen 2016):



ZDROJE

- Eichler, Jan. 2006. *Mezinárodní bezpečnost na počátku 21. století*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo obrany ČR, AVIS.
- Galatík, Vlastimil; Krásný, Antonín; Zetocha, Karel, eds. 2008. *Vojenská strategie*. Brno: Ústav strategických studií.
- Kořan, Michal et al. 2015. *Česká republika v mezinárodních organizacích: mezi teorií a praxí*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

- Kříž, Zdeněk. 2004. *Civilní řízení a demokratická kontrola armády v České republice: Peripetie transformace vojensko-civilních vztahů po roce 1989*. Brno: Masarykova univerzita.
- Ministerstvo obrany ČR. 2007. *Transformace resortu Ministerstva obrany České republiky*. A-report, 2007, zvláštní číslo (http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/transformace_resortu_MO___R_2007.pdf).
- Ministerstvo obrany ČR. 2008a. *Představení programu a priorit předsednictví ČR v Radě EU. Vystoupení ministryně obrany ČR Vlasty Parkanové na zasedání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy EU (GAERC) ve formátu ministrů obrany členských zemí EU v Bruselu dne 10. listopadu 2008* (<http://www.acr.army.cz/scripts/detail.php?id=12514>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2008b. *Rozhovor se zástupcem ředitele sekce obranné politiky a strategie MO ČR Radomírem Jahodou*. A report číslo 23/2008 (<http://www.acr.army.cz/scripts/detail.php?id=12496>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2009. *Akce během EU předsednictví*. (<http://www.acr.army.cz/scripts/detail.php?id=12549>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2009. *Deset let od rozšíření NATO – úspěchy, výzvy a vyhlídky*. 1. vydání. Praha: Prezentační a informační centrum MO
- Ministerstvo obrany ČR. 2011. *Bílá kniha o obraně*. 1. vydání, Praha: MO-OKP (http://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/bila_kniha_o_obrane.pdf).
- Ministerstvo obrany ČR. 2012a. *Obranná strategie České republiky 2012* (http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/STRATEGIE_ce.pdf).
- Ministerstvo obrany ČR. 2012b. *V Chicagu začíná důležitý summit NATO* (<http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/v-chicagu-zacina-dulezity-summit-nato-69044/>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2014. *Závěrečný účet státního rozpočtu České republiky za rok 2014*, kapitola 307 (http://www.mocr.army.cz/images/id_5001_6000/5146/SZU_2014.pdf).
- Ministerstvo obrany ČR. 2015. *Vývoj skutečných počtů osob v resortu MO ČR v letech 1992–2015* (<http://www.mocr.army.cz/dokumenty-a-legislativa/fakta/vyvoj-skutecných-poctu-osob-v-resortu-mo-cr-v-letech-2011---1993-51566/>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2016a. *Historie zahraničních misí* (<http://www.mise.army.cz/historie-misi/historie-zahranicnich-misi-3699/>).
- Ministerstvo obrany ČR. 2016b. *Základní ukazatele státního rozpočtu v kapitole Ministerstvo obrany ČR v letech 1993–2016. Resortní rozpočet*. (<http://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?id=5146>).
- Padrtová, Barbora. 2015. *Od Walesu k Varšavě: současné výzvy pro NATO a postavení ČR*. Policy Paper AMO. Prosinec 2015. Web AMO.cz (<http://www.amo.cz/cs/two-years-after-euromaidan/od-walesu-k-varsave-soucasne-vyzvy-pro-nato-a-postaveni-cr/>).
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 1969. *Zákon č. 2/1969 Sb., §16 České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky* (<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=2&r=1969>).
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 1998. *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky* (<http://www.psp.cz/docs/laws/1998/110.html>).
- Tůma, Miroslav; Janošec, Josef; Procházka, Josef. 2009. *Obranná politika Československé a České republiky (1989–2009)*. Praha: Ministerstvo obrany ČR.

Vláda ČR. 2014. *Statut Výboru pro obranné plánování ze dne 9. července 2014 č. 544*
(http://www.mocr.army.cz/assets/dokumenty-a-legislativa/obranne-planovani/priloha-uv-544-3_statut-vop.pdf).

Vláda ČR. 2015. *Bezpečnostní strategie ČR 2015*
(<https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/bezpecnostni-strategie-2015.pdf>).

Ministerstvo průmyslu a obchodu jako aktér české zahraniční politiky

Jan Blinka

1. Úvod

Přestože Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky (MPO) není v běžném povědomí vedeno jako aktivní účastník české zahraniční politiky, spadá do gesce tohoto ministerstva řada oblastí, které mají většinový či alespoň částečný přesah do zahraniční politiky. To by jistě bylo možné prohlásit o řadě ministerstev, avšak MPO má pod sebou jednu z nejdůležitějších oblastí společenského života, a tou je obchod a ekonomické vztahy, jež nabývají v současném stále propojenějším světě na významu.

Česká republika (ČR) jako otevřená, liberálně-tržní ekonomika, jejíž většina hrubého domácího produktu je tvořena zahraničním obchodem, se snaží pomocí vhodně zvolených nástrojů a politik podpořit zájmy svého hospodářství, a tak docílit růstu národního důchodu i životní úrovně svých obyvatel. V dosažení tohoto cíle hraje MPO důležitou roli, jelikož je podle tzv. kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy pro formulování a provádění zahraničně-ekonomické politiky. Do gesce mu tak spadá krom jiného také proexportní politika, obchodní spolupráce s Evropskou unií (EU) a obchodní politika vůči třetím zemím.

Své kompetence však sdílí s dalšími aktéry, což v případě Ministerstva zahraničních věcí (MZV) vedlo a částečně stále vede při praktickém formulování a následném provádění zahraničněobchodní politiky k řadě nejasností, sporů a duplicitě úkonů, které ve svém důsledku negativně dopadají nejen na roli MPO jako aktéra zahraniční politiky, ale také na výsledky, jichž česká zahraničně-ekonomická politika dosahuje.

S předmětným tématem bude čtenář seznamován v pěti částech: nejprve mu bude krátce představen dosavadní výzkum a existující literatura vztahující se k problematice; následně bude nastíněn ústavní rámec, v němž se MPO ve vztahu k české zahraniční politice pohybuje, přičemž bude v této souvislosti zmíněn také kompetenční spor s MZV; největší prostor bude věnován deskripci a rozboru role, kterou MPO jako aktér české zahraniční politiky hraje, konkrétně bude studován proces tvorby a provádění této politiky ve čtyřech oblastech – multilaterální, bilaterální, proexportní a v podpoře investic; následovat bude popis historického vývoje aktéra od rozpadu československé federace až do konce roku 2015; v poslední, páté části pak budou představeny dvě případové studie, na nichž bude ukázáno, jak MPO provádí svou úlohu zahraničněpolitického aktéra v praxi.

Stať se snaží čtenáře seznámit s rolí MPO v české zahraniční politice v její komplexnosti. Snaží se představit široké spektrum vstupů, jimiž tento úřad státní správy do formulování a provádění zahraniční politiky České republiky zasahuje, i limity, které jej v jeho konání omezují. Čtenář by měl být na základě poznatků, které mu stať předkládá, schopen posoudit roli MPO při zasahování do jednotlivých aspektů české zahraniční politiky, a následně získané znalosti aplikovat na konkrétní případ z praxe.

2. Dosavadní výzkum a literatura

Přestože se téma Ministerstvo průmyslu a obchodu jako aktér české zahraniční politiky objevuje v mnoha publikacích odborného i žurnalistického charakteru, prací, které by se věnovaly čistě této problematice, existuje v českém kontextu pouze minimum. Téma se většinou vyskytuje v člancích a knihách jako jedno z mnoha či jako téma okrajové. Často také dochází k nahlížení na MPO jako na aktéra české zahraniční politiky jen určitou optikou, čímž dochází k popisu a rozboru pouze určitého výseku tématu. Ucelených analýz role MPO na formování a provádění české zahraniční politiky je tak pomálu. Tento nedostatek se snaží alespoň částečně pokrýt tato stať, jež vychází z existujících prací, navazuje na ně a rozvíjí je.

Nejkomplexněji se tématem dosud zabývala kapitola Oldřicha Krpce v knize *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces*, jež je výjimečná svou obsáhlostí a zaměřením na dané téma. Krpec v ní podává obširný výklad hlavních oblastí působnosti MPO v české zahraniční politice, avšak některé pasáže jsou již zastaralé či neaktuální. Posunu doznal například spor o kompetence mezi ministerstvy průmyslu a obchodu a zahraničních věcí, stejně jako zvýšená role MPO při vyjednávání společné obchodní politiky na úrovni EU a hájení českých zájmů v tomto specifickém multilaterálním prostředí. Krpcova práce však tvoří základ studia tématu v českém prostředí a v mnohém z ní vychází také tato stať, která se snaží rozvíjet její časem vzniklé nedostatky.

Další práce se předmětným tématem tak komplexně nezabývají, jelikož to není většinou ani jejich záměrem. Zaměřují se pouze na určitý výsek tématu, jímž bývá často účast MPO na české ekonomické diplomacii či na proexportní politice České republiky. Významnou pozici v české akademické sféře zabývající se ekonomickou diplomacií, a tedy také rolí MPO v zahraniční politice, má Judita Štouračová, která vydala několik obsáhlých prací analyzujících ekonomickou diplomacii České republiky.

V této souvislosti je dobré si uvědomit, že ekonomická diplomacie není v českém kontextu spojena pouze s aktivitami MPO, ale také MZV, které ji uvádí v praxi prostřednictvím sítě zastupitelských úřadů v zahraničí, v jejichž struktuře fungují také obchodně-ekonomické úseky (MZV N.d.a). Štouračová pojem ekonomické diplomacie charakterizuje obširně v knize *Proměny ekonomické diplomacie v ČR a ve světě*, kde se čtenář může seznámit mimo jiné s historickým vývojem i současností institucionálních struktur české ekonomické diplomacie, a tedy i s MPO jako jejím aktérem. Z hlediska studia ekonomické diplomacie v českém prostředí je možno výše zmíněnou publikaci Štouračové a kol. považovat za zásadní. Zmínit je nutné ještě studii *Systém řízení ekonomické diplomacie v České republice*, v níž se Judita Štouračová s kolektivem podrobně zaměřuje na instituce, které do provádění české ekonomické diplomacie zasahují a srovnávají fungování českého systému řízení ekonomické diplomacie se systémy jiných evropských zemí.

Rolí MPO jako aktéra české zahraniční politiky se částečně věnují také Jan Hřích, který zpracoval nepublikovanou stať *Ekonomická diplomacie – zahraniční zkušenosti, doporučení pro Českou republiku*, a Štěpánka Zemanová, kteří svými kapitolami o hospodářském rozměru přispívali či stále přispívají do každoročních publikací o české zahraniční politice Ústavu mezinárodních vztahů. Tyto práce s ročním odstupem sledují vývoj na poli ekonomické diplomacie, vnějších ekonomických vztahů, hlavních aktérů i událostí i vnitrostátního politického kontextu České republiky. Poskytují tak aktuální a ucelený přehled daného tématu a umožňují meziroční srovnání. V současné době se hodnocení české zahraniční politiky věnuje think-tank Asociace pro mezinárodní otázky, v jehož každoročních zprávách *Agenda pro*

českou zahraniční politiku se posouzení role MPO v české zahraniční politice také okrajově objevuje.

Často zpracovávaným dílčím tématem spadajícím do agendy MPO, jež se v českém prostředí vyskytuje, je proexportní politika a opatření na podporu exportu. Kromě publikací již etablovaných vědeckých pracovníků bývá téma oblíbeným námětem diplomových či bakalářských prací studentů ekonomicky zaměřených fakult a vysokých škol. Studenti na různých stupních studia zpracovávají v menší míře i další oblasti spadající do role MPO v české zahraniční politice.

3. Ústavní, legislativní a podzákonní kontext

Okruhy působnosti ústředních orgánů státní správy, a tedy i Ministerstva průmyslu a obchodu vymezuje tzv. kompetenční zákon, podle něhož je MPO „ústředním orgánem státní správy pro zahraničně-ekonomickou politiku“. Mezi zákonem explicitně jmenované oblasti působnosti MPO patří 1) koordinace zahraničněobchodní politiky ČR ve vztahu k jednotlivým státům; 2) sjednávání dvoustranných a mnohostranných obchodních a ekonomických dohod; 3) realizace obchodní spolupráce s EU, GATT a dalšími mezinárodními organizacemi; 4) řízení a vykonávání činností spojených s uplatňováním licenčních režimů v oblasti hospodářských styků se zahraničím; a 5) posuzování dovozu dumpingových výrobků a přijímání opatření na ochranu proti dovozu těchto výrobků (Zákon č. 2/1969 Sb.).

MPO však není jediným ministerstvem, které se podílí na zahraničních ekonomických vztazích ČR. Dle kompetenčního zákona do této oblasti zasahuje také Ministerstvo zahraničních věcí, které je ústředním orgánem státní správy pro oblast zahraniční politiky, „v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc, koordinuje ekonomické vztahy, podílí se na sjednávání mezinárodních sankcí a koordinuje postoj České republiky k nim“ (Zákon č. 2/1969 Sb.).

Agenda ministerstev průmyslu a obchodu a zahraničních věcí se tedy částečně překrývá, což z hlediska institucionálního členění zařazuje Českou republiku do skupiny zemí s tzv. duálním nebo také konkurenčním modelem řízení ekonomické diplomacie. Znamená to, že kompetence v této oblasti jsou na vládní úrovni děleny mezi MZV a příslušné hospodářské ministerstvo, v českém prostředí tedy MPO. Podobný institucionální systém mají například Maďarsko a Slovensko (Krčál 2013: 5). Tato dualita měla a má zásadní význam pro provádění české zahraniční politiky ekonomického charakteru, jelikož výše zmíněná ministerstva spolu v některých obdobích doslova soupeřila o výsadní postavení v ekonomické diplomacii a zahraničně-ekonomické politice. Zárodky tohoto problému lze, jak uvádí Krčál (2013: 5), spatřovat právě v kompetenčním zákoně, jenž neumožňuje jasnou interpretaci, při hledání odpovědi na otázku, který resort je za oblast ekonomické diplomacie zodpovědný. Avšak podle Hřícha (2004: 150) z kompetenčního zákona vyplývá, že obě ministerstva plní úlohu vrcholně zastřešující instituce v oblasti vnější ekonomické politiky, přičemž koordinační role přísluší MZV. To však neznamená, že MZV disponuje větší odborností pro plnění těchto úkolů. Štouračová (2010a: 34) totiž poukazuje, že „odborné řízení a programové, profesionálně vedené ovlivňování činnosti obchodně ekonomických diplomatů je systematicky a moderními metodami zajišťováno pouze z Ministerstva obchodu ČR“.

Jádrem sporů mezi ministerstvy bylo (a částečně také stále je) stanovení transparentních pravidel, jež určí, který z těchto orgánů je zodpovědný za řízení agendy spadající do

ekonomické diplomacie na zastupitelských úřadech (ZÚ) v zahraničí. Konkrétně jsou řešeny otázky, kdo je zodpovědný za nominaci a výběr pracovníků obchodně-ekonomických úseků ZÚ, komu jsou tyto pracovníci podřízeni, a kdo je tedy úkoluje, hodnotí a platí. To je však pouze jedna z forem vstupu MPO do české zahraniční politiky. Dualita a kompetenční nejasnosti se projevují či projevovaly také ve formulování priorit ekonomické diplomacie i v jejím následném praktickém provádění. Tím docházelo k rozměňování lidských i finančních zdrojů, a v důsledku tedy k nižšímu efektu české ekonomické diplomacie. Štouračová (2010a: 33) uvádí, že hlavní příčinu tohoto stavu lze spatřovat ve skutečnosti, že na nejednoznačná ustanovení kompetenčního zákona nenavazují přesná prováděcí pravidla, která by vyloučila vzniklé nejasnosti ve vymezení kompetencí dvou předmětných ministerstev.

Jako možné řešení dvojkolejnosti navrhuje Štouračová (2010a: 50) „nové nastavení kompetencí, soustředění ekonomické agendy zahraničních vztahů a zahraniční politiky do agendy jednoho, odborně příslušného a připraveného ministerstva“. A tím je podle ní Ministerstvo průmyslu a obchodu. Na zahraničně-ekonomickou agendu by bylo podle Štouračové vhodné aplikovat stejný model, jaký funguje pro vojenskou diplomacii, tedy uznávat relativní samostatnost ekonomického úseku za stálého respektování jednoty zahraniční politiky, nezastupitelné role velvyslance a zásad spolupráce s vedoucím ZÚ.

Pro vyřešení kompetenčních nejasností mezi sebou ministerstva průmyslu a obchodu a zahraničních věcí sjednala v průběhu let několik dohod. První meziresortní dohoda o spolupráci v zahraničněobchodní politice a podpoře exportu byla podepsána v roce 1998 a na základě zkušeností z jejího praktického naplňování aktualizována o dva roky později. Jejím cílem bylo jasněji vymezit pravomoci obou aktérů s tím, že explicitně definuje roli, jakou hraje MPO vůči ZÚ a jejich obchodně-ekonomickým úsekům (OEÚ). Dohoda uvádí, že „OEÚ jsou integrální součástí ZÚ a jeho pracovníci jsou podřízeni vedoucímu ZÚ. Odborné řízení pracovníků OEÚ při zahraničně-ekonomické činnosti náleží do přímé působnosti MPO, jemuž pracovníci OEÚ za výsledky své činnosti odpovídají“ (MZV a MPO 2000). Také v dalších ustanoveních se dohoda snaží vyjasnit pozice dvou předmětných ministerstev, avšak nedaří se jí to do té míry, aby překonala rozpory vzniklé z nejasného kompetenčního zákona. Už jen z výše uvedené citace je zřejmé, že dvoukolejnost přetrvávala – pracovníci totiž na jedné straně podléhají vedoucímu ZÚ, na druhé straně se však zodpovídají za svou činnost MPO. Hřích (2004: 152) tento stav popsal jako dichotomií mezi hierarchickým exekutivním vztahem podřízenosti v rámci struktur MZV a odborným řízením, které kompetenčně náleží MPO.

Na meziresortní dohodu z roku 1998 navazuje dohoda mezi MPO a MZV z roku 1999, jež řeší pouze koordinaci činností jim podřízených příspěvkových organizací (CzechTrade, CzechInvest a Česká centra), na věcné rozdělení pravomocí ministerstev ve formulování a provádění zahraničně-ekonomické politiky ČR však dopad nemá (MZV a MPO 1999).

Zásadní zhoršení vztahů mezi MPO a MZV nastalo v roce 2010, kdy ministerstvo zahraničí začalo považovat meziresortní dohodu z roku 1998 za překonanou a právně spornou, přestože ji formálně nevypovědělo. Jistou nadějí na zlepšení poměrů představovala Dohoda o garantované úrovni služeb v oblasti prosazování obchodních zájmů českých firem, kterou spolu v roce 2011 oba resorty uzavřely (Krčál 2013: 6). Dohoda však opět řeší jen částečné rozdělení kompetencí MZV a MPO, resp. jeho příspěvkovou organizaci CzechTrade při podpoře exportu, nikoli celkové kompetence ministerstev při formování a provádění české zahraničně-ekonomické politiky. Nevypovídá se také s přetrvávajícími rozdíly v pohledu na obsazování a řízení ekonomických úseků ZÚ (MZV a MPO 2011). Podle Zemanové (2013: 251) tak i v roce 2012 přetrvávala rivalita mezi ministerstvy a jejich partikulární zájmy vystupovaly nad zájmy českých podnikatelských subjektů.

Novou dynamiku do vzájemných vztahů vneslo ustavení úřednické vlády Jiřího Rusnoka v červenci 2013. „Jeho“ ministři průmyslu a obchodu Jiří Ciesciała a zahraničních věcí Jan Kohout spolu v témže měsíci podepsali dohodu o spolupráci při obchodním zastupování ČR v zahraničí. Ta řeší praktickou spolupráci při otevírání, registraci a řízení zahraničních kanceláří MPO v cizině, v té době se totiž stále ještě uvažovalo o vytvoření jednotné zahraniční sítě MPO spojením kanceláří agentur CzechInvest a CzechTrade (MZV a MPO 2013). Tuto dohodu lze jistě považovat za posun, a to především ve světle napjatých vztahů, které mezi ministerstvy panovaly za předcházejících ministrů.

Na kvalitativně vyšší úroveň pomohla meziresortní vztahy povznést také Rámcová dohoda o zásadách spolupráce při zajišťování podpory exportu a ekonomické diplomacie ČR, kterou 26. června 2014 uzavřeli ministr zahraničních věcí Lubomír Zaorálek a ministr průmyslu a obchodu Jan Mládek. Strany se v ní dohodly mj. na vzniku společného Klientského centra pro podnikatele i jednotné zahraniční sítě, jež spojuje ekonomickou činnost ZÚ a zahraniční kanceláře agentury CzechTrade, stejně jako na společném výběru pracovníků ZÚ pověřených ekonomickou agendou či na spolupráci zastupitelských úřadů a zahraničních kanceláří agentury CzechTrade (MZV a MPO 2014). Touto dohodou se vyjasnila a posílila především pozice agentury CzechTrade, MPO se vzdalo ambice vytvářet vlastní síť zahraničního zastoupení a dohodlo se s MZV na vysílání vlastních pracovníků na zastupitelské úřady, kde však podléhají řízení MZV.

Dalo by se tedy prohlásit, že MPO se již vzdalo odborného řízení pracovníků ekonomických úseků, které bylo v první meziresortní dohodě z roku 1998 explicitně zmíněno, a uznalo v tomto svrchovanost ZÚ. Zda se tímto podaří vyřešit dosud převládající dvojkoľejnost formování a provádění české zahraničně-ekonomické politiky se uvidí v následujících letech.

4. Proces tvorby zahraniční politiky a vstup aktéra do ní

Jak již bylo zmíněno výše, Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústřední orgán státní správy, jež dle kompetenčního zákona zasahuje do řady oblastí české zahraniční politiky. Konkrétně se jedná o obchodní politiku, zahraničně-ekonomickou politiku, zahraniční obchod a podporu exportu (Zákon č. 2/1969 Sb.). MPO má dále v gesci některé oblasti, které explicitně nespádají do zahraniční politiky, ale mají svůj zahraničněpolitický aspekt, jež se projevuje především ve vztahu k členství ČR v Evropské unii. Jsou to oblasti telekomunikací a energetiky. Výčet působnosti ministerstva dobře shrnuje ve své práci Oldřich Krpec (2007: 99), když uvádí, že „MPO koordinuje zahraničněobchodní politiku ČR ve vztahu k jednotlivým státům, zabezpečuje sjednávání dvoustranných a mnohostranných obchodních a ekonomických dohod včetně komoditních dohod a realizuje spolupráci s Evropskými společenstvími / Evropskou unií, Evropským sdružením volného obchodu, Světovou obchodní organizací a jinými mezinárodními organizacemi a integračními seskupeními. Taktéž řídí a vykonává činnosti spojené s uplatňováním licenčních režimů v oblasti hospodářských styků se zahraničím, posuzuje dovoz dumpingových výrobků a přijímá opatření na ochranu proti dovozu těchto výrobků“.

MPO se však o kompetence v oblasti zahraničně-ekonomické politiky dělí s dalšími ministerstvy a institucemi. O sporu mezi MPO a MZV, které do této oblasti zasahuje nejvíce se svou vlastní ekonomickou diplomacií, již bylo pojednáno v dřívějších kapitolách. Působnost v zahraničně-ekonomické politice však mají také Ministerstvo pro místní rozvoj (problematika turismu), Ministerstvo zemědělství (společná zemědělská politika), Ministerstvo financí (oblast

fiskální a monetární politiky EU) a řada státních i nestátních institucí, jako jsou agentury CzechTrade a CzechInvest, EGAP, ČEB, Hospodářská komora a různé průmyslové svazy (Krpce 2007: 99–100).

Z hlediska organizačního zajištění se na zahraničněpolitické dimenzi činnosti MPO podílí zejména Sekce Evropské unie a Sekce zahraničního obchodu. Pod prvně jmenovanou sekci spadají Odbor evropských záležitostí a vnitřního trhu, Odbor obchodní politiky a mezinárodních organizací a Odbor evropského a mezinárodního práva. Zmíněné odbory řeší obchodněpolitická témata vztahující se nejen k Evropské unii, ale také k dalším mezinárodním ekonomickým organizacím, především WTO. V Sekci zahraničního obchodu mají kromě exportně zaměřených odborů důležitou pozici Odbory zahraničně ekonomických politik I a II, jež jsou odpovědné za stanovení a následně vykonávání obchodní dvoustranné politiky vůči jednotlivým zemím. Agendu alespoň částečně zasahující do české zahraniční politiky mají však i další odbory z různých sekcí ministerstva, zmínit lze například Odbor surovinové a energetické bezpečnosti, pod nějž spadá mezinárodní spolupráce v energetice, či odbory ze Sekce digitální ekonomiky a ochrany spotřebitele, jejichž agenda má významný unijní rozměr (MPO 2014a).

Činnost MPO v oblasti zahraniční politiky můžeme společně s Krpcem (2007: 101) shrnout do několika dimenzí: „1) unijní a potažmo multilaterální úroveň zahraniční politiky (podíl ČR na společné obchodní politice); 2) bilaterální úroveň politiky (problematika vztahu ke konkrétním zemím, ať už členům či nečlenům EU); 3) podpora exportu zboží, služeb a investic (podpora konkrétních nestátních subjektů orientovaných na zahraniční ekonomické aktivity); 4) podpora přílivu zahraničních investic (úroveň politiky vztahující se ke konkrétním podnikatelským subjektům)“.

Unijní a multilaterální úroveň

Česká republika je ve formulování a především provádění zahraničně-ekonomické politiky limitována svým členstvím v Evropské unii, jelikož mnohé oblasti hospodářských vztahů členských států s tzv. třetími zeměmi, tedy nečleny EU, spadají do výlučných, či alespoň sdílených pravomocí EU. Zatímco výlučné pravomoci vykonává pouze Evropská unie a členské státy provádějí její akty, u sdílených pravomocí jednají členské státy a EU společně: členové vykonávají své kompetence v rozsahu, v němž je nevykonává Evropská unie. Do výlučných pravomocí patří mimo jiné stanovení pravidel hospodářské soutěže pro fungování vnitřního trhu, společná obchodní politika, celní unie a uzavírání mezinárodních smluv podle čl. 3 Smlouvy o fungování EU. Mezi sdílené pravomoci v gesci MPO pak náležejí mimo jiné oblasti vnitřního trhu, ochrany spotřebitele, transevropské sítě a energetika (MPO 2016).

Změny, které po vstupu ČR do EU nastaly při tvorbě i provádění české obchodní politiky, lze rozdělit na dva směry. První je zaměřen vůči členským státům EU, s nimiž vzájemný obchod probíhá v podstatě jako obchod vnitrostátní – bez cel, regulací, technických překážek, množstevních omezení, a také bez celní kontroly na vnitřních hranicích. Návazně došlo také ke změnám obchodně-politických režimů ve vztazích s tzv. třetími zeměmi, u nichž se ČR formálně vzdala svého práva uskutečňovat vůči nim samostatnou obchodní politiku (Štouračová 2010b: 36–37).

Podle Krpce (2007: 102) se v tomto případě nejedná o klasickou zahraniční politiku, jelikož ČR nejprve formuluje na národní úrovni své zahraničně-obchodní zájmy a ty se následně snaží prosadit na unijní úrovni v rámci tvorby jednotného postoje EU, jenž je posléze prosazován na mezinárodní scéně vůči třetím aktérům.

Ve vztahu k Evropské unii spadají do gesce Ministerstva průmyslu a obchodu čtyři hlavní oblasti zahraničně-ekonomické politiky, které odpovídají čtyřem formacím Rady Evropské unie. MPO má na starosti zasedání Rady pro konkurenceschopnost (část vnitřního trhu a průmyslu), Rady pro zahraniční záležitosti ve formátu ministrů obchodu a Rady pro dopravu, telekomunikace a energetiku v částech telekomunikací a energetiky (MPO 2016).

Ve formaci Rady pro konkurenceschopnost se členské státy prostřednictvím svých zástupců, jimiž jsou ministři či jejich náměstci, věnují vnitřnímu trhu EU, zejména pak odstraňování překážek volnému pohybu zboží a služeb, zlepšování podnikatelského prostředí a ochraně spotřebitele a duševního vlastnictví. V Radě pro zahraniční věci v agendě obchodu se formuluje a provádí společná obchodní politika, která je ve výlučné pravomoci EU. Rada pro dopravu, telekomunikaci a energetiku se v části energetika věnuje mj. problematice mezinárodních vztahů v energetice a energetické bezpečnosti a v části telekomunikace přijímá předpisy týkající se telekomunikačních sítí a jejich interoperability. Dále má MPO v gesci cca dvaadvacet pracovních skupin Rady EU, na jejichž jednání jsou vysíláni experti ministerstva. Jedná se například o pracovní skupinu pro energetiku, Výbor pro obchodní politiku, či pracovní skupinu pro telekomunikace a informační společnost. Příslušené odbory MPO připravují pro jednání Rady i pracovní skupin instrukce s pozicemi ČR k probírané problematice, jež se na jednáních snaží čeští zástupci prosadit (MPO 2016a).

Pokud členství ČR v Evropské unii mělo zásadní dopad na některou z částí zahraniční politiky, tak je jí bezesporu obchodní politika. Ta totiž patří podle Smlouvy o založení Evropského společenství, konkrétně jejího článku 133, mezi tzv. výlučné pravomoci zcela v gesci orgánů Evropské unie. Ty mají výhradní pravomoc nad formováním a vykonáváním společné obchodní politiky všech členských zemí EU vůči třetím zemím. Společná obchodní politika umožňuje členům EU vystupovat jednotně v mezinárodním prostředí, v němž se tvoří pravidla světového obchodu, a ovlivňovat tak jejich podobu podle svých preferencí. Projevuje se to především při vyjednávání ve WTO, kde EU vystupuje jako celní unie, jejíž členové, a tedy také ČR, mohou jednat samostatně pouze ve výjimečných případech, a dále při sjednávání dohod o volném obchodu se třetími zeměmi, které za EU sjednává Evropská komise (MPO 2016a).

Vstupem do EU tedy došlo k zásadním změnám v obchodních vztazích ČR s třetími zeměmi, u nichž se ČR formálně vzdala svého práva uskutečňovat vůči nim samostatnou obchodní politiku. Zájmy, které ČR v této oblasti má, musejí čeští politici prosazovat prostřednictvím společné obchodní politiky EU – stejně, jako to dělají všechny ostatní členské země (Štouračová 2010b: 36–37). Jak však podotýká Krpec, problematika přenosu výkonu suverenity na unijní instituce není v oblasti mezinárodní hospodářské politiky pro ČR nijak kontroverzní, jelikož jsou české zájmy v zásadě kompatibilní a shodné s těmi, které jsou formulovány na úrovni EU (Krpec 2007: 102). Evropská unie ve svých zahraničně-politických aktivitách vůči třetím zemím usiluje o co největší možnou liberalizaci světového obchodu, omezení cel, kvót i netarifních překážek a o odstranění bariér nejen u obchodu se zbožím, ale také službami, což je v souladu s dlouhodobou pozicí České republiky jako exportně orientované země.

Cíle společné obchodní politiky EU by se daly zjednodušeně nazvat jako strukturální, jelikož se zaměřují na vytváření podmínek, jež povedou k harmonickému rozvoji světového obchodu a k omezování obchodních překážek včetně celních bariér. Přestože jedním z cílů je i napomáhání růstu konkurenceschopnosti Evropské unie na světovém trhu, klasická ekonomická diplomacie není přímým nástrojem společné obchodní politiky EU. Ta, jak uvádí Štouračová, je stále v rukou jednotlivých členských států, které si ji sami vytvářejí v rámci

vymezených pravomocí a omezení vyplývajících z principů společné obchodní politiky. Avšak oba tyto nástroje podpory obchodu jsou spolu v souladu, doplňují se a jeden přispívá k úspěšnosti druhého (Štouračová 2010b: 38).

Na úrovni EU má společnou obchodní politiku v gesci Evropská komise, konkrétně komisař pro obchod, jehož administrativním orgánem je tzv. Generální ředitelství pro obchod. Z hlediska rozhodovacích procedur je hlavním unijním orgánem pro společnou obchodní politiku Rada EU (Štouračová 2010b: 38), a to ve formaci Rada pro zahraniční věci ve složení ministrů obchodu. Českou republiku v ní zastupuje ministr průmyslu a obchodu, jehož prostřednictvím jsou hájeny české zájmy ve společné obchodní politice EU. Dříve než se konkrétní téma dostane na jednání Rady, je projednáno na některém z řady přípravných orgánů.

Do podoby společné obchodní politiky Česká republika zasahuje prostřednictvím svých zástupců, kteří se účastí na jednáních různých orgánů Evropské unie snaží prosadit předem schválené pozice České republiky. Hlavním orgánem pro stanovování a koordinaci českých pozic v EU je vládní Výbor pro Evropskou unii, který zasedá na úrovni členů nebo na tzv. pracovní úrovni. Zatímco na úrovni členů má Výbor pro EU na starosti definování strategických zájmů a postojů ČR k projednávaným otázkám v EU, na své pracovní úrovni projednává a schvaluje instrukce pro jednání Výboru stálých zástupců (COREPER I a II), mandáty pro zasedání Rad ministrů EU a další materiály související s agendou EU (Vláda ČR N.d.b).

Na Výbor pro EU je navázána síť Resortních koordinačních skupin (RKS), jež jsou označeny jako pracovní orgány Výboru pro EU na pracovní úrovni a které se scházejí na jednotlivých ministerstvech. Úkolem tohoto mechanismu je kromě zpracování mandátů pro jednání v Radě také schvalování instrukcí pro jednání ve výborech Evropské komise, v pracovních skupinách Rady, a ve Výboru stálých zástupců I a II. Členy konkrétní RKS jsou nejen pracovníci daného ministerstva, v tomto případě Ministerstva průmyslu a obchodu, ale i zástupci dalších ministerstev, úřadu vlády a nejrůznějších centrálních orgánů státní správy, pokud je projednávána agenda spadající do jejich gesce (Beneš, Karlas 2008: 72–73). Jednání RKS, které se na MPO konají s týdenní frekvencí, se tak účastní mimo jiné zástupci MZV, Ministerstva pro místní rozvoj, Úřadu vlády či Ministerstva zemědělství. Cílem tohoto širokého zastoupení je, aby v přijaté instrukci byly reflektovány pohledy všech zainteresovaných orgánů státní správy, a tedy aby nejlépe odpovídaly zájmům České republiky. Schválené instrukce jsou posléze prostřednictvím zástupců MPO či pracovníků stálého zastoupení v Bruselu hájeny při zasedání orgánů EU. Výsledná unijní pozice je pak východiskem pro postupy unijních představitelů vůči třetím státům, například při sjednávání dohod o volném obchodu, dohod o ekonomickém partnerství, nebo pro jednání v mezinárodních ekonomických organizacích.

Mechanismu RKS je využíváno také pro formulování a následné prosazování českých pozic ve WTO, v níž ČR od svého přijetí do EU nevystupuje samostatně, ale prostřednictvím Evropské komise. Společné unijní postupy jsou formulovány v Bruselu v rámci jednání Výboru pro obchodní politiku (TPC) či Rady pro vnější záležitosti ve formátu ministrů obchodu, nebo v Ženevě v rámci koordinací pracovníků stálých misí členských států EU (MPO 2016a).

Jako hlavní priority, které se ČR snaží prosazovat také do výsledné společné obchodní politiky, lze dlouhodobě zmínit celkovou liberalizaci světového obchodu, odstraňování celních i netarifních překážek obchodu, zlepšení přístupu na trhy se zbožím a službami mimo země EU, ochranu práv duševního vlastnictví i zeměpisných označení, harmonizaci standardů a sanitárních a fytosanitárních opatření, a to vše prostřednictvím sjednávání dvoustranných dohod i multilaterálních smluv v rámci WTO.

Do gesce MPO také částečně spadá mezinárodní rozvojová spolupráce, i když koordinační roli má v této oblasti MZV. Současné koncepce zahraniční rozvojové pomoci totiž

poukazují na provázanost rozvoje a obchodu, jehož usnadňování se stává jednou z forem rozvojové spolupráce. MPO má na starosti program Aid for Trade, jehož cílem je pomáhat partnerským zemím při usnadňování a liberalizaci obchodu v zájmu jejich lepšího zapojení do mezinárodního obchodního systému a získávání s tím souvisejících výhod. MPO tak vyhláší výběrová řízení na řešitele těchto rozvojových projektů, které posléze také vyhodnocuje (MPO 2014b).

Bilaterální úroveň

Bilaterální úroveň zahraničně-ekonomické politiky ČR prováděné MPO spadá pod jednotlivé teritoriální odbory, konkrétně Odbor zahraničně ekonomických politik I, jehož pracovníci mají na starosti dvoustranné vztahy se státy EU, ESVO, západního Balkánu a oblast bývalého Sovětského svazu, a Odbor zahraničně ekonomických politik II, pod nějž spadají zbývající teritoria (region Amerika, Afrika, Asie, Austrálie a Tichomoří). Teritoriální odbory jsou odpovědné za stanovení a následně vykonávání obchodní dvoustranné politiky vůči jednotlivým zemím, podílejí se na zpracování pozic pro obchodní politiku EU a mají podíl na implementaci vládních strategií podpory exportu vůči daným teritoriím. V případě cest českých ústavních činitelů do zahraničí či přijetí zahraničních návštěv v České republice připravují pracovníci teritoriálních odborů podklady pro tato jednání a odborně asistují při přípravě podnikatelských misí, jež obvykle doprovázejí ústavní činitele na jejich zahraničních pracovních cestách. Ty jsou podnikateli využívány pro lobbing jejich zájmů v daném teritoriu, a to jak v obecné rovině formou „otevírání dveří“, tak pro dosažení pokroku u konkrétních rozpracovaných projektů (MPO 2016a).

Teritorialisté také zajišťují sjednávání dohod o hospodářské spolupráci, které pomáhají prohlubovat politicko-ekonomické vztahy České republiky se zahraničními partnery. Typicky se jedná o meziresortní či mezivládní smluvní dokumenty, jež mimo jiné ustavují tzv. smíšené komise, společné hospodářské výbory či pracovní skupiny. Existence a aktivní činnost těchto smíšených orgánů je důležitá především v teritoriích, kde jsou standardní tržní mechanismy ve značné míře subjektivně ovlivňovány jednáním orgánů státní správy či jinými vlivovými strukturami. Jejich cílem je totiž pomoci setkávání a diskusí zástupců státní správy i byznysu obou zemí přispět k rozvoji bilaterálních ekonomických vztahů, k prosazení zájmů českého firemního sektoru na trhu dané země a k vyřešení problémů, jež mohou prohlubování vzájemných vztahů bránit (MPO 2016a).

Podpora exportu zboží, služeb a investic

Podpora exportu českých firem je jednou z hlavních oblastí působnosti MPO v zahraniční politice České republiky. Za účelem vymezení strategického rámce proexportní politiky státu s celkovou vizí aktivit, cílů a opatření k jejich dosažení byla MPO vypracována a vládou v březnu 2012 schválena Exportní strategie České republiky pro období 2012 až 2020. Cílem strategie, jež je postavena na třech pilířích: zpravodajství pro export, rozvoj exportu a podpora obchodních příležitostí, je zvýšení konkurenceschopnosti českých firem, jejich podpora při uplatňování na zahraničních trzích, nová oborová a teritoriální diverzifikace vývozu a zvýšení podílu exportu s vyšší přidanou hodnotou (CzechTrade). Jedním z klíčových principů Exportní strategie je definování prioritních a zájmových trhů pro české výrobce na základě jejich potenciálu, absorpční schopnosti a kompatibility ve vztahu k české ekonomice (MPO 2012).

O implementaci Exportní strategie i celkové podpory exportu se však MPO dělí nejen s již výše zmíněným Ministerstvem zahraničních věcí, které disponuje vlastními nástroji na podporu exportu, ale také se svou příspěvkovou organizací CzechTrade, která byla založena

v roce 1997 jako národní proexportní agentura s cílem rozvíjet mezinárodní obchod a vzájemnou spolupráci mezi českými a zahraničními podnikatelskými subjekty. Prostřednictvím svých českých i zahraničních kanceláří, jež má v současné době ve více než čtyřiceti zemích světa, nabízí CzechTrade českým exportérům informační a asistenční služby, mezi něž patří informace ze zahraničních trhů, exportní vzdělávání, konzultace, poradenství a účast na zahraničních veletrzích (CzechTrade).

Zatímco agentura CzechTrade podporuje participaci českých firem na zahraničních výstavách a veletrzích v rámci svého programu Společných účastí, MPO nabízí obdobné služby prostřednictvím programu Českých oficiálních účastí. Podnikatelské subjekty tak mají možnost za státní podpory předvést své zboží a služby na vybraných mezinárodních veletrzích, jež představují jeden z tradičních způsobů průniku firem na zahraniční trhy (MPO 2016a).

Podpora přílivu zahraničních investic

Hlavní nástroj MPO na podporu přílivu zahraničních investic do České republiky představuje agentura CzechInvest, založená jako státní příspěvková organizace v roce 1992. V souvislosti se získáváním zahraničních investic propagují pracovníci CzechInvestu Českou republiku v zahraničí jako lokalitu vhodnou pro umístění investic především z oblasti výroby, strategických služeb a technologických center, k čemuž využívají síť zastoupení agentury nejen ve třinácti regionech České republiky, ale také síť kanceláří v šesti zemích světa. Investorům pomáhají pracovníci agentury mimo jiné s vyhledáváním vhodných lokací a nemovitostí pro jejich podnikatelské záměry i se zprostředkováním státní investiční podpory (CzechInvest).

Další nástroje, kterými Ministerstvo průmyslu a obchodu disponuje pro podporu investic v České republice, jsou shodné s těmi, jež může využívat také pro podporu exportu. Jedná se o projednávání daných témat při bilaterálních jednáních ministra i jeho náměstků na zahraničních cestách, při přijímání zahraničních ústavních činitelů či vedoucích cizích zastupitelských úřadů akreditovaných v České republice i při setkávání se zástupci zahraničních podnikatelských subjektů v rámci seminářů a byznys fór. Všude tam mohou představitelé ministerstva informovat své protějšky i odbornou veřejnost o podnikatelském a investičním prostředí České republiky stejně jako o investičních pobídkách, které zahraničním investorům vláda nabízí.

5. Historický vývoj MPO jako aktéra české zahraniční politiky

Ministerstvo průmyslu a obchodu bylo zřízeno k 1. listopadu 1992 sloučením činností Ministerstva zahraničního obchodu (MZO) a dalších obchodně či průmyslově zaměřených ministerstev. Zánikem MZO skončilo poměrně jasné vymezení kompetencí v oblasti zahraničně-ekonomické politiky československého státu. Nově vzniklé MPO totiž sdílí svou působnost v zahraničně ekonomických vztazích s Ministerstvem zahraničních věcí (zákon č. 2/1969 Sb.).

Od vzniku samostatné České republiky do konce roku 2015 se na pozici ministra průmyslu a obchodu vystřídal celkem jedenáct představitelů, a to jak straníků, tak nestraníků. Nejdéle na této pozici vydržel Vladimír Dlouhý, který ji zastával již před rozpadem federace, českým ministrem pak byl od 1. ledna 1993 do 2. června 1997. Vystřídal jej jeho stranický kolega z ODA Karel Kühnl úřadující do 22. července 1998. Éru vlády ČSSD zahájil Miroslav Grégr, který byl prozatím nejdéle úřadujícím ministrem ze sociálně-demokratické strany, a to v období 22. července 1998 – 15. července 2002. Po něm následovali spolustraníci Jiří Rusnok (15. července 2002 – 19. března 2003) a Milan Urban (19. března 2003 – 4. září 2006). MPO

tak bylo řízeno členy ČSSD od poloviny roku 1998 až do září 2006. Pomyslné klíče od ministerstva převzal 4. září 2006 Martin Říman z ODS, jenž je 8. května 2009 předal nestraníku Vladimíru Tošovskému z úřednické vlády Jana Fischera. Následovala dvojice ministrů z ODS Martin Kocourek (13. července 2010 – 14. listopadu 2011) a Martin Kuba (16. listopadu 2011 – 10. července 2013). V překlenovací vládě Jiřího Rusnoka zasedl na ministerský post nestraník Jiří Cieńciała a od 29. ledna 2014 vede MPO sociální demokrat Jan Mládek (Vláda ČR n.d.a).

Před rokem 1989 agendu MPO ve vztahu k československé zahraniční politice mělo na starosti tehdejší Ministerstvo zahraničního obchodu, jež stanovovalo a realizovalo obchodní politiku, plánovalo rozvoj zahraničního obchodu a též řídilo jeho organizaci. Konkrétně to znamenalo, že MZO na jedné straně sestavovalo plán zahraničního obchodování československého státu na určitý časový cyklus, který pak v praxi prováděly jednotlivé podřízené monopolní organizace prostřednictvím svých obchodních delegátů umístěných na vybraných zastupitelských úřadech. Na druhé straně mělo MZO na starosti věcné řízení tzv. Československých obchodních oddělení v zahraničí, jež byly organizačně součástí československých zastupitelských úřadů, avšak v praxi fungovaly relativně nezávisle na jejich vedení. Na rozdíl od současnosti mělo československé MZO výsadní dohled nad fungováním těchto obchodních oddělení, kterým vybíralo pracovníky, úkolovalo je a následně i hodnotilo. Ekonomická diplomacie či aktivity na podporu exportu tak, jak jsou známy dnes, nebyly kvůli centrální plánovanosti zahraničních ekonomických vztahů a oddělenosti výrobců od zahraničních trhů vůbec realizovány (Štouračová 2012: 122–126).

Předrevoluční pozice MZO v zahraniční politice Československa byla tedy silnější a jasněji formulovaná, než je tomu v současnosti u MPO, které z podstaty porevolučních ekonomických změn ztratilo nejen určité pravomoci (například plánování zahraničního obchodu státu), ale také jednoznačný výklad vlastních kompetencí vzhledem k ekonomickým úsekům českých zastupitelských úřadů.

Se změnou politického režimu přišla také změna hospodářství, která ve svém důsledku liberalizovala do té doby centrálně plánovaný zahraniční obchod. Přesto však nedošlo u Ministerstva zahraničního obchodu, či u jeho nástupce – Ministerstva průmyslu a obchodu – ihned k přijetí všech funkcí, které hospodářsky zaměřená ministerstva liberálních ekonomik v zahraniční politice zastávají. Jelikož v prvních letech po sametové revoluci vlády důsledně odmítaly jakékoli formy státního intervencionismu, nebyly podnikány kroky směrem k uplatnění aktivní ekonomické diplomacie a státní podpory exportu (Štouračová 2012: 128). Diplomaté s odvoláním na Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích z roku 1961 a mylnou interpretaci jejího článku 42, jež zakazuje diplomatickým zástupcům provozovat v přijímacím státě pro osobní prospěch jakékoli zaměstnání nebo obchodní činnost, odmítali pomáhat a jednat ve prospěch českých exportérů (Štouračová 2008: 57–58). Postupem času se však ukázala mylnost tohoto pojetí, a to zejména ve srovnání s proexportní činností jiných států.

Změna přístupu vlády ke státní podpoře vnějších ekonomických vztahů, a tedy i role, kterou v zahraniční politice hrálo MPO, nastala ve druhé polovině 90. let, kdy bylo nutné reagovat na krizi, do níž se česká ekonomika dostala důsledkem hlubokých strukturálních příčin zvýrazněných hospodářskou politikou vlády. Mezi vládními balíčky byla přijata také opatření na podporu exportu, která se dotýkala i MPO, respektive jeho podřízených organizací zakládaných v průběhu 90. let. Byla to především malá ale velmi výkonná agentura na podporu zahraničních investic CzechInvest a postupně se rodící agentura na podporu zahraničního obchodu CzechTrade. Stát také v průběhu 90. let založil dvě instituce, jejichž úkolem bylo pomáhat s financováním a pojišťováním českého exportu, a to především do zemí s vyšší mírou rizika. Veřejnou podporu v oblasti pojišťování a poskytování vývozních garancí vykonávala již

od roku 1992 Exportní garanční a pojišťovací společnost (EGAP) a poskytování zvýhodněných exportních úvěrů spadalo od roku 1995 pod Českou exportní banku (ČEB). Avšak význam ekonomické diplomacie nebyl až do nástupu sociálnědemokratické menšinové vlády v létě 1998 doceněn (Hřích 2004: 147–148).

ČSSD po svém nástupu k moci v roce 1998 začala formulovat a posléze také uvádět v praxi proexportní politiku, jejíž absenci jako opoziční strana dříve kritizovala (Hřích 2004: 148). Programové prohlášení vlády ze srpna 1998 poprvé zdůraznilo význam vnějších ekonomických vztahů v zahraniční politice státu a mimo jiné deklarovalo záměr vytvořit ucelený systém proexportní politiky, posílit význam obchodních zastoupení ZÚ a podpořit rozvoj agentury CzechTrade. Rozhodující úlohu při naplňování těchto cílů měly mít MZV a MPO (MZV 2000: 202).

Podpora exportu se od té doby stala jedním z důležitých témat české zahraničně-obchodní politiky, za jehož naplňování je zodpovědné právě MPO. To se projevuje mimo jiné také v podobě zpracovávání a posléze více či méně úspěšného naplňování různých strategií a politik. Prvním takto zaměřeným materiálem byla *Koncepce proexportní politiky pro období 2003–2006*, na niž navázala již mnohem komplexnější *Exportní strategie ČR pro období 2006–2010*. V současné době je v platnosti *Exportní strategie ČR na léta 2012–2020*, do jejíž přípravy se také promítly spory mezi MPO a MZV. Tehdejší ministr zahraničí Karel Schwarzenberg se proti schválení Exportní strategie vládou postavil s tím, že její vypracování s jeho ministerstvem nikdo nekonzultoval. MZV následně představilo vlastní koncepci proexportní politiky (Šlechta 2012). Odborné kompetence zaměstnanců MPO pro zpracovávání těchto strategických materiálů pozitivně hodnotí Štouračová, která mimo jiné prohlašuje, že toto ministerstvo disponuje fungujícím aparátem zkušených obchodně-ekonomických diplomatů s vazbami na podnikatelskou sféru, a že koncepční materiály MPO jsou ve srovnání s podobnými materiály MZV mnohem konkrétnější (Štouračová 2010a: 37, Štouračová 2012: 150).

Změny v roli MPO při formování a provádění české zahraniční politiky přinesl v roce 2004 vstup ČR do EU. Česká republika se na jedné straně stala součástí nejvíce integrovaného hospodářského prostoru na světě a nejvýznamnějšího světového hráče v mezinárodním obchodu se zbožím a službami, na druhé straně tím však část svých pravomocí vztahující se k obchodní politice přenesla na unijní orgány. Česká republika tak přišla o suverenitu ve vykonávání obchodně-ekonomické politiky jak v multilaterálních, tak v bilaterálních vztazích, čímž se omezil i význam MPO jako aktéra české zahraniční politiky. Zájmy, které ČR v těchto oblastech má, musejí čeští politici od vstupu do EU prosazovat nikoli samostatně, ale prostřednictvím systému formulování společné obchodní politiky v jednotlivých orgánech EU a jejího následného prosazování vůči třetím zemím. V rámci MPO i celé státní správy tak musel být vytvořen systém tvorby jednotné české pozice, což se promítlo do vzniku nových odborů i vnitřních procesů a postupů práce.

Obchodní politika vůči EU a jiným ekonomicky zaměřeným mezinárodním organizacím – především Světové obchodní organizaci (WTO) a Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) – jednoznačně spadala do pravomocí MPO, toto ministerstvo však i nadále vedlo kompetenční spory o další aspekty zahraničně-ekonomické politiky s MZV. Zásadní zhoršení vztahů mezi MPO a MZV nastalo v roce 2010, kdy MZV začalo považovat meziresortní dohodu z roku 1998 za překonanou a právně spornou, přestože ji formálně nevypovědělo. Pomyslného bodu mrazu dosáhly meziresortní vztahy v letech 2011 a 2012, kdy se ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba a ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg nedokázali dlouhodobě dohodnout na podobě a provádění české ekonomické diplomacie a

proexportní politiky. Na počátku roku 2011 totiž MZV zrušilo obchodně-ekonomické úseky na některých českých zastupitelských úřadech, na což MPO odpovědělo plánem na vytvoření vlastní sítě obchodních zastoupení až v sedmdesáti státech světa (Šlechta 2012). Přestože spolu oba ministři v srpnu 2011 podepsali Dohodu o garantované úrovni služeb v oblasti prosazování obchodních zájmů českých firem, spory přetrvávaly. Od roku 2012 MPO uvažovalo o sloučení agentur CzechInvest a CzechTrade do vlastní jednotné sítě zahraničního zastoupení. Tato myšlenka se promítla i do *Exportní strategie ČR 2012–2012* a otevřeně se o ní hovořilo od roku 2013 (Křečal 2013: 9).

Rok 2012 je možné brát také jako začátek veřejné a mediálně chytivé debaty o střetu zásad a zájmů v české zahraniční politice. Jejimi veřejnosti nejviditelnějším projevy byly výroky premiéra Petra Nečase o nežádoucích dopadech „dalajlamismu“ nebo podpory členek ruské skupiny Pussy Riot na český export. Zatímco ministr Kuba premiérova slova podpořil, ministr Schwarzenberg je ostře odsoudil (Zemanová 2013: 252). Nutno podotknout, že téma sporu mezi hodnotami a ekonomickými zájmy v tuzemské zahraniční politice nevyzrálo ani v dalších letech, naopak stalo se integrální součástí veřejných debat, a to především v souvislosti s ruskými vojenskými aktivitami na Ukrajině a otevřeně deklarovanou snahou některých českých politiků rozvíjet politické a ekonomické vztahy s Čínou. Na vládní úrovni však po rozpadu Nečasova kabinetu a odchodu TOP 09 reprezentované Karlem Schwarzenbergem do opozice nastal příklon spíše k podpoře hospodářských zájmů nad těmi hodnotovými, což souznělo také s postojem nově zvoleného prezidenta Miloše Zemana.

S příchodem úřednické vlády Jiřího Rusnoka a následně vlády Bohuslava Sobotky se podařilo vyřešit také dlouhodobé spory mezi ministerstvy. Ministři Jan Kohout a Jiří Ciesňala měli zájem na odstranění duplicity a zahájení nové éry spolupráce mezi oběma ministerstvy, což stvrdili mimo jiné také sjednáním dohody o spolupráci při obchodním zastupování ČR v zahraničí (ČTK 2013). V kooperativním módu pokračují také ministři Lubomír Zaorálek a Jan Mládek, kteří spravují resorty zahraničních věcí a průmyslu a obchodu od 29. ledna 2014. Ti mezi sebou uzavřeli další dohodu, jejíž součástí je mimo jiné to, že odborníci z MPO se mohou účastnit výběrových řízení na ekonomické posty na českých zastupitelských úřadech. Ministr Mládek také oznámil, že ruší zamýšlený plán na vytvoření jednotné sítě zahraničního zastoupení, a CzechInvest a CzechTrade tak zůstanou oddělené (Aktuálně.cz 2014).

I podle dalších společných projektů MPO a MZV (například vytvoření Klientského centra pro export, zveřejnění Mapy globálních oborových příležitostí, zřizování nových míst ekonomických diplomatů) se zdá, že se spolupráce v ekonomické oblasti české zahraniční politiky mezi těmito ministerstvy zlepšuje. Komplexní zhodnocení však bude možné až s několikaletým odstupem a především s nástupem nových vlád. Ukazuje se totiž, že při neexistenci jasně zákonem vymezených kompetencí je úroveň spolupráce závislá na personálním obsazení ministerských postů.

6. Případové studie

ČR a sankce vůči Rusku

V návaznosti na vývoj bezpečnostně-politické situace na Krymu a východní Ukrajině a související roli Ruska v konfliktu přistoupila EU v červenci 2014 k přijetí série ekonomických sankcí v oblasti kapitálových trhů, zboží dvojího užití, dovozu a vývozu zbraní a vývozu citlivých technologií pro ropné odvětví a související obory. Sankční opatření byly od jejich

zavedení kvůli další eskalaci bezpečnostně-politické situace na Ukrajině nejen prohlubovány, ale také několikrát prodlouženy ve své platnosti. Ruská reakce na sebe nenechala dlouho čekat. Moskva na jejich zavedení zareagovala zakázáním dovozu vybraných zemědělských výrobků, a to s platností od 7. srpna 2014 (MPO 2015).

Za Českou republiku se na vyjednávání mezinárodních sankcí podílí a české postoje koordinuje MZV. Vlastní kompetence v této oblasti však má také MPO, které řídí a vykonává činnosti spojené s uplatňováním licenčního režimu v oblasti hospodářských styků se zahraničím, i Ministerstvo financí, jež má na starosti vnitrostátní koordinaci při uplatňování mezinárodních sankcí (Tvrdý 2011). Z přijatých sankcí vůči Rusku do působnosti Finančně analytického útvaru Ministerstva financí spadají citlivé technologie související s energetikou a omezení v oblasti financování a kapitálového trhu. Licenční správa MPO má pak ve své gesci vývoz a dovoz zbraní a technologie dvojího užití (Licenční správa 2014). Tento útvar, jenž je členěný na oddělení vojenského materiálu, oddělení mezinárodních kontrolních režimů a oddělení nevojenských zbraní, pyrotechniky a zboží dle předpisů EU, posuzuje a následně (ne)povoluje zahraniční obchod se zbraněmi, vojenským materiálem, technologiemi dvojího užití, pyrotechnikou i se zbožím, na něž je uvaleno množstevní omezení. Tyto činnosti vykonává nejen vůči Rusku, ale také vůči všem ostatním zemím, jelikož k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem potřebuje obchodník licenci a pro vývoz zboží dvojího užití povolení (MPO 2014c). Přijaté sankce vůči Rusku však jakýkoli obchod se zbraněmi a vojenským materiálem i se zbožím dvojího užití zakázaly (Licenční správa 2014).

Přestože koordinace českého postoje k sankčním opatřením za ČR přísluší MZV, MPO bylo do vyjednávání s EU také zapojeno a prosazovalo v něm, aby sankce nedopadly na obchod s civilním zbožím a nebyly likvidační pro české firmy, které na ruském trhu působí (MPO 2014d). Přímý vliv sankcí na českou ekonomiku byl MPO vyhodnocen jako „velmi omezený“, avšak nepřímé či sekundární důsledky jsou „daleko závažnější“ (MPO 2015). Podle vyjádření ministra průmyslu a obchodu Jana Mládky ze srpna 2014 mohly české firmy kvůli sankcím přijít až o 2,5 miliardy korun tržeb a v ohrožení bylo také cca 800 pracovních míst (Rozhlas.cz 2014).

Dopad přijatých opatření na českou ekonomiku MPO následně sledovalo a vyhodnocovalo také prostřednictvím ustanovené pracovní skupiny pro sankce pod vedením státního tajemníka pro evropské záležitosti i pracovní komise k ekonomické a obchodní dimenzi rusko-ukrajinské krize vzniklé v prosinci roku 2014. Dle údajů MPO zaznamenal česko-ruský obchod na konci roku 2014 propad, a to nejen v důsledku přijatých sankcí a ruské odpovědi na ně, ale také kvůli snižování cen ropy a skokovému oslabování rublu, jež negativně ovlivnily kupní sílu ruského obyvatelstva a investiční činnost tamějších podnikatelů (MPO 2015).

Ministr Mládek nejprve prohlašoval, že vyjednané sankce lze považovat za úspěch, jelikož český export prakticky nepoškodí (Echo24.cz 2014), později však přitvrdil a protiruské sankce ve svých veřejných vystoupeních kritizoval. Například na setkání s podnikateli v říjnu 2014 ministr Mládek uvedl: „Nemyslím si, že sankce v tomto podání, jak jsou, mohou něco změnit. Jejich politický vliv je nulový a ekonomicky sice může mít Rusko problémy, ale to poškodí spíše obyvatelstvo než vládu“ (iDNES.cz 2014).

Nutno podotknout, že Mládek uznával dopad sankcí ve finančním sektoru, vymezoval se však vůči ostatním omezením obchodu, které dle jeho vyjádření „poškozuji spíše evropský průmysl včetně českého, protože výrobky je Rusko schopné dovézt odjinud“ (Parlamentní listy.cz 2015). Podle něj bylo v této situaci absurdní nedodávat do Ruska například obráběcí stroje nebo zařízení pro petrochemický průmysl (iDNES.cz 2014).

Na těchto vyjádřeních je vidět, že se Jan Mládek držel své role, která mu jako ministru průmyslu a obchodu na základě kompetenčního zákona přísluší, a tou je podpora exportu (zákon č. 2/1969 Sb.). Dlouhodobě odmítal takové sankce, které mohly omezit zahraniční obchod, a především český vývoz do Ruska. Jeho cílem bylo tedy chránit zájmy exportérů, a tím pádem také přispívat k pozitivnímu vývoji české ekonomiky, a to i v případě, kdy svými výroky zpochybňoval oficiální pozici vlády i Evropské unie.

Aby dále zmírnilo dopady rusko-ukrajinské krize na české hospodářství, podnikalo MPO řadu kroků, které měly udržet zájem podnikatelů o ruský trh, jednak také otevírat přístup na trhy dalších zemí. Již na počátku srpna 2014 publikovalo MPO manuál pro exportéry do Ruska, v němž vysvětlovalo podnikatelům podstatu právě přijatých sankcí (Lidovky.cz 2014), a dále na webu Businessinfo.cz připravilo speciální sekci uveřejňující praktické informace i aktuální zprávy o vývoji situace (Businessinfo.cz 2014).

Pro udržení českých subjektů na ruském trhu využilo MPO řadu mu dostupných nástrojů, které běžně používá při podpoře českého exportu a pronikání na nové trhy. Jednalo se především o organizování české oficiální účasti na veletrzích v ruských městech, organizování zahraničních pracovních cest ministra a náměstků s doprovodem podnikatelské delegace, organizování informačních seminářů pro podnikatele a financování projektů prostřednictvím ČEB a jejich pojišťování přes EGAP. V neposlední řadě také MPO pracovalo na rozšiřování sítě ekonomických diplomatů, zřizování postů zemědělských diplomatů a navyšování personálního zastoupení agentury CzechTrade. Interně probíhala také diskuse o obnovení činnosti Mezivládní komise pro hospodářskou, průmyslovou a vědeckotechnickou spolupráci s Ruskem (MPO 2015). K přímému jednání českých a ruských představitelů však došlo až ve dnech 22.–23. března 2016, tedy tři roky od posledního zasedání tohoto orgánu (Businessinfo.cz 2016a).

ČR a vyjednávání TTIP

TTIP, neboli Transatlantic Trade and Investment Partnership, je dohoda o volném obchodu, kterou Evropská unie od roku 2013 sjednává se Spojenými státy. Jejím cílem je dosáhnout co největší možné liberalizace vzájemného obchodu se zbožím a službami, odstranění netarifních překážek obchodu, zjednodušení toku investic a harmonizace standardů a pravidel v řadě odvětví, což by všechno dohromady mělo prohloubit ekonomické vztahy mezi Spojenými státy a Evropskou unií. Profitovat by ze sjednání takovéto dohody o volném obchodu měla celá unijní ekonomika (Evropská komise 2015). Přestože se zhodnocení dopadů TTIP na hospodářství EU liší podle metodologie výpočtu a také podle očekávané míry liberalizace vztahů, studie, kterou si nechala v roce 2013 vypracovat Evropská komise, hovoří o ročním růstu unijního HDP ve výši 0,4%, což odpovídá přibližně 120 miliardám eur (Evropská komise 2013). Česká ekonomika by měla podle nejoptimističtějšího scénáře ze sjednání transatlantické dohody o volném obchodu profitovat růstem HDP o 0,7 % a nárůstem obchodní bilance se Spojenými státy o 791 milionů USD (Businessinfo.cz 2016b).

Transatlantickou dohodu, stejně jako ostatní smlouvy o volném obchodu, vyjednává za Evropskou unii na základě čl. 3 Smlouvy o fungování EU Evropská komise. Ta má výlučnou pravomoc jak pro společnou obchodní politiku, tak pro uzavírání mezinárodních smluv. K vyjednávání dostává Komise mandát všech členských států. V České republice je hlavním gestorem negociací TTIP i dalších obdobných dohod MPO. MZV se na tomto procesu podílí zejména formulováním pozic se zahraničněpolitickým přesahem a předáváním informací

získávaných prostřednictvím českých zastupitelských úřadů v jednotlivých zemích (MZV n.d.b).

Hlavní tíha tvorby českých pozic k vyjednávání dohod o volném obchodu spadá na teritoriální pracovníky MPO. Ti mají kromě bilaterální agendy na starosti také agendu společné obchodní politiky EU vztahující se k zemím, které spravují. TTIP konkrétně náleží pracovníkům oddělení Amerik Odboru zahraničně-ekonomických politik II (MPO 2014a). Teritorialisté jsou sice hlavními gestory českých pozic, avšak vytvářejí je v koordinaci a spolupráci s dalšími odbory ministerstva, především Odborem obchodní politiky a mezinárodních ekonomických organizací, ale také s externími spolugestory, jimiž jsou pracovníci Ministerstva zemědělství, Ministerstva pro místní rozvoj, Celní správy a dalších státních úřadů. Časté jsou také konzultace se zástupci průmyslových asociací a svazů i s konkrétními podnikatelskými subjekty, jež v daném teritoriu působí.

V úvodní části vyjednávání nové dohody o volném obchodu musí Česká republika udělit Evropské komisi mandát k jednání. Pracovníci MPO v této fázi připravují na základě konzultací s podnikateli, průmyslovými svazy, českým zastupitelským úřadem v konkrétním teritoriu a úřady státní správy tzv. ofenzivní a defenzivní zájmy, tedy priority, které chce Česká republika do konečné podoby dohody prosadit. V obecné rovině se Česká republika jako otevřená tržní ekonomika zasazuje za co největší možnou míru liberalizace mezinárodního obchodu, což spočívá především v odstraňování celních i netarifních bariér obchodu. Tak je tomu i při vyjednávání TTIP, v němž se čeští zástupci snaží prosadit eliminaci překážek vývozu českého zboží a služeb do Spojených států (Businessinfo.cz 2016b).

Česká pozice se tedy formuluje na teritoriálním odboru MPO, který ji pak prostřednictvím Resortní koordinační skupiny komunikuje Stálému zastoupení ČR při EU v Bruselu. Diplomáté se posléze snaží dle schválené instrukce prosadit české zájmy do společné unijní pozice k jednotlivým kolům vyjednávání TTIP. Stejně se postupuje také při vyjednávání dalších dohod o volném obchodu, které v současné době EU vede s některými státy uskupení ASEAN a MERCOSUR.

Dle vyjádření náměstka MPO Vladimíra Bärtla se jednání o konečné podobě TTIP ubírají pro Českou republiku správným směrem, protože perspektivní obory, které z ní mohou těžit nejvíce, mj. zpracovatelský průmysl, farmaceutický průmysl, strojírenství a výroba dopravních prostředků, jsou ty sektory, jež jsou pro skladbu českého průmyslu důležité (Euractiv.cz 2016). Ukazuje se, že čím jsou sjednávány dohody ambicióznější, tím více odpovídají zájmům České republiky jako otevřené, exportně orientované země, což platí nejen u TTIP, ale také u ostatních dohod o volném obchodu.

Role MPO při formulování českých zájmů ve společné obchodní politice EU je tedy v kontextu České republiky klíčová, avšak jejich prosazování je limitováno samotným principem fungování systému unijní obchodní politiky, která spadá pod plně komunitarizované pravomoci EU. Hlavním aktérem je v ní tedy Evropská komise, jež jedná za celou osmadvacítku. V tomto případě se tedy nejedná o klasickou zahraniční politiku. Nutno podotknout, že české zájmy jsou z dlouhodobého hlediska kompatibilní se zájmy, které na mezinárodní scéně prosazuje v rámci společné obchodní politiky Evropská komise.

7. Závěr

Při posuzování role Ministerstva průmyslu a obchodu jako aktéra české zahraniční politiky je nutné brát v úvahu nejen ústavní, ale také podzákonny, historický, prakticko-politický i

procesně-systémový kontext. O to vše se snažila tato stat'. Cílem bylo zachytit co možná nejkompaktněji prostředí, v němž MPO v rámci možností daných mu zákonem, zvyklostmi i personálním obsazením ovlivňuje podobu a provádění české zahraniční politiky, a tím rozšířit dostupnou literaturu, které se této problematice věnuje. Dosavadní výzkum se totiž omezoval především na dílčí témata spojená s rolí MPO jako aktéra české zahraniční politiky a komplexní přístup byl volen jen zřídka.

Vlivy, které utvářely ve sledovaném období roli MPO při formování a naplňování české zahraniční politiky, se dají rozdělit na vnitrostátní a vnější. Vnitrostátně bylo pro postavení MPO v rámci aktérů české zahraniční politiky určující zejména nejasné znění tzv. kompetenčního zákona, jenž fádne rozdělil pravomoci v zahraničně-ekonomických vztazích mezi nově vzniklé Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo zahraničních věcí. Tato dualita a snaha nalézt řešení k jejímu odstranění poznamenala značnou část období od vzniku samostatné České republiky do současnosti, což negativně ovlivňovalo také provádění české zahraničně-obchodní politiky. K vyjasnění kompetencí obou ministerstev měla přispět série meziresortních dohod, avšak ukázalo se, že úspěch v této oblasti značně závisel na politické vůli k jejich implementaci – příkladem jsou na jedné straně komplikované vztahy za ministrování Schwarzenberga a Kuby a konstruktivnější přístup ministrů Zaorálka a Mládka. Zdá se, že až v posledních letech došlo mezi ministry průmyslu a obchodu a zahraničních věcí skutečně ke shodě. Pokud by se tento spor podařilo vyřešit, česká zahraničně-ekonomická politika by tím jedinečně získala. Netříštily by se totiž zdroje lidské, ani finanční, nedocházelo by k duplikaci činností, a naopak by předmětné resorty spolupracovaly na naplňování českých zájmů v zahraničí.

Za hlavní vnější vlivy lze považovat vstup České republiky do Evropské unie v roce 2004. Mnohé oblasti zahraničně-ekonomických vztahů členských států se třetími zeměmi totiž spadají do výlučných, či alespoň sdílených pravomocí EU, a ČR se tak musela vzdát určité části své zahraničněpolitické suverenity. Problematika přenosu suverenity na unijní instituce není v oblasti mezinárodní hospodářské politiky pro ČR nijak kontroverzní, protože české zájmy a pozice jsou v zásadě kompatibilní s těmi, které jsou formulovány na úrovni EU a posléze prosazovány jak vůči třetím státům, tak v jiných mezinárodních organizacích, například ve WTO.

Působnost MPO v české zahraniční politice se dá rozdělit do čtyř hlavních oblastí. Zaprvé je to rovina multilaterální, v níž, jak již bylo zmíněno výše, je MPO omezováno členstvím České republiky v Evropské unii. MPO tak místo provádění nezávislé zahraniční politiky funguje jako gestor a tvůrce české pozice, jež je nejprve utvářena na úrovni Resortních koordinačních skupin, jejichž členy jsou kromě pracovníků MPO i experti dalších ministerstev, a následně hájena prostřednictvím českých zástupců v různých orgánech Evropské unie. Takto uplatňuje Česká republika svůj vliv na finální podobu unijních politik, do nichž se čeští diplomaté jako zástupci liberální a na zahraniční obchod orientované země snaží prosazovat celkovou liberalizaci světového obchodu, odstraňování celních i netarifních bariér, zlepšení přístupu na trhy se zbožím a službami, ochranu práv duševního vlastnictví i zeměpisných označení a harmonizaci standardů a sanitárních a fytosanitárních opatření.

V rovině bilaterální, která je druhou oblastí, je MPO rámcově také omezováno členstvím v EU, avšak praktické provádění ekonomické diplomacie a ekonomicko-politických styků s třetími zeměmi i členy EU je na českých aktérech, konkrétně na ústavních činitelích či náměstcích ministra průmyslu a obchodu i dalších vedoucích pracovnících ministerstva. Formulování obchodní politiky ČR vůči zahraničním partnerům je pak v kompetenci

teritoriálních pracovníků MPO, kteří plní řadu úkolů s cílem podpory rozvoje bilaterálních ekonomických vztahů a prosazení zájmů českých firem v zahraničí.

Třetí oblastí je podpora exportu, kterou vykonává MPO ve spolupráci s MZV a především s agenturou CzechTrade, jež je příspěvkovou organizací MPO. Od podepsání poslední meziresortní dohody v roce 2014 se vztahy mezi MPO, MZV a agenturou CzechTrade více vyjasnily a v současnosti funguje tzv. jednotná zahraniční síť, jež spojuje ekonomickou činnost českých zastupitelských úřadů a agentury CzechTrade. Prostřednictvím svých českých i zahraničních kanceláří, jež má v současné době ve více než čtyřiceti zemích světa, nabízí CzechTrade českým podnikatelům informační a asistenční služby, mezi něž patří informace ze zahraničních trhů, exportní vzdělávání, konzultace, poradenství a účast na zahraničních veletrzích.

Poslední oblastí vstupu MPO do zahraniční politiky je pak podpora investic, jež spadá do gesce agentury CzechInvest. Ta se snaží v zahraničí propagovat Českou republiku jako lokalitu vhodnou pro umístění investic v širokém spektru oborů, k čemuž využívá síť zastoupení v třinácti krajích České republiky i v šesti zemích světa. Dalšími nástroji pro podporu investic jsou pak projednávání daných témat při bilaterálních jednáních ministra i náměstků se zahraničními partnery a informování zahraniční podnikatelské veřejnosti při účasti na seminářích a byznys fórech.

Vstup MPO do české zahraniční politiky lze demonstrovat na mnoha příkladech, pro tuto stať byly zvoleny dvě případové studie, a to reakce na ruské vojensko-politické angažmá v konfliktu s Ukrajinou a sjednávání dohody o volném obchodu se Spojenými státy. Zatímco v prvním případě sehrálo MPO spíše roli vedlejší, jelikož české postoje k mezinárodním sankcím koordinuje MZV, ve druhém případě bylo MPO v roli hlavního koordinátora, jenž je zodpovědný za formulování českých pozic pro jednotlivá kola vyjednávání. Je vhodné připomenout, že ani v jednom z uvedených příkladů nejednala Česká republika jako zcela nezávislý aktér, jelikož postoje přijaté na domácí úrovni se musela následně snažit prosadit na úrovni Evropské unie.

Jak bylo ukázáno, role, kterou MPO hrálo a stále hraje v prostředí české zahraniční politiky, se od vzniku tohoto ústředního orgánu státní správy k 1. listopadu 1992 vyvíjela a až v posledních letech lze snad mluvit o ustálení určitého modu vivendi. Jestli tomu tak skutečně je, či zda se bude role MPO dále proměňovat, ukážou následující léta a především personální obměna na jednotlivých ministerstvech. Osobnosti ministrů mohou totiž zásadně ovlivňovat míru zapojení MPO do české zahraniční politiky, což vychází především ze zákonem nejasně rozdělených pravomocí mezi MPO a MZV.

Seznam použité literatury

Všechny internetové odkazy ověřeny ke dni 30. června 2016.

Aktuálně.cz. 2014. „Mládek: CzechInvest a CzechTrade zůstanou samostatné.“ *Aktuálně.cz*. 25. dubna 2014 (<http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/czechinvest-czechtrade-mladek/r~c013c5becc7811e3ad22002590604f2e/>).

Beneš, Vít; Karlas, Jan. 2008. „Evropský rozměr české zahraniční politiky.“ In: *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Ed. Michal Kořan. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Businessinfo.cz. 2014. *SPECIÁL: Sankce EU proti Rusku – informace pro exportéry* (<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/sankce-eu-proti-rusku-jak-zvladnout-situaci-54877.html>).

- Businessinfo.cz. 2016a. *Informace ze zasedání Mezivládní komise mezi Českou republikou a Ruskou federací* (<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/informace-ze-zasedani-mezivladni-komise-mezi-ceskou-republikou-a-ruskou-federaci-75962.html>).
- Businessinfo.cz. 2016b. *Transatlantická dohoda o obchodu a investicích mezi EU a USA (TTIP)* (<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/transatlanticka-dohoda-o-obchodu-a-investicich-mezi-eu-a-usa-ttip-41079.html#!&chapter=1>).
- CzechInvest. N.d. *O CzechInvestu* (<http://www.czechinvest.org/o-czechinvestu>).
- CzechTrade. N.d. *Představení CzechTrade* (<http://www.czechtrade.cz/o-czechtrade/predstaveni/>).
- ČTK. 2013. „MPO a MZV podepsaly dohodu o obchodním zastupování ČR v zahraničí.“ *Ucetnikavarna.cz*. 25. července 2013 (<http://www.ucetnikavarna.cz/novinky/detail/6913-mpo-a-mzv-podepsaly-dohodu-o-obchodnim-zastupovani-cr-v-zahranici/>).
- Echo24.cz. 2014. „Protiruské sankce jsou chyba, shodli se Češi a Rusové.“ *Echo24.cz*. 30. září 2014 (<http://echo24.cz/a/wQcDa/protiruske-sankce-jsou-chyba-shodli-se-cesi-a-rusove>).
- Euractiv.cz. 2016. „Náměstek Bärtl: Jednání o dohodě TTIP jdou pro Česko dobrým směrem.“ *Euractiv.cz*. 25. dubna 2016 (<http://www.euractiv.cz/evropa-dnes0/interview/namestek-bartl-jednani-o-dohode-ttip-jdou-pro-cesko-dobrym-smerem-013272>).
- Evropská komise. 2013. *Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained* (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf).
- Evropská komise. 2015. *About TTIP* (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>).
- Hřích, Jan. 2004. „Vývoj ekonomické dimenze zahraniční politiky České republiky jako reakce na vývoj vnější pozice české ekonomiky.“ In: *Zahraniční politika České republiky 1993–2004: Úspěchy, problémy a perspektivy*. Eds. Otto Pick, Vladimír Handl. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- iDNES.cz. 2014. „Sankce přidusily vývoz do Ruska. Nebudeme obětí her USA, varoval Mládek.“ *iDNES.cz*. 14. října 2014 (http://ekonomika.idnes.cz/mladek-kritizoval-protiruske-sankce-dsk-/ekonomika.aspx?c=A141014_151158_ekonomika_neh).
- Krčál, Adam. 2013. „Komparace systémů fungování a řízení ekonomické diplomacie ve vybraných evropských státech.“ *Současná Evropa*, č. 2.
- Krpec, Oldřich. 2007. „Ministerstvo průmyslu a obchodu jako aktér zahraniční politiky České republiky.“ In: *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces*. Eds. Michal Kořan, Martin Hrabálek. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Licenční správa. 2014. *Sankce vůči Ruské federaci ve vztahu k činnosti Licenční správy*. Powerpointová prezentace (https://www.businessinfo.cz/app/content/files/dokumenty/Prezentace_Licencni-spravy_tykajici_se_sankci_proti_Rusku.pdf).
- Lidovky.cz. 2014. „Manuál pro exportéry do Ruska. Stát přijal opatření kvůli sankcím.“ *Lidovky.cz*. 2. srpna 2014 (http://byznys.lidovky.cz/ministerstva-kvuli-sankcim-zverejnila-manual-pro-exportery-do-ruska-lke-firmy-trhy.aspx?c=A140802_102201_firmy-trhy_sk).
- MPO. 2012. *Exportní strategie ČR 2012–2020* (<http://www.mpo.cz/dokument103015.html>).
- MPO. 2014a. *Organizační struktura ministerstva* (<http://www.mpo.cz/dokument152963.html>).
- MPO. 2014b. *Zahraniční rozvojová spolupráce ČR v gesci MPO – program Aid for Trade* (<http://www.mpo.cz/dokument149659.html>).
- MPO. 2014c. *Informace o Licenční správě* (<http://www.mpo.cz/dokument8846.html>).
- MPO. 2014d. *EU schválila strukturu ekonomických sankcí proti Ruské federaci*. (<http://www.mpo.cz/dokument151892.html>).
- MPO. 2015. *Ekonomická dimenze rusko-ukrajinské krize – hledání východisek*. (https://ipodpora.odborny.info/soubory/dms/wysiwyg_uploads/fd9ef392316c09e5/uploads/PKEO-D-rusko-ukrajinske-krize-final-27_1_2015-1.pdf).
- MPO. 2016. *Obchod a mezinárodní vztahy. Obor státní služby č. 44. Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky*. (<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>).
- MZV a MPO. 1999. *Dohoda Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu o koordinaci činností podřízených příspěvkových organizací, jejichž aktivity se dotýkají zahraničně ekonomické činnosti*.
- MZV a MPO. 2000. *Dohoda o spolupráci Ministerstva zahraničních věcí ČR a Ministerstva průmyslu a obchodu ČR v otázkách spojených se zabezpečováním zahraničně obchodní politiky, zahraničního obchodu a podpory exportu v činnosti zahraniční služby České republiky*.

- MZV a MPO. 2011. *Dohoda o garantované úrovni služeb oblasti prosazování obchodních zájmů českých firem.*
- MZV a MPO. 2013. *Ujednání Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu o zásadách spolupráce při budování, provozování a řízení sítě zahraničních zastoupení organizace zřízené Ministerstvem průmyslu a obchodu.*
- MZV a MPO. 2014. *Rámcová dohoda o zásadách spolupráce při zajišťování podpory exportu a ekonomické diplomacie ČR.*
- MZV. 2000. *Zpráva o zahraniční politice ČR 1998–1999.* Praha: MZV (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/zprava1998_1999.html).
- MZV. N.d.a. *Ekonomická diplomacie a proexportní aktivity Ministerstva zahraničních věcí ČR.* Praha: MZV (<http://www.mzv.cz/file/72946/EkonomickaDimenzeZahranicniPolitiky.pdf>).
- MZV. N.d.b. *Transatlantická dohoda o obchodu a investicích (TTIP).* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/transatlanticka_dohoda_o_obchodu_a_1.html).
- Parlamentní listy.cz. 2015. „Ministr Jan Mládek o (ne)fungujících sankcích proti Rusku. A o svém výroku o ‚parazitech‘: Až budou někteří demonstrovat, že nemají důchod...“ *Parlamentní listy.cz.* 24. ledna 2015 (<http://www.parlamentnilisty.cz/politika/vlada/-Ministr-Jan-Mladek-o-nefungujících-sankcích-proti-Rusku-A-o-svem-vyroku-o-parazitech-Az-budou-nekteri-demonstrovat-ze-nemaji-duchod-363401>).
- Rozhlas.cz. 2014. „Mládek: České firmy kvůli sankcím přijdou o 2,5 miliardy korun tržeb.“ *Rozhlas.cz.* 8. srpna 2014 (http://www.rozhlas.cz/zpravy/domacieekonomika/_zprava/mladek-ceske-firmy-kuvuli-sankcim-prijdou-o-25-miliardy-korun-trzeb--1382909).
- Šlechta, Ondřej. 2012. „Spor o podporu exportu: Konflikt mezi MZV a MPO je odrazem bezkonceptnosti české zahraniční politiky.“ *Revue politika.* 30. března 2012 (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1644/spor-o-podporu-exportu>).
- Štouračová, Judita. 2008. *Ekonomická diplomacie České republiky.* Praha: Professional Publishing.
- Štouračová, Judita, ed. 2010a. *Systém řízení ekonomické diplomacie v České republice.* Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů.
- Štouračová, Judita. 2010b. „Ekonomická dimenze české diplomacie.“ In *Ekonomická dimenze české diplomacie a její aplikace ve vztahu k zemím západního Balkánu.* Ed. Judita Štouračová. Praha: Professional Publishing.
- Štouračová, Judita, ed. 2012. *Proměny ekonomické diplomacie v ČR a ve světě.* Praha: Professional Publishing.
- Tvrdý, Jiří. 2011. *Mezinárodní sankce – legislativa a praxe.* Powerpointová prezentace. Ministerstvo financí (<http://www.mpo.cz/kalendar/download/72028/priloha004.pdf>).
- Vláda ČR. N.d.a. *Přehled vlád ČR* (<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/historie-18014/>).
- Vláda ČR. N.d.b. *Výbor pro Evropskou unii.* (<http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>).
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.
- Zemanová, Štěpánka. 2013. „Hospodářský rozměr české zahraniční politiky.“ In: *Česká zahraniční politika v roce 2012. Analýza ÚMV.* Eds. Michal Kořan, Ondřej Ditrych. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Parlament České republiky jako aktér české zahraniční politiky

Pavλίna Janebová

1. Úvod

Následující kapitola se věnuje popisu a analýze role Parlamentu České republiky a obou jeho komor v české zahraniční politice, vývoji této role a rovněž se pokusí o její ilustraci prostřednictvím dvou případových studií. Na tomto místě je třeba poznamenat, že na dané téma již v minulosti vznikla řada textů, lišících se jak konkrétnějším tematickým zaměřením, tak mírou podrobnosti. Základní přehled o roli Parlamentu v české zahraniční politice v tomto ohledu představuje například text P. Zelinky v knize *Česká zahraniční politika: Aktéři, struktura, proces* (Zelinka 2007). Pohled z právníkové perspektivy nabízí kniha *Parlament České republiky* P. Koláře a kol. (Kolář et al. 2013). Detailní analýzu aktivit obou komor českého parlamentu v oblasti zahraniční politiky v průběhu jednotlivých let pak nabízí například jednotlivé ročníky publikace *Česká zahraniční politika v roce...: Analýza ÚMV* (Kořan et al. 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 a 2015).

Při hodnocení role Parlamentu v jakékoli oblasti, nikoli tedy pouze v zahraniční politice coby tématu této knihy, lze identifikovat několik úrovní analýzy. Jedná se v první řadě o úroveň Parlamentu jako celku, tedy instituce, reprezentující v politickém systému České republiky zákonodárnou moc. Je nicméně nutné poznamenat, že z funkčního hlediska není v oblasti zahraniční politiky příliš smysluplné zabývat se Parlamentem jako celkem, jelikož Poslanecká sněmovna a Senát jednájí odděleně, institucionalizované propojení mezi nimi je spíše minimální a ve většině oblastí disponují odlišnými pravomocemi. Činnost Parlamentu v oblasti zahraniční politiky je tedy vhodné hodnotit na úrovni jeho jednotlivých komor, případně v jejich rámci existujících těles (výborů, komisí, skupin atd.), a na úrovni jednotlivých členů.⁵⁴ Oddělení rovin analýzy z hlediska jednotlivých funkcí, které Poslanecká sněmovna a Senát můžou vykonávat v oblasti zahraniční politiky, je následující: 1) pravomoci definované legislativním (ústavním) rámcem; 2) neformální nástroje, resp. Parlament a obě jeho komory jako platforma pro diskusi a výměnu názorů mezi vládou a opozicí a (3) parlamentní diplomacie (Kořan 2010: 33–37; 2008: 28).

Legislativními dokumenty vymezujícími pravomoci Parlamentu v oblasti zahraniční politiky jsou v první řadě Ústava a jednací řády obou parlamentních komor. Výsledný charakter fungování Parlamentu v české zahraniční politice je nicméně samozřejmě výsledkem toho, jak jsou tyto dokumenty interpretovány aktéry, a toho, jak se do něj promítají neformální zvyklosti, resp. momentálního politického nastavení a dalších faktorů, které do podoby zahraniční politiky potenciálně zasahují.

Složení vlády zpravidla více či méně odráží stranické složení Poslanecké sněmovny v tom smyslu, že poslanci vládní strany či stran formujících vládní koalici by měli ve Sněmovně disponovat většinou hlasů. V obecné rovině by proto představy vlády o směřování (nejenom) zahraniční politiky neměly narážet na nepřekonatelný odpor dolní komory jako celku. Jinými slovy, síla opozičních poslanců, resp. počet jejich hlasů, by neměl být dostatečný pro blokování

⁵⁴ Dále je přirozeně namístě analyzovat pozice a vliv, které vzhledem k české zahraniční politice mají jednotlivé politické strany. Tomuto tématu se podrobně věnuje příslušná kapitola této knihy.

vládní zahraniční politiky. Tuto myšlenku podporuje i relativně nízký význam, který je zahraničněpolitickým tématům tradičně přisuzován ve srovnání s tématy vnitropolitickými.

Lze říci, že vzhledem k tradičně spíše nízké míře zájmu o zahraničněpolitická témata mezi poslanci/senátory (a jejich potenciálními voliči), samozřejmě s výjimkou těles speciálně na tato témata zaměřených, tj. patřičných sněmovních a senátních výborů, dochází v České republice k procesu depolitizace, resp. „exekutivizace“ zahraniční politiky. Projevem tohoto procesu je stále větší míra identifikace (dlouhodobých) zahraničněpolitických priorit vládou, příp. prezidentem, za výrazného přispění nepolitických odborníků, a zároveň nižší míra, do jaké se na debatě o nich podílí obě komory Parlamentu, resp. politické strany. Jakkoli tímto způsobem může dojít k formulaci zahraniční politiky, která bude racionálnější, pro tvorbu zahraniční politiky coby vysoce normativní oblast je klíčová demokratická diskuse, v níž by Parlament měl zaujímat nezastupitelné místo.

Zároveň je nicméně třeba mít na zřeteli, že právě obvykle nepříliš velká důležitost témat spojených se zahraniční politikou může způsobit (a v minulosti se tomu tak již stalo), že jejich náhlá akcentace ze strany opozice vnese do politického procesu prvek překvapení, a dokonce až jisté bezradnosti na straně vlády. Druhým, v českém kontextu rovněž nikoli neobvyklým jevem, je využívání politického vlivu v zahraničněpolitických tématech k dosažení vnitropolitických cílů (viz níže příklad aféry s opozičním neschválením navýšení počtu českých vojáků v zahraničních misích). Konečně je třeba zmínit i zcela zjevný důsledek nízkého významu zahraničněpolitických témat v očích českých zákonodárců, který v obecné rovině souvisí s těmi výše zmíněnými, a tím je ochota některých politiků podřizovat je v rámci stranické politické soutěže tématům vnitropolitickým bez ohledu na potenciální zásadní narušení obrazu České republiky v zahraničí – kromě zmíněného incidentu se zapojením českých vojsk v zahraničních misích lze zmínit například vyslovení nedůvěry druhé Topolánkové vládě, které z iniciativy tehdy opoziční ČSSD⁵⁵ proběhlo v průběhu předsednictví České republiky v Radě EU v roce 2009. Zásadní význam má nárůst množství a komplexnosti agendy EU,⁵⁶ spolu s kvalitativním aspektem prohlubování evropské integrace. Vzhledem k vysoké míře praktického vlivu, který na Českou republiku má unijní legislativa a obecný vývoj na unijní úrovni, se zvyšuje pravděpodobnost toho, že se tato oblast stane zdrojem konfliktu mezi vládou a opozicí.⁵⁷

2. Formální vymezení zahraničněpolitických pravomocí Parlamentu ČR

Podle Ústavy je vláda ČR ze své činnosti odpovědná Poslanecké sněmovně, což v teoretické i praktické rovině přináší důsledky pro aktivity obou komor v oblasti zahraniční politiky. Jak bylo naznačeno výše, role Parlamentu vůči vládě v zahraniční politice spočívá tradičně spíše ve

⁵⁵ Vyslovení nedůvěry bylo dále kromě poslanců ČSSD podpořeno poslanci KSČM a některých vládních poslanců z ODS a Strany zelených.

⁵⁶ Jsme si samozřejmě vědomi toho, že politiku členských států směrem k EU vzhledem k povaze EU, jejího politického systému a úrovně vlivu, který tento systém má na své členské státy, již nelze považovat za zahraniční politiku v „pravém“ slova smyslu. Zároveň se však stále jedná o sféru, v níž se Česká republika coby suverénní stát vymezuje vůči subjektu, jenž je vůči ní externí.

⁵⁷ Vzhledem k nejasnosti vztahů mezi pozicemi politických stran v rámci tradičních dělicích linií na jedné straně a jejich pozicemi k otázkám spojeným s evropskou integrací na straně druhé je dokonce pravděpodobný i vznik štěpení v rámci jednotlivých stran. V českém kontextu se toto projevilo například v případě ODS a ratifikace Lisabonské smlouvy.

schvalování a korigování než v řízení. Parlament tak poskytuje legitimizaci a kontrolu předchozí činnosti exekutivy. Na druhou stranu, ke změnám rovnováhy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí (ve prospěch druhé jmenované) v zahraniční politice dochází zejména s ohledem na prohlubování evropské integrace a s ním korelujícím navyšováním pravomocí parlamentů členských států vzhledem k Evropské unii.

Mezi úkony, jimiž může Parlament ovlivňovat zahraniční politiku České republiky, patří v první řadě schvalování mezinárodních smluv. Parlament rovněž schvaluje vládou předloženou zahraničněpolitickou koncepci. Poslanecká sněmovna dále schvaluje státní rozpočet, čímž potenciálně ovlivňuje zahraniční politiku vlády, pokud jde o alokaci finančních prostředků v jednotlivých oblastech (například pokud jde o financování relevantních ministerstev). Je nutné poznamenat, že ovlivňování zahraniční politiky vlády prostřednictvím tohoto nástroje není v praxi využíváno. Parlament má významnou roli v otázce případné změny státní hranice, k níž může dojít pouze prostřednictvím ústavního zákona (čl. 11). Hypoteticky může dolní parlamentní komora zahraniční politiku ovlivnit i prostřednictvím své pravomoci vyslovit nedůvěru vládě. Jde o mechanismus, který má zajistit, aby se politika vlády zásadně neodchylovala od preferencí poslanců, kteří představují hlavní volené představitele občanů České republiky. Vzhledem k tradičně spíše nízké salienci témat spojených se zahraniční politikou v českém prostředí je nicméně nepravděpodobně, že by k vyslovení nedůvěry vládě mohlo dojít ve spojení s některým zahraničněpolitickým tématem. Zřejmě ze stejného důvodu není příliš časté ani vyjadřování pozice Poslanecké sněmovny či Senátu jako celků k zahraničněpolitickým tématům prostřednictvím usnesení či prohlášení, k němuž jsou obě komory rovněž oprávněny, a to buď na základě vlastní iniciativy, či na návrh vlády. Dimenzí, v níž mohou jednotliví poslanci či senátoři své postoje a preference spadající do oblasti zahraniční politiky proklamovat zřejmě nejaktivněji, je tzv. parlamentní diplomacie. Výše zmíněným alternativám působení Parlamentu v rámci české zahraniční politiky, se text podrobněji věnuje dále.

Pokud jde o individuální rovinu, možnosti osobní participace jednotlivých senátorů a poslanců v tvorbě zahraniční politiky se liší v závislosti na jednacích řádech těchto institucí. Zatímco poslanci disponují pravomocí navrhnout legislativní normy a interpelovat členy vlády, senátoři tuto možnost nemají a jsou při své činnosti odkázáni na Senát jako celek (Zelinka 2007: 120). Ústní či písemné interpelace jsou logicky využívány zejména poslanci opozičních stran, pro které představují způsob, jak demonstrovat to, že naplňují funkci kritiky a konfrontace členů vlády. Člen vlády (či její předseda), který byl interpelován, je sice povinen v dané lhůtě poskytnout tázajícímu se poslanci odpověď, kromě toho však k žádnému jinému kroku vázán není. I přesto jsou vzhledem k limitovaným pravomocem poslanců v oblasti zahraniční politiky interpelace potenciálně relativně užitečným nástrojem, jak k zahraničněpolitickým tématům do určité míry přivést pozornost veřejnosti či dalších politických aktérů (Špicarová Stašková, Mansfeldová 2009: 90). Reálně podíl interpelací týkajících se zahraniční politiky odpovídá obecnému významu zahraniční politiky vzhledem k domácím tématům a není tedy příliš vysoký. Jakkoli podle legislativního vymezení senátoři nemají možnost ve své snaze o ovlivnění vládní politiky (samozřejmě v jakékoli oblasti politiky, nikoli pouze politiky zahraniční) využít nástroje interpelací, je pro ně přinejmenším teoreticky možné verbalizovat své připomínky směrem k vládě prostřednictvím členů své politické strany, pokud je tato zastoupena v Poslanecké sněmovně. Z uskutečněných rozhovorů vyplynulo, že taková praxe není neobvyklá.

Formální nastavení komunikace mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem prakticky neexistuje. Je tomu tak zejména kvůli opakovanému neúspěchu při schvalování tzv.

stykového zákona. Ačkoli tak například odst. 2 čl. 10b Ústavy hovoří o možnosti svěřit výkon pravomoci vyjadřování k připravovaným rozhodnutím mezinárodní organizace nebo instituce, jíž je Česká republika členem, do rukou společnému orgánu komor, v praxi toto není možné, neboť takový orgán neexistuje. Kancelář Senátu a Kancelář Poslanecké sněmovny spolu nicméně pochopitelně komunikují. Neformální propojení mezi jednotlivými parlamentními komorami navzájem či mezi nimi a vládou existuje na stranické bázi.

2.1 Parlamentní výbory

Jak Poslanecká sněmovna, tak Senát zřizují speciální výbory zabývající se otázkami souvisejícími se zahraniční politikou. V situaci, kdy na plénu jednotlivých komor není tradičně zahraničněpolitickým tématům věnována příliš velká pozornost, bylo by na místě očekávat, že právě na půdě specificky zaměřených výborů bude těmto tématům věnován větší prostor. Míra, do jaké toto činily, se v minulosti lišila v závislosti na řadě faktorů – jejich konkrétním složení, osobnostech v jejich čele, aktuálním nastavením vztahů mezi vládou a opozicí atd. Obecně lze nicméně konstatovat, že i s ohledem na evropský a mezinárodní vývoj a stoupající význam zahraničněpolitických otázek se i role relevantních výborů stává podstatnější.

V příslušném výboru typicky začíná projednávání mezinárodní smlouvy, na jehož základě pak výbor předloží předsedovi komory usnesení, v němž uvede, zda doporučuje ratifikaci. V případě Poslanecké sněmovny jde zejména o Zahraniční výbor, Výbor pro evropské záležitosti, Výbor pro bezpečnost a výbor pro obranu.⁵⁸ Poslanec může být členem maximálně dvou sněmovních výborů.⁵⁹ V Senátu⁶⁰ se zahraniční politikou potenciálně souvisí zejména činnost Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost a Výboru pro záležitosti Evropské unie. Každý se senátorů má povinnost být členem právě jednoho z výborů, s výjimkou Výboru organizačního a Výboru mandátového a imunitního. Jednací řád Poslanecké sněmovny ani Senátu výslovně nestanoví, že se projednáváním mezinárodních smluv zabývají právě výše zmíněné výbory, v praxi tomu tak nicméně většinou je.

Zahraniční výbor Poslanecké sněmovny projednává každou mezinárodní smlouvu, mezi jejíž smluvní strany Česká republika patří. Lze jej v aktuálních i dlouhodobých otázkách zahraniční politiky označit za těleso, v němž dochází ke střetávání a následné diskusi různých stanovisek v relativně nejvyšší míře. Jednání v jeho rámci jsou s ohledem na svou neveřejnou povahu oproti plenárním zasedáním Sněmovny pragmatičtější a méně náchylná k ideologické vyhrocenosti, a to i přesto, že skutečně rozhovory potvrdily, že názory a vyjádřené pozice členů výboru obvykle s většími či menšími nuancemi odpovídají stranickým ideovým postojům. Tendence oprostít debatu v Zahraničním výboru od přílišné politizace mohla v minulosti přispět k tomu, že výbor v řadě případů vystupoval jako koherentní aktér vzhledem k exekutivním orgánům. Ideologická dělicí linie tak uvolnila místo dělicí linii institucionální.

⁵⁸ V rámci Zahraničního výboru v aktuálním organizačním nastavení Poslanecké sněmovny existuje Podvýbor pro rozvojovou spolupráci, Podvýbor pro styky s kraji a Podvýbor pro vnější ekonomické vztahy. V rámci Výboru pro evropské záležitosti dále v aktuálním organizačním nastavení Poslanecké sněmovny existuje Podvýbor pro evropské fondy a přeshraniční spolupráci a Podvýbor pro migraci a azylovou politiku. V rámci Výboru pro obranu pak jde o Podvýbor pro akvizice Ministerstva obrany, obchod s vojenským materiálem a inovace Armády ČR, Podvýbor pro obrannou a bezpečnostní politiku a strategické koncepce ČR a Podvýbor pro válečné veterány.

⁵⁹ S výjimkou mandátového a imunitního, petičního a organizačního výboru.

⁶⁰ Senát má dále možnost zřizovat komise. Z hlediska zahraniční politiky je z jejich aktuálního seznamu relevantní pouze Stálá komise Senátu pro kraje žijící v zahraničí.

Z povahy nastavení institucí však samozřejmě vyplývá, že možnosti Zahraničního výboru coby zástupce legislativy jsou ve srovnání s exekutivou značně omezené. Pro Zahraniční výbor je například obvyklejší vydávání usnesení k zahraničněpolitickým otázkám než pro sněmovní plénum. Tato usnesení nicméně nejsou závazná a jejich charakter je pouze doporučující. Výbor dále často hraje zprostředkující roli mezi Poslaneckou sněmovnou na jedné straně a Ministerstvem zahraničních věcí na straně druhé. Tento vztah nicméně nelze považovat za zcela rovnocenný – zatímco poslanci využívají expertízu a informace přicházející z ministerstva, neexistuje pro ně žádný oficiální způsob k ovlivnění jeho pozic nebo činnosti, a v praxi tak do velké míry závisí na povaze, resp. intenzitě neformálních vztahů mezi osobnostmi na klíčových pozicích (Kořan 2010: 36). Výbor může navíc požadovat po relevantních činitelích výkonné moci informace k tématům, jimiž se zabývá, případně pozvat člena vlády⁶¹ na své zasedání. Lhůta pro poskytnutí takových informací je 30 dní.

O senátním Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost lze tvrdit obdobné jako o výše zmíněném sněmovním Zahraničním výboru. Rozdíly se nicméně objevují v souvislosti s obecnou pozicí Senátu coby komory, které jednak z formálního institucionálního hlediska není odpovědná vláda a která se v souvislosti s tím obecně v historii své existence do větší či menší míry vždy orientovala na záležitosti nesouvisející zcela s aktuálním děním, nýbrž spíše na záležitosti dlouhodobějšího charakteru (Kořan 2008: 38). Ještě více než v případě Zahraničního výboru Poslanecké sněmovny je tomu tedy tak, že prioritní témata diskuse jsou do velké míry určována tím, jaká konkrétní osobnost stojí v čele výboru. Rovněž tvrdíme-li výše, že atmosféra v Zahraničním výboru Poslanecké sněmovny je uvolněnější a otevřenější konstruktivní diskusi, o senátním Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost to platí o to více. Ačkoli členům Senátu podle jeho jednacího řádu přísluší, stejně jako poslancům, právo požadovat informace po zástupcích exekutivy, nedisponují právem požadovat, aby se ministr (či jeho zástupce) na jednání výboru osobně dostavil.

2.2 Mezinárodní smlouvy

Jednou z klíčových kompetencí, kterou Parlamentu v oblasti zahraniční politiky přisuzuje Ústava, je přijímání mezinárodních smluv (případně poskytování souhlasu s odstoupením od smlouvy, k jejíž ratifikaci dal souhlas). Toho se v rámci ústavy týkají dva články. Čl. 10a upravuje ratifikaci mezinárodních smluv, jejichž prostřednictvím dochází k přenesení některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.⁶² Souhlas Parlamentu je v takovém případě nutný, pokud ústavní zákon nestanoví, že k ratifikaci je třeba souhlasu občanů České republiky vysloveného prostřednictvím referenda. O mezinárodních smlouvách podle článku 10a rozhoduje třípětinovou většinou poslanců i senátorů. K aplikaci čl. 10a dochází zejména v souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii.⁶³ Smlouva o přistoupení k EU byla schvalována prostřednictvím referenda, parlamentní procedura byla nicméně využita v případě ratifikace Lisabonské smlouvy a aktů

⁶¹ Pozvaný člen vlády se může nechat zastoupit jiným členem vlády, případně svým náměstkem.

⁶² Případně dochází-li k novelizaci smluv, v jejímž důsledku jsou pravomoci takové organizace či instituce rozšířeny/upraveny (Kolář et al. 2013: 359–360).

⁶³ Z mezinárodních smluv nesouvisejících s Evropskou unií byl v Parlamentu projednán Statut mezinárodního trestního soudu.

následně ji měnících.⁶⁴ (Kolář et al. 2013: 360). Podle článku 10b je vláda povinna o důsledcích, které smlouva přijatá podle článku 10a má pro Českou republiku v souvislosti se závazky vyplývajícími z jejího členství v takové mezinárodní organizaci či instituci Parlament dopředu informovat.

Čl. 49 se týká mezinárodních smluv upravujících práva a povinnosti osob, spojeneckých, mírových, jiných politických, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, hospodářských, jež jsou všeobecné povahy a o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Každá z komor Parlamentu musí smlouvy tohoto typu schválit většinou přítomných.

Na základě svého jednacího řádu jedná Poslanecká sněmovna o mezinárodních smlouvách ve dvou čteních. Mezi prvním a druhým čtením je smlouva projednána v příslušném výboru. Tento výbor poté prostřednictvím usnesení doporučí sněmovně, zda udělit souhlas s danou smlouvou.⁶⁵ V Senátu je mezinárodní smlouva prostřednictvím organizačního výboru přidělena výboru/výborům, které mají na její projednání lhůtu 60 dní. Senát může kromě usnesení o přijetí/odmítnutí ratifikace dané smlouvy navrhnout odročení nebo posouzení souladu smlouvy s ústavním pořádkem. Na základě rozhovorů s členy výborů relevantních ve vztahu k zahraničněpolitické agendě a agendě EU jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu, došlo ke zjištění, že koordinace mezi jednotlivými komorami ohledně aktuálních témat probíhá zcela minimálně, a to zejména na stranických platformách.

Poslanecká sněmovna ani Senát jsou ve svém rozhodování o mezinárodních smlouvách omezeny pouze na souhlas či nesouhlas s ratifikací (případně odstoupením od smlouvy, k níž Parlament poskytl svůj souhlas), a nedisponují tedy pravomocí doplňovat či měnit znění smlouvy nebo výhrad, které k ní definovala vláda. V praxi nicméně v minulosti nastaly případy, kdy Poslanecká sněmovna vydala usnesení zasahující do znění vládních výhrad ke smlouvě. Stalo se tomu tak například v případě projednávání Evropské sociální charty v roce 1999. Na základě nové ústavní úpravy rozesílá od července 2003 vláda text mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy oběma parlamentním komorám zároveň (Kolář et al. 2013: 362).

2.3 Bezpečnostní politika

Pravomoci Parlamentu v oblasti bezpečnostní politiky jsou obsaženy v čl. 43 Ústavy. Ten uvádí, že Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu v případě napadení České republiky, resp. v případě nutnosti plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Dále Parlamentu přísluší rozhodnutí o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodních organizací, jichž je členem. Parlament vyslovuje souhlas s vysláním českých ozbrojených sil mimo území republiky stejně jako s pobytem ozbrojených sil jiných států na jejím území, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.⁶⁶ Vláda je ohledně rozhodnutí, která jí v rámci tohoto článku náleží, povinna neprodleně informovat obě komory Parlamentu, který může její rozhodnutí zrušit prostřednictvím nadpoloviční většiny hlasů členů jedné z jeho komor. Ohledně interpretace patřičných odstavců existují jisté kontroverze týkající se například nutnosti, resp. charakteru vládní iniciativy pro rozhodování Parlamentu, nutnosti úplné shody

⁶⁴ Jde o přístupové smlouvy, rozhodnutí Evropské rady o změně č. 136 Smlouvy o fungování EU či změn protokolů (Kolář et al. 2013: 360).

⁶⁵ Toto doporučení musí být doručeno poslancům nejméně 24 hodin před druhým čtením.

⁶⁶ Takové situace jsou specifikovány v odstavcích 4 a 5 čl. 43 Ústavy. I rozhodnutí vlády podle čl. 4 a 5 nicméně mohou být zrušena nadpoloviční většinou hlasů kterékoli z parlamentních komor.

usnesení jednotlivých komor apod. V praxi se má za to, že žádná z parlamentních komor nemůže návrh vlády měnit, nýbrž s ním pouze vyslovit souhlas či nesouhlas⁶⁷ (Kolář et al. 2013: 390).

2.4 Záležitosti týkající se Evropské unie

Nárůst role Parlamentu nad rámec formálního vymezení v české legislativě lze zaznamenat v oblasti agendy vztahující se k členství České republiky v Evropské unii. Tato role je totiž logicky kromě národního vymezení legislativně ukotvena i na unijní úrovni. Vzhledem k stále větší míře artikulace limitované legitimacy institucí na komunitární rovině v kontextu stále se prohlubujícího procesu evropské integrace (tzv. demokratického deficitu, či spíše deficitu demokracie) došlo v rámci revize primárního práva Lisabonskou smlouvou k razantnímu (přínejmenším nominálnímu) navýšení pravomocí národních parlamentů v Unii, a to zejména v oblasti aplikace principu subsidiarity unijních legislativních aktů (čl. 5 Smlouvy o fungování EU, Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality). Národní parlamenty (z nichž ty unikamerální disponují dvěma hlasy a v případě bikamerálních má každá z komor jeden hlas) mají možnost v osmítýdenní lhůtě podat Evropskému parlamentu, Radě a Komisi stanovisko obsahující výhrady, které daná komora má k legislativnímu návrhu v souvislosti s principem subsidiarity a v závislosti na dosažení určitého kvóra (třetina či prostá většina hlasů parlamentních komor) vyvolá na straně unijních institucí přezkum tohoto návrhu. Prostřednictvím neformálních komunikačních kanálů je pro parlamenty jednotlivých členských států možné zjistit, zda v některém jiném členském státu či státech a jejich parlamentech existují pochybnosti ohledně subsidiarity daného návrhu, a je tedy možné následně zkoordinovat postup v zahajování procedury. Oficiální platformu pro výměnu informací mezi parlamenty členských států Evropské unie pak představuje portál IPEX (*Interparliamentary EU Information Exchange*). Od vzniku mechanismu byla doposud Evropská komise třetinou hlasů parlamentů členských států vyzvána k přehodnocení svého návrhu z hlediska subsidiarity celkem třikrát, přičemž v jednom případě patřily mezi namítající obě komory českého Parlamentu ČR a v jednom případě pouze Senát.

V období před vstupem České republiky do Evropské unie hrál Parlament roli při kontrole kompatibility českého právního řádu s *acquis communautaire*. V jeho rámci byl vytvořen tzv. Parlamentní výbor přidružení, který vznikl v roce 1993 na základě Evropské dohody o přidružení České republiky k EU s perspektivou pozdějšího přistoupení a byl složen ze stejného počtu poslanců a senátorů Parlamentu ČR na straně jedné a poslanců Evropského parlamentu na straně druhé. Od roku 1998 se nicméně aktivity členů Parlamentu spojené s procesem přistoupení do Evropské unie soustředily do evropských výborů v jednotlivých komorách (Kolář et al. 2013: 368). Po vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004 se Parlament ČR, podobně jako parlamenty ostatních členských států, začal zabývat předběžnou kontrolou legislativních aktů přicházejících z unijních institucí.

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny se zabývá veškerými návrhy aktů Evropské unie,⁶⁸ které mu jsou předkládány vládou společně s jejím předběžným stanoviskem.

⁶⁷ Z toho důvodu také na konci roku 2008 nesouhlas sociálnědemokratických a komunistických poslanců s částí vládního návrhu působení sil a prostředků Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009 týkající se působení českých jednotek v Afghánistánu způsobil odmítnutí tohoto návrhu jako celku, a nikoli pouze této kontroverzní (a klíčové) části.

⁶⁸ Pokud jde o agendu Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) na unijní úrovni, tou se v obou komorách zabývají „zahraniční“ výbory, resp. sněmovní Zahraniční výbor a senátní Výbor pro zahraniční věci,

Výbor pro evropské záležitosti následně může návrh předat jinému věcně příslušnému výboru. Po projednání předseda výboru předá stanovisko předsedovi Sněmovny a ve lhůtě osmi dní jej může požádat o zařazení daného legislativního aktu na pořad plenární schůze. Pokud se tomu tak nestane, je stanovisko výboru považováno za stanovisko celé dolní komory. Vzhledem k množství unijních legislativních návrhů přicházejících do výboru se jich na sněmovní plénum dostane pouze minimum. Toto pravidlo přispívá k flexibilitě a dostatečné rychlosti projednávání unijních záležitostí ve Sněmovně, zároveň však vzhledem k velkému množství dokumentů, které do výboru směřují, čelí výbor výzvám spojeným s jeho efektivním fungováním, neboť dochází k omezení času na diskusi o unijních legislativních návrzích. Vláda je povinna usnesení Poslanecké sněmovny zohlednit při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropské unie a rovněž informovat Výbor pro evropské záležitosti o případných změnách své pozice s ohledem na modifikace daného dokumentu během projednávání v pracovních skupinách a COREPERU (Kolář et al. 2013: 376). Vláda rovněž s výjimkou naléhavých případů nezaujme konečné stanovisko pro jednání v Radě EU dříve, než dojde k ukončení procedury ve Sněmovně.

Na rozdíl od Poslanecké sněmovny nemůže v Senátu názor příslušného výboru v evropských záležitostech nahradit stanovisko celé komory. Zahájení projednávání daného aktu v Senátu je překážkou k tomu, aby se člen vlády účastnil rozhodování o něm v unijních orgánech, a to po dobu osmi týdnů. Stejně jako v případě Poslanecké sněmovny je vláda povinna i senátorům podat na vyžádání informace k danému dokumentu, a to ve lhůtě 14 dní. Role jednotlivých komor Parlamentu ČR se v otázkách souvisejících s Evropskou unií v praxi vyvinuly tak, že zatímco Poslanecká sněmovna v této oblasti řeší každodenní agendu, Senát se dlouhodobě zabývá vybranými oblastmi unijního vývoje a vývojem rozdělení kompetencí mezi Unií a jejími členskými státy (Kolář et al. 2013: 383). V nastavení fungování „evropských“ výborů obou komor lze tedy spatřovat principy ekvivalentní výše uvedeným výborům zabývajícím se zahraniční politikou v klasickém pojetí.

Podle jednacích řádů obou parlamentních komor mají členové vlády povinnost se před jednáním Rady na požádání dostavit na sněmovní i senátní evropský výbor a tam konzultovat stanoviska, která budou v Bruselu zastávat. Před jednáním Evropské rady se do těchto výborů ke konzultaci stanoviska, které bude na jednání zastávat, dostavuje i předseda vlády.

2.5 Parlamentní diplomacie

Jistou protiváhu poměrně limitovaným pravomocem Parlamentu v tvorbě zahraniční politiky v rámci formálních procesů jak na úrovni parlamentu jako celku, tak na úrovni jeho členů (ať už předsedů komor či řadových poslanců a senátorů) představuje tzv. parlamentní diplomacie. Koncept parlamentní diplomacie není jednoznačně definován a vychází zejména z politické praxe (Kuta 2013: 4). Může se tedy jednat o kontakty mezi parlamenty či jejich členy navzájem, mezi politickými stranami apod. Parlamentní diplomacie představuje zejména pro poslance a senátory z opozičních stran příležitost k zasahování do výkonu zahraniční politiky tak, jak je

obranu a bezpečnost. V případě Zahraničního výboru Poslanecké sněmovny se jedná o poměrně specifickou proceduru, která vznikla v důsledku nárůstu objemu agendy týkající se Evropské unie. Zatímco formálně spadá celá tato agenda pod Výbor pro evropské záležitosti, Zahraniční výbor projednává témata spojená se SZBP na základě jejího kontinuálního sledování (prostřednictvím pravidelných přehledů zpracovávaných Parlamentním institutem), a nikoli tedy na základě jednotlivých legislativních návrhů.

formulována exekutivou, a definovat svoje vlastní zahraničněpolitické priority, potažmo tedy teoreticky dosáhnout toho, že v zahraniční politice dojde k reprezentaci širšího spektra názorů.

Stabilní aktivitou parlamentních komor v oblasti tzv. parlamentní diplomacie je vysílání stálých delegací do meziparlamentních a jiných mezinárodních institucí. Tyto delegace jsou složeny ze zástupců obou komor a vzhledem k vnějšímu prostředí vystupují jednotně, organizační zajištění delegace je nicméně v rukou každé delegace zvlášť. Z uskutečněných rozhovorů s poslanci a senátory vyplynulo, že je účast v delegacích vnímána jako klíčová příležitost k navázání zejména neformálních (často dlouhodobě stabilních) kontaktů s členy parlamentů jiných států a v jejich rámci například vzájemně sdílet zkušenosti a informace o pozicích k aktuálním tématům jak na mezinárodní úrovni, tak na úrovni EU. Záleží přitom na individuálních preferencích každého poslance/senátora, zda a jak konkrétně (například na členy parlamentů kterých států) se bude v této oblasti soustředit. V současné době existuje pět stálých parlamentních delegací. Jde o stálou delegaci Parlamentu do Meziparlamentní unie, do Parlamentního shromáždění NATO, do Parlamentního shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, do Parlamentního shromáždění Rady Evropy, do Středoevropské iniciativy a do Parlamentního shromáždění Unie pro Středomoří. Mezi další mezinárodní platformy patří například pravidelné setkávání předsedů parlamentních komor států Visegrádské skupiny. Vzájemná setkání mezi členy Parlamentu ČR a parlamentů jiných zemí na bilaterálním principu probíhají i na platformě tzv. meziparlamentních skupin přátel. V současné době existuje 62 těchto skupin.⁶⁹ Pokud jde o meziparlamentní aktivity na platformě EU, potenciálně důležitá je zejména Konference evropských výborů parlamentů⁷⁰ (COSAC)⁷¹, která v souladu s ustanoveními Lisabonské smlouvy může Evropskému parlamentu, Radě a Komisi dávat veškeré pokyny, které považuje za účelné.⁷² Na stejném legislativním základě pořádá Evropský parlament pravidelnou meziparlamentní konferenci na téma společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky, která probíhá dvakrát ročně v kompetenci členské země aktuálně předsedající Radě EU a jejímž účelem je poskytovat rámec pro výměnu informací a „*best practices*“ v oblasti těchto dvou politik (Evropský parlament 2016).

Kromě výše zmíněných aktivit v multilaterálních meziparlamentních organizacích můžou členové Poslanecké sněmovny i Senátu provozovat tzv. parlamentní diplomacii i na individuální úrovni. Do oblasti zahraniční politiky spadají bilaterální vzájemné návštěvy na úrovni předsedů parlamentních komor či předsedů a místopředsedů výborů. Tyto příležitosti nicméně poskytují relativně málo prostoru pro neformální kontakty či substantivní diskusi o zahraničněpolitických tématech nad rámec sdílení oficiálních pozic. Je nutné poznamenat, že zatímco „diplomatické“ aktivity v rámci multilaterálních či bilaterálních meziparlamentních setkání s sebou z povahy věci prakticky nikdy nenesou žádné zahraničněpolitické kontroverze, individuální diplomatické či zahraničněpolitické iniciativy poslanců a senátorů se potenciálně

⁶⁹ Seznam aktuálně fungujících meziparlamentních skupin přátel je k dispozici on-line (<http://www.psp.cz/sqw/organy2.sqw?s=1>).

⁷⁰ Na podobném principu jako COSAC funguje Konference předsedů zahraničních výborů parlamentů (COFAC).

⁷¹ Užívaná zkratka COSAC je založena na původním francouzském názvu konference, *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne*.

⁷² Tento mechanismus je zakotven v čl. 10 hlavy 2 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v EU SEU, pojednávající o meziparlamentní spolupráci.

mohou rozcházet s vládními preferencemi, potažmo tedy zahraničněpolitickou koncepcí ČR obecně.⁷³

2.6 Odborné zázemí Parlamentu

Pro rozhodování poslanců a senátorů v oblasti zahraniční politiky (stejně jako ostatních politik) je klíčová jejich dostatečná informovanost. V zahraničněpolitických otázkách jsou informace jednotlivým komorám, respektive výborům, poskytovány z největší části přirozeně vládou, případně Ministerstvem zahraničních věcí. Ministerstvo zahraničních věcí se rovněž podílí na informačním servisu pro členy parlamentních delegací. Zároveň nicméně Parlament disponuje vlastním expertním zázemím. To představuje Parlamentní institut. Ačkoli formálně spadá do organizační struktury Poslanecké sněmovny, je k dispozici i Senátu. Parlamentní institut se vnitřně dělí na tři oddělení. Z hlediska zahraničněpolitických témat jsou relevantní zejména dvě z nich, a to Oddělení všeobecných studií, poskytující odpovědi na dotazy a požadavky poslanců a senátorů a informace z oblasti zahraniční politiky, a Oddělení pro evropské záležitosti, které slouží zejména jako odborné zázemí Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny, tedy zpracovává databázi dokumentů přicházejících z unijních institucí a zabývá se dalšími záležitostmi týkajícími se EU (PS PČR 2016a). Dalšími články expertního zázemí pak jsou Kancelář Poslanecké sněmovny, resp. Kancelář Senátu a jejich příslušné útvary, které rovněž zpracovávají analýzy a odborné podklady. Neopomenutelnou součástí informačního servisu pro poslance a senátory představují jejich osobní asistenti. Všichni z dotazovaných členů Parlamentu v rámci pořízených rozhovorů projevíli spokojenost s kvalitou služeb poskytovaných parlamentním odborným aparátem. Je zřejmé, že poslanci a senátoři se zájmem o problematiku zahraniční politiky mají přístup k dostatku relevantních a na vládě nezávislých informací. Na druhou stranu zejména narůstající množství agendy spojené s členstvím České republiky v EU s sebou nese i zvyšující se nároky na fungování expertního zázemí, obzvláště v případě zmiňovaného Oddělení pro evropské záležitosti Parlamentního institutu.

2.7 Vývoj role Parlamentu v české zahraniční politice

Ke změnám či výkyvům ve významu Parlamentu coby aktéra zahraniční politiky obecně docházelo zejména v závislosti na daném momentálním politickém složení obou parlamentních komor, poměru počtu křesel náležejících koaličním a opozičním poslancům/senátorům, případně na tom, jaký osobní zájem měli na zahraničněpolitických tématech jejich vysocí představitelé (předsedové, místopředsedové, předsedové výborů apod.). Na tomto místě je opět vhodné zdůraznit, že klíčový vliv na reálné fungování (a reálný vliv) parlamentních komor, resp. relevantních výborů v zahraniční politice, měly vztahy mezi jednotlivými osobnostmi jak v jejich rámci, tak směrem k reprezentantům ostatních institucí – zejména tedy vlády a Ministerstva zahraničních věcí. Povaha působení Parlamentu (nejen) v zahraniční politice České republiky obecně logicky doznala změn poté, co v roce 1996 proběhly první volby do Senátu a horní parlamentní komora, zakotvená v ústavě již od roku 1992, začala reálně fungovat, a došlo tak k posílení parlamentní kontroly zahraniční politiky o další stupeň.

⁷³ Jako příklad lze uvést například cestu dvou poslanců (ze stran Úsvit a ANO) v řadách zahraničních pozorovatelů krymského referenda o příslušnosti k Ruské federaci v roce 2014 (například Česká televize 2014). Toto referendum nebylo uznáno jako legitimní ze strany Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, která vzhledem k situaci panující na Krymu vlastní pozorovatelské mise odmítla vyslat (OSCE 2014).

Role Parlamentu ve tvorbě a výkonu české zahraniční politiky byla neaktivnější v prvních letech po vzniku samostatné České republiky. V průběhu a na konci 90. let minulého století aktivita Parlamentu (s ohledem na vznik Senátu v roce 1996 zde mluvíme primárně o Poslanecké sněmovně) v oblasti zahraniční politiky spíše klesala. Tento trend měl řadu příčin. Obecně lze tvrdit, že zatímco na začátku 90. let minulého století existoval poměrně jasný konsenzus o směřování a cílech české zahraniční politiky – vyjádřených známým slovním spojením „návrát do Evropy“ a ztělesněných vstupem České republiky do Severoatlantické aliance a Evropské unie –, naplněním primárních cílů zahraniční politiky definovaných po pádu totalitního režimu započalo dlouhotrvající období, v němž byly (a jsou) české zahraničněpolitické priority vymezeny spíše nedostatečně. Poslanecká sněmovna a posléze i Senát sehrály v procesu integrace České republiky do západních struktur významnou roli. Byla to právě jednání o přístupu do dvou jmenovaných organizací, v jejichž rámci došlo k zásadní emancipaci a sebepojetí Parlamentu jako aktéra české zahraniční politiky, neboť jeho aktivní součinnost představovala nutnou podmínku k jejich realizaci a naplnění závazků vyplývajících z členství v těchto uskupeních (Waisová 2011: 79). Zároveň lze říci, že poté, co došlo k naplnění cíle vstupu do nich, přišel Parlament o klíčovou část agendy, na níž se coby zahraničněpolitický aktér profiloval.⁷⁴

Situace, v níž scházela komplexní a politicky definovaný rámec pro českou zahraniční politiku, na němž by se legislativní těleso podílelo, ponechával prostor pro formulaci konkrétní politiky exekutivě. Waisová (2011: 79) v této souvislosti hovoří o potenciálním nárůstu sebevědomí Parlamentu jako aktéra v oblasti zahraniční politiky v obdobích menšinových vlád (1996–1998, 1998–2002 a 2006–2007), kdy oslabená pozice exekutivy umožnila Parlamentu získat větší vliv. Zároveň je zřetelné, že v situacích, kdy byly vládní koalice složeny z vysokého počtu politických stran, a pokud navíc ideologické pozadí těchto stran bylo do velké míry odlišné (jako tomu bylo například u druhé Topolánkovy vlády, vzniklé na začátku roku 2007 a složené ze zástupců občanských demokratů, křesťanských demokratů a zelených), může být pro exekutivu formulace jednotné zahraniční politiky rovněž značně obtížná (Kořan 2008: 39), a ta tedy může směřovat spíše ke kompromisním řešením, což opět poskytuje Parlamentu relativně větší šanci pro prosazení vlastních preferencí.

Bezprostředně v letech následujících po přelomu století měly obě komory Parlamentu tendenci omezovat svou činnost v oblasti zahraniční politiky na úkony předepsané jim formálními pravidly – tedy primárně schvalování mezinárodních smluv. Substantivní diskuse na zahraničněpolitická témata téměř neprobíhala. Můžeme nicméně konstatovat, že v posledních letech, a to zejména s ohledem na vývoj vnějšího mezinárodního kontextu a s ním související zvyšující se zájem veřejnosti o témata zahraniční politiky, opět začínají zaujímat aktivnější roli, ať už jde o hloubku diskuse probíhající na jejich půdě, či o asertivitu Poslanecké sněmovny při zasahování do tvorby české zahraniční politiky (viz například níže popsany případ schvalování Asociační dohody mezi EU a Ukrajinou).

Jak bylo zmíněno již výše, s ohledem na začleňování České republiky do struktur Evropské unie došlo k poměrně zásadní změně ústavního vymezení pravomocí Parlamentu. V roce 2001 se projevem těchto změn stala tzv. euronovela ústavy, která upravovala vztah mezi českým, mezinárodním a unijním právem. Článek 10 Ústavy mimo jiné rozšířil princip přednosti mezinárodního práva na všechny mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal

⁷⁴ Jak bylo zmíněno již výše, se vstupem České republiky do EU přestaly unijní záležitosti spadat do kategorie zahraniční politiky v klasickém smyslu a každodenní záležitosti spojené s členstvím byly přesunuty do agendy sněmovního Výboru pro evropské záležitosti, resp. senátního Výboru pro záležitosti EU.

Parlament souhlas, byl doplněn o čl. 10a a 10b a redefinoval čl. 49 (k těmto článkům podrobněji viz výše). S členstvím České republiky v EU souvisí i změna jednacích řádů obou komor Parlamentu, k níž došlo prostřednictvím jejich tzv. lisabonské novely v roce 2009. Ta zakotvuje zejména vázaný mandát, začleněný do jednacích řádů s cílem kompenzovat snížení pravomocí Parlamentu v oblasti změn primárního práva, potažmo kompetencí EU, ke kterým došlo v důsledku toho, že Lisabonská smlouva rozšiřuje možnosti toho, jak k takovýmto změnám může dojít bez parlamentní ratifikace. Vláda takto nemůže vyslovit souhlas s určitými rozhodnutími v Evropské radě a v Radě EU, aniž by jí k tomu předtím obě parlamentní komory udělily mandát. Dále pak lisabonská novela specifikuje způsob podání žaloby na porušení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU. Tuto žalobu podává vláda na podnět horní nebo dolní parlamentní komory, které tento podnět musí schválit usnesením projednaným na podnět 17 senátorů, resp. 41 poslanců.

3. Proces působení Parlamentu v české zahraniční politice – případové studie

3.1 Účast Armády ČR v zahraničních misích v roce 2009

Až překvapivě významnou roli sehrála Poslanecká sněmovna v otázce nadcházejícího působení českých vojáků v rámci zahraničních operací, konkrétně v Afghánistánu, na konci roku 2008 a začátku roku 2009. Vláda při předkládání návrhu zdůrazňovala vhodnost jeho schválení vzhledem k bezpečnostní situaci a roli České republiky v rámci mezinárodního společenství, resp. její povinnosti vyplývající ze členství v NATO, potažmo ve skupině demokratických zemí angažujících se ve vojenských operacích v Afghánistánu. Při projednávání do té doby spíše konsenzuálního, v žádném případě pak vysloveně konfliktního tématu se projevil dlouhotrvající antagonismus mezi vládou a opozicí, který v té době v českém kontextu přesahoval standardní míru. U moci byla v daném období druhá vláda premiéra Mirka Topolánka, složená ze zástupců občanských demokratů (ODS), křesťanských demokratů (KDU-ČSL) a Strany zelených. Nejsilnější opoziční stranu pak představovala sociální demokracie (ČSSD). Již v dubnu 2008, kdy Sněmovna rozhodovala o vyslání kontingentu speciálních sil o počtu 100 osob v rámci operace Trvalá svoboda, ČSSD v rámci projednávání tématu signalizovala určité námitky ke směřování zahraničních angažmá české armády, a to zejména v kontextu nedostatečné diskuse o strategických prioritách České republiky v zahraniční bezpečnostní politice. Již tehdy předseda ČSSD Jiří Paroubek při projednávání varoval, že se dost možná jedná o poslední příležitost, kdy někteří sociálně demokratičtí poslanci podobnou misi schválí. Na konci roku pak došlo k parlamentnímu zamítnutí vládního návrhu působení sil a prostředků Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009. Tento návrh požadoval zachování, resp. navýšení počtu vojáků vyslaných v rámci mezinárodních vojenských operací do oblastí Kosova, Afghánistánu, Iráku, Středoafričké republiky, Pobaltí, Sinajského poloostrova atd.

V zapojení příslušníků Armády ČR nemělo v roce 2009 na většině těchto teritorií dojít k zásadním změnám oproti roku předchozímu. Výjimku v tomto případě představoval případ Afghánistánu. Podle příslušných usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu z roku 2007 (PS PČR 2007) byl počet příslušníků české armády zapojených do sil Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil (ISAF, *International Security Assistance Force*) max. 415. V roce 2008 se Česká republika zapojila do obnovy a rekonstrukce afghánského státu prostřednictvím tzv. provinčního rekonstrukčního týmu (PRT), lokalizovaného v provincii Lógar na východě země.

Počet příslušníků Armády ČR zapojených do aktivit PRT byl stanoven na max. 200.⁷⁵ Dalších max. 120 osob bylo do Afghánistánu vysláno v rámci kontingentu působícího na mezinárodním letišti v Kábulu a 35 osob ve skupině pro speciální operace vojenské policie. Kontingent v počtu 80 lidí byl aktivní v rámci Regionálního velitelství – Jih a dále na základě schválení Poslanecké sněmovny a Senátu z dubna 2008 působilo max. 100 osob v kontingentu 601. skupiny speciálních sil v operaci Trvalá svoboda. Vládní návrh působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009 počítal s ohledem na obecně neuspokojivý vývoj situace na afghánském teritoriu s navýšením výše uvedených počtů. Česká vojenská přítomnost v provincii Lógar měla být posílena celkem na 330 osob. Navýšeno mělo být i množství vybavení, například pokud jde o dopravní vrtulníky, které měly být v roce 2009 vyslány spolu s podpůrným týmem o max. 120 lidech. V první polovině roku 2009 měl v provincii Urugzan působit kontingent o 80 lidech. Max. 45 osob mělo být nasazeno jako součást týmu zabývajícího se ochranou letiště v Kandaháru. Česká účast na mezinárodním letišti v Kábulu měla být snížena na max. 70 osob. Působení příslušníků Armády ČR v rámci skupiny speciálních sil v operaci Trvalá svoboda mělo být zachováno v počtu 100 osob. Celkově tedy výše jmenovaný vládní návrh počítal se zapojením České republiky do mezinárodních operací na území Afghánistánu v celkovém počtu 645 osob v silách ISAF a 100 osob v rámci operace Trvalá svoboda.

Zatímco projednání návrhu v horní komoře proběhlo bez větších problémů a návrh byl schválen 49 z přítomných 71 senátorů,⁷⁶ v Poslanecké sněmovně byl návrh zamítnut. Předzvěstí komplikací při schvalování návrhu na plénu Sněmovny byla skutečnost, že sněmovní Výbor pro obranu v návaznosti na své jednání nepřijal žádné usnesení. Jediným výstupem jednání výboru tak byla tzv. oponentní zpráva menšiny jeho členů. V této zprávě osm z členů výboru, z nichž sedm bylo členy ODS a jeden členem KDU-ČSL, doporučuje přijetí návrhu.

K přijetí návrhu v dolní parlamentní komoře bylo zapotřebí dosáhnout toho, aby nadpoloviční většina poslanců, tj. nejméně 101 z nich, hlasovala v jeho prospěch. Pro návrh se nicméně vyslovilo pouze 99 poslanců, proti němu pak 77. Proti návrhu hlasovali v souladu se stabilními negativními postoji této strany k angažování české armády v rámci mezinárodních operací všichni poslanci KSČM. Přítomní sociální demokraté hlasovali buď proti návrhu, případně se hlasování zdrželi.⁷⁷ Nezařazení poslanci⁷⁸ původně zvolení za ČSSD a ODS hlasovali pro návrh. Dvě původně koaliční poslankyně zvolené za Stranu zelených se zdržely hlasování. Hlasování se zdržel i poslanec koaliční KDU-ČSL Ludvík Hovorka. Všichni ostatní přítomní poslanci náležející ke koaličním stranám hlasovali pro návrh. Rozprava předcházející hlasování byla poměrně vyostřená a musela být opakovaně přerušena. V průběhu schvalování se objevil i návrh na oddělené hlasování o jednotlivých misích, který nicméně nebyl akceptován.

⁷⁵ V souladu se Záměrem působení České republiky v Afghánistánu v roce 2008 v rámci alianční operace Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil včetně návrhu na zřízení a vedení Provinčního rekonstrukčního týmu v provincii Logar (viz Úřad vlády ČR 2007).

⁷⁶ Návrh byl 9. 12. 2008 projednáván v senátním Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost a 11. 12. 2008 na plénu (Senát PČR 2016a).

⁷⁷ Z celkem 71 sociálnědemokratických poslanců jich 49 hlasovalo proti návrhu, 15 se zdrželo, 1 byl omluven a 6 nebylo přihlášeno (PSP ČR 2016b).

⁷⁸ V daném období bylo nezařazených poslanců celkem sedm – dvě poslankyně zvolené původně za Stranu zelených, dva poslanci původně zvolení za ODS a tři za ČSSD.

Tehdejší ministryně obrany Vlasta Parkanová (KDU-ČSL) zahájila sněmovní diskusi 19. prosince 2008 zdůrazněním stabilizace Afghánistánu coby prioritního subjektu snah mezinárodního společenství, pokud jde o boj proti terorismu – v pohraničních oblastech mezi Afghánistánem a Pákistánem a v afghánských horách docházelo k největší koncentraci členů hnutí Al-Káida a jeho spojeneckých skupin. Uvedla, že dosažení cílů v Afghánistánu by znamenalo „neúspěch celé západní civilizace a povzbuzení terorismu a extremismu ve světovém měřítku“ (PSP ČR 2016c). Parkanová dále poukázala na plánované vyslání českých vrtulníků a radiolokátoru jako důkaz toho, že se ČR zařazuje do skupiny těch zemí, které jsou schopny kromě osob do společných operací přispěti i poskytnutím „ucelených schopností“. Ve druhé části svého úvodního projevu se pak ministryně vyjádřila k námitkám poslanců opozice, že problematika vysílání armádních prostředků do zahraničních operací s ní nebyla adekvátně konzultována. Poukázala na to, že výhledová koncepce působení prostředků Armády ČR v zahraničních operacích pro období let 2008–2010 byla sněmovnímu Výboru pro obranu poskytnuta již na konci roku 2007 a zároveň bylo toto téma specificky se sociálnědemokratickým poslaneckým klubem v roce 2007 komunikováno, dále pak že plán na roky 2009 byl poslaneckému Výboru pro obranu prezentován v lednu 2008 a příslušné materiály byly rovněž všem relevantním aktérům z řady opozice řádně poskytnuty. Obecně vládní poslanci v debatě vyzývali opoziční poslance k odpovědnosti s poukazem k zodpovědnosti České republiky vzhledem k jejím zahraničním spojencům.

Sociální demokraté poukazovali v první řadě na to, že jejich postoje k diskutované problematice byly konzistentní již od jara 2008, kdy se vysílání vojáků do Afghánistánu v Poslanecké sněmovně řešilo poprvé. Své postoje záramovali kritikou nedostatečné míry komunikace ze strany vlády ohledně problematiky vysílání vojenských prostředků do zahraničí spíše než kritikou tohoto vysílání jako takového. Upozorňovali nicméně i na to, že působení mezinárodních vojenských operací v této zemi rozhodně není bez kontroverzí, zejména pokud jde o jeho efektivitu, s poukazem na zhoršování situace, pokud jde o zvětšování oblastí obléhaných hnutím Talibán a dále rostoucím problémem narkomafie. Lubomír Zaorálek kritizoval nedostatečnou komunikaci vlády specificky na téma Afghánistánu, který se vzhledem k počtu vyslaných českých vojáků a rovněž podle vyjádření ministra zahraničí Karla Schwarzenberga stal jednou z bezpečnostních priorit České republiky. Zároveň Zaorálek tvrdil, v rozporu s opakovanými tvrzeními ministryně obrany, že projednávání tématu v parlamentních výborech nebylo adekvátní.

Na tomto místě je nutné podotknout, že i přesto, že sociální demokraté přímo v debatě prezentovali principiální výhrady vůči zahraničnímu angažmá české armády v Afghánistánu a procesu jeho schvalování, ve vyhocené politické situaci, která před samotným sněmovním projednáváním vznikla, přišli i s návrhy svědčícími spíše o pragmatickém přístupu k věci. Šlo přitom o období, v němž bylo možné celou řadu zahraničněpolitických témat považovat pro Českou republiku za klíčová. Kromě schvalování vyslání vojenských sil do zahraničních misí bylo aktuální rovněž projednávání Lisabonské smlouvy, jejíž ratifikace byla podporována sociálními demokraty, zatímco vládní koalice byla v této otázce rozdělena, zejména vzhledem k nejednotnosti uvnitř ODS. Stále aktuální bylo i téma umístění americké protiraketové obrany na českém území, které se rovněž pro českou politickou scénu ukázalo jako polarizující. V neposlední řadě se pak v první polovině roku 2009 měla Česká republika historicky poprvé zhostit funkce předsednictví v Radě EU. S ohledem na to se za vyhocené vnitropolitické situace rýsoval vznik jakési „dohody o neútočení“ mezi koalicí a opozicí, která by trvala patřičných šest měsíců, a umožnila tak předsednictví co možná hladký průběh. ČSSD se v nastalé situaci rozhodla vyjednávat a podmínila svůj souhlas s vládním návrhem na zapojení

sil a prostředků Ministerstva obrany a potažmo i ochotu ke zdržení se konfliktního jednání během předsednictví tím, že vláda ke kompromisu přispěje splněním několika sociálnědemokratických požadavků, které se kromě dotyčného vládního návrhu z velké části týkaly vnitropolitických záležitostí. Předseda vlády Mirek Topolánek projevil ochotu omezit počet vojáků vyslaných do mise ISAF a dále ukončit působení speciálních sil v rámci operace Trvalá svoboda na konci roku 2009. Kromě příslibu ratifikace Lisabonské smlouvy, účasti ČSSD na předsednictví prostřednictvím účasti jejich expertů na jednání a zahájení debaty o přijetí eura sociální demokraté dále požadovali, aby se Jiří Paroubek stal předsedou Poslanecké sněmovny a zejména pak zrušení regulačních poplatků ve zdravotnických zařízeních, proti nimž se opozice vehementně stavěla od jejich zavedení (iDNES 2008a; Aktuálně.cz 2008). I přes vládní ústupky nicméně sociální demokraté návrh nepodpořili. Vzhledem k negativnímu hlasování KSČM a toho, že tři z poslanců zvolených za koaliční strany se zdrželi hlasování, scházely ke schválení návrhu dva hlasy. To ve svém důsledku bezprostředně vedlo nejen k nejistotě ohledně mandátu českých zahraničních misí, nýbrž i k prohloubení nevraživosti mezi vládou a opozicí (například iDNES 2008b; ČSSD 2008), neuzavření výše popsánoho „paktu o neútočení“, a konečně tedy i k vyslovení nedůvěry vládě v březnu 2009, tj. v průběhu českého předsednictví v Radě EU.

Situace ohledně schvalování vládního návrhu působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009 představuje příklad toho, jak se zahraničněpolitické téma v rámci Parlamentu může paradoxně stát klíčovým a marginalizovaným zároveň. V rámci jejího průběhu se projevilo, že v kontextu české zahraniční politiky zřetelně absentuje shoda na základních prioritách a směřování. Ta by totiž logicky musela vzniknout v rámci dostatečné, jasné a dlouhodobé komunikace mezi jednotlivými politickými stranami tak, aby v jednotlivých – často velmi vyhrocených – politických konstelacích vlády vs. opozice nedocházelo k využívání zahraničněpolitických témat k vyjednávání o kompromisech a ústupcích v tématech vnitropolitických. V podobných situacích má logicky prioritní zájem na schválení zahraničních misí vláda, reprezentující Českou republiku tváří v tvář jejím mezinárodním spojencům, a nesoucí tedy za zahraniční politiku hlavní zodpovědnost. Pro vládu a potažmo poslance a senátory vládních stran jde tedy o téma velmi důležité a i v očích domácích voličů spojené s plněním jedné z hlavních funkcí exekutivy – reprezentace státu ve vnějších vztazích. Pro opozici naopak za podmínek nedostatečně zakotveného konsenzu o zahraničněpolitickém směřování země podobná situace skýtá příležitost zahraničněpolitické téma instrumentalizovat pro potřeby svých výhradně vnitropolitických priorit, a tím je marginalizovat. Daná konkrétní situace byla navíc nepřehledná vzhledem k poměrně vysokému počtu nezařazených poslanců, jejichž nezakotvenost ve strukturách parlamentních klubů způsobovala značnou nejistotu ohledně jejich hlasování a toho, zda je vládní koalice schopna sestavit ve Sněmovně byť těsnou většinu.

3.2 Ukrajinská asociační dohoda

Stejně jako ve výše uvedeném případě zahraničních misí byl zřetelný rozdíl v přístupu obou parlamentních komor k ratifikaci asociační dohody mezi EU a Ukrajinou.⁷⁹ Její jednotlivé části byly podepsány v březnu a červnu 2014. Jedná se o dokument nastavující prohlubování

⁷⁹ Celým názvem Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé (viz Senát 2016b).

politických i ekonomických⁸⁰ vztahů mezi EU a Ukrajinou, s důrazem na podporu demokracie, dodržování lidských práv a vládu práva, v ekonomické oblasti pak sektorovou spolupráci a boj proti korupci. Dohoda se věnuje i problematice zavádění bezvízového režimu. Nepodepsání asociační dohody tehdejším ukrajinským prezidentem Viktorem Janukovyčem se stalo hlavním spouštěčem ukrajinských protestů v roce 2013, vedoucích k výměně ukrajinských vládnoucích elit, které dohodu následně v první polovině roku 2014 podepsaly. Pro platnost dohody bylo třeba, aby ji kromě Rady EU a ukrajinského parlamentu schválilo rovněž všech 28 členských států. Česká republika byla vedle Řecka, Belgie a Kypru ve skupině posledních čtyř států, jejichž parlamenty dohodu ratifikovaly.

Asociační dohoda byla jak Poslanecké sněmovně, tak Senátu Parlamentu ČR předložena 4. září 2014. V Senátu bylo její projednávání přiděleno Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, který ji doporučil k přijetí, k němuž bez větších problémů došlo na senátním plénu 10. prosince stejného roku.⁸¹ V Poslanecké sněmovně bylo jednání o poznání komplikovanější. První čtení mezinárodní smlouvy se tam uskutečnilo 10. prosince 2012. Ministr zahraničí Lubomír Zaorálek v jeho úvodu zdůraznil, že Česká republika má vzhledem k míře svého exportu na Ukrajinu rozhodně zájem na její stabilizaci, k níž uplatnění asociační dohody přispěje. Zmínil i to, že stabilizace Ukrajiny do velké míry zabrání imigraci Ukrajinců do zemí EU včetně České republiky. V průběhu rozpravy se ukázalo, že jsou to zejména kluby politických stran na obou okrajích levo-pravého spektra – tedy KSČM a Úsvit přímé demokracie –, které mají proti přijetí dohody výhrady, a byli to členové právě těchto dvou uskupení, kdo nejvíc přispíval do diskusí na sněmovním plénu. Zatímco komunisté (opět) rámovali svoji argumentaci proti ratifikaci dohody zejména kritikou zahraniční politiky Spojených států vůči Evropě a jejich údajným zájmem na její destabilizaci pramenící z konfliktu mezi Evropskou unií a Ruskou federací, poslanci Úsvitu zdůrazňovali špatnou ekonomickou situaci Ukrajiny a z ní pramenící nevýhodnost angažovanosti EU, pro niž je podle Úsvitu mnohem naléhavější řešit problém islámského extremismu a terorismu. Je poměrně pozoruhodné, že ačkoli dva zmíněné politické subjekty náležejí na opačné konce pravo-levého ideologického spektra, shodli se jejich zástupci v principu na tom, že není v zájmu EU dopouštět se provokací Ruska – zatímco KSČM Rusko vidí jako nezbytný protipól Spojených států, Úsvit v něm zase spatřuje užitečného spojence v boji proti islamismu. První čtení pokračovalo v podobném duchu téměř o pět měsíců později, tedy 2. dubna 2015. Na konci prvního čtení bylo rozhodnuto o přidělení spisu k projednání Zahraničnímu výboru a rovněž Výboru pro evropské záležitosti. Vzhledem k nadcházejícímu summitu Východního partnerství, který se konal v termínu 20.–22. května 2015 v Rize, na němž měla být otázka asociační dohody EU s Ukrajinou logicky jedním z prominentních témat, bylo rozhodnuto o zkrácení lhůty na projednávání ve výborech o 20 dní, tj. na celkových 40 dní. Oba dva příslušné výbory vydaly svá usnesení 15. dubna a oba dva doporučovaly Poslanecké sněmovně vyslovit souhlasit s ratifikací. I přes relativně rychlé, ačkoli nikoli zcela nekonfliktní projednání ve výborech nicméně mezi prvním a druhým čtením na plénu dolní parlamentní komory uplynulo období trvající déle než pět měsíců a druhé čtení bylo zahájeno až 17. září 2015. V rámci jednání Zahraničního výboru doporučil komunistický poslanec Leo Luzar přijetí doprovodného usnesení k ratifikaci, které by mimo jiné zdůrazňovalo nepřipustnost extremisticky

⁸⁰ Prostřednictvím vzniku tzv. hluboké a komplexní zóny volného obchodu (DCFTA).

⁸¹ Pro schválení dohody bylo zapotřebí, aby z přítomných 67 senátorů hlasovalo v jeho prospěch 34. Pro hlasovalo 52, proti 3 a 12 z přítomných senátorů se hlasování zdrželo (Senát PČR 2016c).

pravcových, nacionalistických či xenofobních projevů a principů v rámci budování právního evropského typu. Toto usnesení bylo nicméně kromě zmíněného poslance podpořeno už jen jedním z jeho stranických kolegů, zatímco šest dalších členů výboru jej zamítlo a tři se zdrželi hlasování (PSP ČR 2016d). K zařazení druhého čtení až na program zářijové 31. schůze došlo i přes snahu vládních poslanců docílit dřívějšího projednání tohoto pro vládu prioritního bodu. V květnu 2015 bylo nicméně zařazení projednání smlouvy na program schůze vetováno třiceti poslanci KSČM.

V rámci druhého čtení se v dolní parlamentní komoře opět projevil přetrvávající výhrady zejména komunistických poslanců k nedostatečné úrovni vyspělosti ukrajinské demokracie, právního státu, legitimacy aktuální vlády, respektu k menšinám apod. V neposlední řadě bylo KSČM akcentováno téma perzekuce ukrajinské komunistické strany. Bylo zjevné, že komunisté se vzhledem k pokročilé hodině (projednávání daného bodu začalo v 18 hodin a trvalo přibližně do 23.45) snažili prostřednictvím svých četných a obsáhlých vystoupení, žádostí o přestávky a přerušení jednání přijetí souhlasu s ratifikací zabránit, resp. dosáhnout přesunutí bodu programu na jiný termín. O odstranění bodu ze čtvrtého programu jednání se přitom předseda KSČM Vojtěch Filip pokusil ještě před samotným projednáváním, ČSSD nicméně prosadila, aby Sněmovna mohla jednat i po jednadvacáté hodině, resp. zahájit hlasování i po devatenácté hodině.⁸² Debata byla velmi vyhrocená a zabíhala do podrobných detailů a interpretací historie z různých ideologických pozic. Došlo i k vzájemné kritice postojů k prosazování zájmů Ruské federace mezi jednotlivými poslaneckými kluby. V pokusu zajistit, aby byl s ratifikací dohody v Poslanecké sněmovně vysloven souhlas, přišel sociálně demokratický poslanec Jaroslav Foldyna s do velké míry kompromisním návrhem na prohlášení, jež by mělo být Sněmovnou přijato spolu se souhlasem s dohodou. Šlo o usnesení, které by jasně ukotvilo, že ačkoli Poslanecká sněmovna podporuje prohlubování vztahů mezi EU a Ukrajinou v intencích asociační dohody, přesto nicméně „bere na vědomí“ skutečnost, že tato dohoda nijak nezakládá budoucí členství Ukrajiny v EU a že takovou eventualitou se bude možné zabývat teprve tehdy, až Ukrajina provede patričné reformy tak, aby mohla splnit Kodaňská kritéria. Usnesení dále zdůrazňovalo význam snah o mírové řešení ukrajinského konfliktu a dodržování minských dohod. Konečně připomínalo i nezbytnost pokračování trilaterálních konzultací mezi EU, Ruskem a Ukrajinou o důsledcích DCFTA a dodávkách plynu (PSP ČR 2016d). Zatímco usnesení o vyslovení souhlasu s ratifikací samotné asociační dohody bylo přijato většinou 107 z přítomných 138 poslanců a proti hlasovalo pouze 29 poslanců KSČM, návrh poslance Foldyny na prohlášení podpořen nebyl.

Komplikované schvalování asociační dohody mezi EU a Ukrajinou v Poslanecké sněmovně představuje mimo jiné praktický příklad využívání nástroje obstrukcí, které pochopitelně není zcela výjimečné ani v otázkách vnitřní politiky. Ukazuje se, že pokud skupina poslanců (či teoreticky samozřejmě i senátorů) má zájem na tom, aby určitý legislativní akt nebyl schválen, je schopna v rámci jeho prosazování využívat řady možností poskytovaných jednacím řádem. Konkrétně ve výše uvedeném případě lze, velmi podobně jako v dříve popsané situaci se schvalováním zahraničních armádních operací, sledovat, jak nedostatečná úroveň diskuse či snaha o nalezení kompromisu v zahraničněpolitických otázkách vede k tomu, že se Česká republika v podobně klíčových otázkách ocitá v roli státu, u nějž do poslední chvíle není

⁸² Jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví, že „[h]lasování o návrzích zákonů, o pozměňovacích návrzích k nim a o mezinárodních smlouvách vyžadujících souhlas Parlamentu a o změně této doby pro hlasování lze zahájit nejpozději do 19 hodin. Na návrh nejméně jedné pětiny všech poslanců, případně dvou poslaneckých klubů se může Sněmovna usnést jinak“ (§ 53 odst. 1 Jednacího řádu PSP ČR).

jasné, jak se rozhodne. Všechny demokratické státy z povahy věci samozřejmě čelí tomu, že jejich jednotlivé politické subjekty mají různé názory na zahraničněpolitické směřování státu, bylo by nicméně namístě ustanovit mechanismy na hledání kompromisu v dostatečně dlouhém předstihu před samotným klíčovým hlasováním, a to pokud možno postavené na širších základech, než je návrh na kompromisní doplňující usnesení z pera jednoho individuálního poslance, resp. poslaneckého klubu.

3. Závěr

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že Parlament představuje v zahraniční politice České republiky významného aktéra, byť nedisponujícího možnostmi rozsáhlé vlastní iniciativy. Z výše uvedených formálních i neformálních aspektů vyplývá, že role Parlamentu v zahraniční politice obecně odpovídá nastavení českého politického systému coby parlamentní demokracie, stejně jako typicky nepřilíš velkému významu, který zahraniční politice bývá ze strany politiků připisován ve srovnání s tématy vnitropolitickými. Parlament tedy, stejně jako v ostatních oblastech policy, představuje nepostradatelný článek legislativního procesu ve smyslu kontroly exekutivy, zároveň však v rámci jeho jednání zahraničněpolitická témata většinou nejsou nijak prominentní či kontroverzní (výjimky samozřejmě existují, jak dokazuje například předchozí část této kapitoly).

V praxi se ukazuje, že Parlament je schopen prostřednictvím nástrojů, které má k dispozici, účinně korigovat zahraničněpolitické úmysly exekutivy. Zatímco se na úrovni jednotlivých komor či výborů projevuje téměř výhradně tato spíše pasivní povaha úlohy Parlamentu, na individuální úrovni jednotlivých poslanců a senátorů, v závislosti na jejich osobních preferencích, existuje prostor přistoupit v rámci mandátu k zahraniční politice aktivněji, zejména prostřednictvím parlamentní diplomacie. Zároveň se ukazuje, že v případě zájmu o ovlivnění určitého zahraničněpolitického tématu mají velký význam neformální mechanismy, a to jak na národní úrovni, například prostřednictvím stranických kontaktů, tak i na úrovni mezinárodní, kde dochází k navazování kontaktů s členy parlamentů dalších států. Obzvláště velký význam má tento mezinárodní rozměr komunikace v souvislosti s otázkami vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii, kde je koordinace s parlamenty ostatních členských států klíčová.

Existuje zřetelný rozdíl mezi rolí Parlamentu tak, jak se projevuje v zahraniční politice v klasickém smyslu, a v politice vůči Evropské unii, která nicméně v současnosti představuje spíše oblast na pomezí politiky zahraniční a domácí. Je tomu tak zejména v důsledku nastavení úlohy národních parlamentů z unijní úrovně, kde lze sledovat jasný trend směřující k jejímu posilování. Lze tak konstatovat, že zatímco v nastalé situaci je v tradičně pojeté zahraniční politice, představované v praxi zejména schvalováním mezinárodních smluv, jakákoli činnost Parlamentu závislá na iniciativě vlády, v politice unijní se Parlament (stejně jako parlamenty všech ostatních členských států) od vlivu vlády naopak emancipuje a má vzhledem k institucím na úrovni Evropské unie vztah, v jehož rámci je naopak role exekutivy minimální. Zároveň – jak se projevilo například ve výše uvedeném případě problematické ratifikace asociační dohody s Ukrajinou – členství České republiky v Evropské unii a z něj vyplývající zakotvenost české zahraniční politiky v zahraničněpolitických prioritách Unie vnáší do parlamentního rozhodování další rozměr.

Česká zahraniční politika bývá často negativně poznamenána absencí diskuse o jejích prioritách či dlouhodobé strategii, resp. ochotou relevantních institucí tuto diskusi vést a hledat

na strategiích shodu. To platí i v případě Parlamentu, kde se opakovaně potvrdilo, že jednotlivé politické strany nejenže leckdy mají na zahraničněpolitická témata (logicky) odlišné názory, nýbrž také nejsou schopny či ochotny tyto názory patřičně komunikovat, případně hledat kompromis. V situaci, kdy je vládní koalice schopna zajistit v Poslanecké sněmovně či Senátu pouze křehkou většinu opírající se o několik hlasů tak vzniká nejistota ohledně prosazení jejich záměrů. Zatímco v otázkách domácí politiky to samozřejmě může být problematické, v otázkách politiky zahraniční to s sebou navíc přináší riziko poškození obrazu České republiky v očích jejích zahraničních partnerů coby stabilního partnera. U Parlamentu coby tělesa rozděleného na dvě komory, několik výborů, podvýborů atd. a sestávajícího z celkem 281 zástupců několika politických stran je přitom dosažení kompromisu obtížnější než u ostatních institucí relevantních pro zahraniční politiku.

Bibliografie

Elektronické zdroje byly ověřeny k 23. červenci 2016.

- Aktuálně.cz. 2008. „Pojedou další Češi do Afghánistánu? ODS prosí ČSSD.“ *Aktuálně.cz*. (<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/pojedou-dalsi-cesi-do-afghanistanu-ods-prosi-cssd/r~i:article:624488/>).
- ČSSD. 2008. *Reakce předsedy ČSSD na vyjádření představitelů ODS ohledně zahraničních misí* (<https://www.vaseinterpelace.cz/media/tiskove-zpravy/2008-12-20-reakce-predsedy-cssd-na-vyjadreni-predstavitele-ods-ohledne-zahranicnich-pdf/>).
- Česká televize. 2014. „Cestu Šarapatky na Krym platila organizace ultrapravicového aktivisty.“ *Česká televize* (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1042967-cestu-sarapatky-na-krym-platila-organizace-ultrapravicoveho-aktivisty>).
- Evropský parlament. 2016. *Relations with National Parliaments – Conferences – Foreign Policy*. (<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/conferences/foreign-policy.html>).
- iDNES.cz. 2008a. „Handlování ve Sněmovně: buď poplatky, nebo mise v Afghánistánu.“ *iDNES.cz* (http://zpravy.idnes.cz/handlovani-ve-snemovne-bud-poplatky-nebo-mise-v-afghanistanu-p5t-domaci.aspx?c=A081219_085230_domaci_bar).
- iDNES.cz. 2008b. „Hádka o vojáky: Paroubek je prý sobecký vrah, Topolánek sprostý cynik.“ *iDNES.cz* (http://zpravy.idnes.cz/hadka-o-vojaky-paroubek-je-pry-sobeccky-vrah-topolanek-sprosty-cynik-11b-domaci.aspx?c=A081220_151411_domaci_klu).
- IPEX. 2016. *The platform for EU Interparliamentary Exchange* (<http://www.ipex.eu>).
- Kolář, Petr et al. 2013. *Parlament České republiky*. 3. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges.
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie, C 115, 9. květen 2008 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2008%3A115%3ATOC>).
- Kořan, Michal. 2008. „Tvorba a kontext české zahraniční politiky v roce 2007.“ In: *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Ed. Michal Kořan. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 13–45.
- Kořan, Michal. 2010. „The conceptual and political context of the Czech foreign policy.“ In: *Czech Foreign Policy in 2007–2009: An Analysis*. Ed. Michal Kořan. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 16–39.
- Kořan, Michal et al. 2008. *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

- Kořan, Michal et al. 2009. *Česká zahraniční politika v roce 2008: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2010. *Česká zahraniční politika v roce 2009: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2011. *Česká zahraniční politika v roce 2010: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2012. *Česká zahraniční politika v roce 2011: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2013. *Česká zahraniční politika v roce 2012: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2014. *Česká zahraniční politika v roce 2013: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2015. *Česká zahraniční politika v roce 2014: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kuta, Martin. 2013. *Parlamentní diplomacie jako prvek víceúrovňové diplomacie. Zahraniční aktivity parlamentu jako doplněk zahraniční politiky*. Praha: Parlamentní institut.
- OSCE. 2014. „OSCE Chair says Crimean referendum in its current form is illegal and calls for alternative ways to address the Crimean issue.“ *Organization for Security and Cooperation in Europe* (<http://www.osce.org/cio/116313>).
- PS PČR. 2007. „Sněmovní tisk 347 – Vládní návrh působení sil AČR v zahraničí v roce 2008.“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=347>).
- PS PČR. 2016a. „Parlamentní institut.“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=2513>).
- PS PČR. 2016b. „44. schůze, 103. hlasování, 19. prosince 2008, VI. n. působení sil a prostředků v zahraničí v roce 2009.“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=48562>).
- PS PČR. 2016c. „Vládní návrh působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009 /sněmovní tisk 641/.“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/044schuz/44-6.html#271>).
- PS PČR. 2016d. „Stenografický zápis 31. schůze, 17. září 2015.“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/31-3.html#581>).
- Rozhovory, 2016 (v abecedním pořadí): *František Bublan, Jana Fischerová, Tomáš Jirsa, Kristýna Zelenková*. 26. května 2016, 30. května 2016.
- Senát PČR. 2016a. „2. schůze, 44. hlasování, 11. 12. 2008. 340/6 – Vládní návrh působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009.“ *Senát PČR* (<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=9506&O=7>).
- Senát PČR. 2016b. „Detail historie tisku. Senátní tisk č. 333. Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé.“ *Senát PČR* (http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3574).
- Senát PČR. 2016c. „3. schůze, 11. hlasování, 10. 12. 2014. Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé.“ *Senát PČR* (<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=15009&O=10>).
- Špicarová Stašková, Barbora; Mansfeldová, Zdenka. 2009. „Parlament a vláda“. In: *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Ed. Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 78–95.

Úřad vlády ČR. 2007. *Usnesení vlády České republiky ze dne 22. srpna 2007 č. 928 k Záměru působení České republiky v Afghánistánu v roce 2008 v rámci alianční operace Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil včetně návrhu na zřízení a vedení Provinčního rekonstrukčního týmu v provincii Loghar v Afghánistánu* (https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9d960a7bf947adf0c1256c8a00755e91/e5637ce1c2dc2d91c125733d00201315?OpenDocument).

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. v platném znění.

Vládní návrh na působení sil a prostředků Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2009.

Waisová, Šárka. 2011. *Tíha volby. Česká zahraniční politika mezi principy a zájmy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Zákon 7/1999 Sb., o Jednacím řádu Senátu v platném znění.

Zákon 90/1995 Sb., o Jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění.

Zelinka, Petr. 2007. „Parlament jako aktér zahraniční politiky České republiky.“ In: *Česká zahraniční politika: Aktéři, struktura, proces*. Ed. Michal Kořan, Martin Hrabálek. Brno: Masarykova univerzita, 119–136.

Politické strany v české zahraniční politice

Michal Mochťak

1. Úvod

Pozice politických stran v procesu tvorby zahraniční politiky je především obrazem institucionálního postavení politických subjektů v politickém systému České republiky. Ten je doplněn dlouhodobým (ne)zájmem o zahraničněpolitické otázky a jejich řešení na stranické úrovni, což se projevuje v personálních, ale také programových kapacitách jednotlivých politických stran. I když politické strany neustále vstupují do debaty o zahraničněpolitických prioritách, tento zájem je možné hodnotit jako epizodický a v mnoha směrech nesystematický. Už v roce 1999 Miroslav Mareš ve svém textu o vztahu politických stran a zahraniční politiky konstatoval, že otázka zahraniční politiky není zpravidla bezprostředně ovlivňována postoji jednotlivých politických stran s výjimkou těch, které obsazují pozici ministra (Mareš 1999). Tento závěr je možné potvrdit i s odstupem více než patnácti let (srov. AMO 2015; AMO 2016).

Výzkum vztahu politických stran a zahraniční politiky je poznačen dominancí Ministerstva zahraničních věcí, Vlády a v neposlední řadě Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva obrany. Jak již bylo zmíněno, politické strany v tomto systému vystupovaly a stále vystupují spíše v pozici sekundárních aktérů, přičemž reálný vliv je často odvozen od jejich postavení v rámci politického systému parlamentní demokracie (viz níže).

Základ debaty o vlivu politických stran na tvorbu zahraniční politiky je v České republice tvořen zájmem především o programatickou rovinu tvořenou koncepčními dokumenty jednotlivých stran nebo volebními programy. V uplynulých letech vzniklo několik textů, které právě tyto dimenze sledují, nebo alespoň „zájem“ o zahraniční politiku takto interpretují (Mareš 1999; projekt AMO Agenda pro českou zahraniční politiku; Strítecký 2011; Handl 2011; Dančák, Mareš 2000). Společným jmenovatelem bylo zjištění, že zahraniční politika netvoří primární oblast zájmu politických stran, přičemž je vyjádřením především principiálních postojů a priorit bez ucelené představy, jak je dosáhnout. Texty dále identifikovaly různé úrovně propracovanosti přístupu k zahraniční politice, což zhruba odpovídá i zájmu jednotlivých politických subjektů o zahraničněpolitická témata (srov. Mareš 1999 a ročenky Ústavu mezinárodních vztahů *Česká zahraniční politika za období 2007–2013*). Kontinuálně se přitom opakuje skepse ohledně (ne)zájmu českých politických stran o zahraniční politiku. Tuto institucionální rovinu v posledních letech stále více doplňuje dynamická dimenze analýz, kdy politické strany, či spíše jejich nejvýraznější osobnosti, reálně vstupují do politické arény a snaží se ovlivnit politickou debatu, která souvisí se zahraniční politikou (srov. Waisová 2011). Do popředí se dostává především euroskeptický proud, který je u některých subjektů spojen se zpochybňováním postavení České republiky v rámci západních struktur, nebo celkové odmítnutí integračních projektů (Beneš 2011; Braun 2011).

Hodnocení dosavadního výzkumu je z pohledu uchopení docela těžké. Předně si dovoluji tvrdit, že komplexní výzkum zaměřený na politické strany a jejich vliv na zahraniční politiku v ČR v podstatě neexistuje nebo je hodně omezen (srov. Dančák, Mareš 2000). Je pravdou, že periodické hodnocení zahraniční politiky obsahuje zmínky o politických stranách, jedná se ale spíše o epizodické odbočky, které dokreslují diskutovanou situaci (srov. ročenky *Česká zahraniční politika za období 2007–2013*). Tato kapitola se snaží ve svém jádru vyplnit

tento prostor a propojit debatu o deklaratorních prioritách jednotlivých politických stran s konkrétními kroky jednotlivých politiků. Ve své podstatě se jedná o jeden z prvních pokusů pojmout vliv politických stran na zahraniční politiku alespoň z části komplexně, i když s nutnou dávkou ústupků a kompromisů.

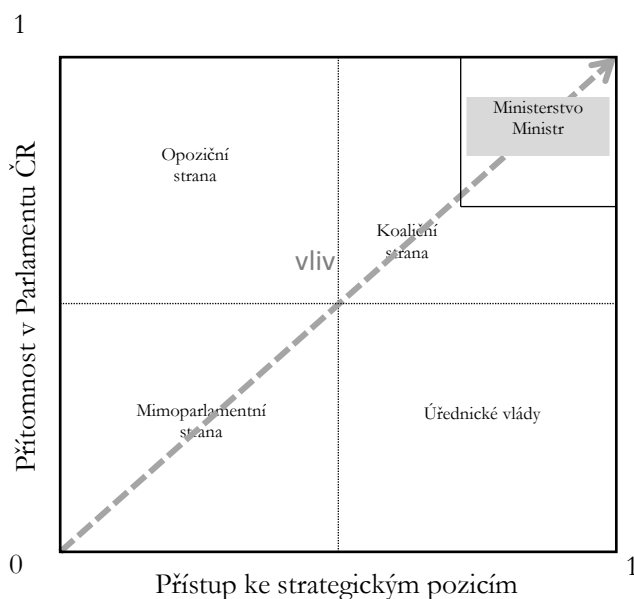
2. Legislativní a neformální rámec působení politických stran v procesu tvorby zahraniční politiky

Jak již bylo zmíněno v úvodní části této kapitoly, neformální pozice politických stran ovlivňuje jejich reálný vliv na formování zahraniční politiky. Z pohledu institucionálního postavení lze tvrdit, že politické strany jako aktéři politiky nemají žádné přímé kompetence, které by mohly ovlivňovat zahraniční politiku České republiky jako celek. Toto konstatování však nemění nic na skutečnosti, že politické strany prostřednictvím svých zástupců mohou vytvářet podobu zahraničněpolitické agendy, i když v různé míře a s různými dopady. V rámci naší diskuse je nutné zmínit především pozice ministrů zahraničních věcí, obrany a průmyslu a dopravy, ale také jednotlivých poslanců a senátorů či různých složek samosprávy (například úroveň krajů nebo statutárních měst). Jinými slovy, politické strany ovlivňují charakter zahraniční politiky prostřednictvím svých zástupců, které se snaží prosadit do klíčových rozhodovacích pozic. Tato, i když formálně neinstitucionalizovaná, podoba vlivu politických stran na zahraniční politiku České republiky tvoří nedílnou součást politiky postavené na reprezentaci a prosazování zájmů. Samotnou logiku doplňuje čistě stranická dimenze, která rozvíjí především stranické priority a cíle, jež se projevují v domácí politické aréně, ale i v mezistranických vazbách na mezinárodní úrovni, a jsou často podpořeny příslušnou strukturou vně strany (srov. Handl 2011). Toto rozdělení se v praxi reálně překrývá a je prakticky nemožné je analyticky oddělit. V rámci přehlednosti a určité ucelenosti bude ale primární důraz kladen na aktivity poslanců a senátorů jako reprezentantů a nositelů priorit politických stran, které se projevují v parlamentním, ale také neparlamentním prostředí (interpersonální vazby). Záměrně je potlačená programatická složka, jejíž analýzu je možné najít v jiných odborných textech (Mareš 1999; projekt AMO Agenda pro českou zahraniční politiku; Střítecký 2011; Handl 2011; Dančák, Mareš 2000). Z pohledu vymezení se jedná o naznačení struktury, která je primárně neformální a z velké části individualizovaná.

Když mluvíme o stranicko-politickém postavení politických stran v kontextu zahraniční politiky, je nutné otevřeně přiznat nutnou dávku subjektivity, která se v každém pokusu o interpretaci v jisté míře projeví. V rámci snahy minimalizovat tento nedostatek je kapitola organizována podle jednoduché analytické struktury, která rozlišuje různé úrovně zapojení politických stran do tvorby zahraniční politiky a jejich kapacity svoje cíle prosadit. Rámec v tomto kontextu pracuje se třemi úrovněmi postavení politických stran ve vztahu k zahraniční politice, kde pomyslný vrchol tvoří Ministerstvo zahraničních věcí a samotný ministr. Základní dělicí linií tvoří kritérium přítomnosti politické strany v Parlamentu ČR (dimenze parlamentní vs. mimoparlamentní strany). Druhou úrovní je pozice politické strany ve vládní koalici nebo opozici (dimenze opozice vs. koalice). Poslední, třetí úroveň tvoří přístup k vedoucím pozicím klíčových ministerstev, a to především Ministerstva zahraničních věcí (dimenze přímý vs. nepřímý vliv) (viz Schéma 1). Speciální kategorií, která je ve schématu zanesena, je pozice úřednických vlád, které sice disponují přístupem ke strategickým pozicím, ale nemají formální zastoupení v Parlamentu, takže jim chybí potřebný mandát pro formování vlastní zahraniční

politiky. I když v praxi se tento ideální model nemusí plně dodržovat, naznačená logika vychází z pravomocí a trvání úřednických vlád a jejich mandátu.

Schéma 1. Formální postavení politických stran a jejich možný vliv na formování zahraniční politiky ČR



2.1. Mimoparlamentní strany a jejich vliv na tvorbu zahraniční politiky

Při analýze vlivu mimoparlamentních stran je nutné si uvědomit jejich pozici ve struktuře, která umožňuje přístup k moci. V rámci snahy zachytit tuto dynamiku je nutné rozlišovat strany, které v minulosti již byly v Parlamentu zastoupeny a toto postavení ztratily a ty, kterým tato zkušenost úplně chybí. V případě první kategorie se jedná o politické subjekty, jejichž možnost ovlivňovat zahraniční politiku prostřednictvím vlády nebo parlamentních orgánů v minulosti existovala a zároveň existuje alespoň teoretická šance, že se do této pozice vrátí. Ze současných politických subjektů sem patří především Strana zelených, která sice průběžně disponuje zástupci v Senátu, avšak do Poslanecké sněmovny byla zvolena jako samostatný subjekt jen v roce 2006,⁸³ kdy získala šest mandátů a v druhé vládě Mirka Topolánka se jí podařilo prosadit Karla Schwarzenberga na post ministra zahraničních věcí (Pehe 2009).⁸⁴ I když se nejedná o dokonalý příklad mimoparlamentní strany (právě kvůli zastoupení senátorů), její postavení je možné takto interpretovat. Z pohledu vymezení jde především o neformální vliv, který je postaven na možných interpersonálních vazbách na půdě Poslanecké sněmovny nebo Senátu. Jistou výjimkou jsou epizodické události, které mohou rezonovat v mediálním prostoru, a nepřímo tak ovlivňovat politická rozhodnutí (v poslední době to je především diskuse kolem migrační krize).

Druhou kategorií jsou politické strany, které se sice do Parlamentu zatím nedostaly, jejich volební potenciál ale tento scénář nemůže úplně vyloučit (za určitých okolností). Sem patří

⁸³ V roce 1992 strana kandidovala do ČNR a Federálního shromáždění v rámci Liberálně sociální unie a v každé z komor získala po třech mandátech.

⁸⁴ V minulosti do této kategorie patřila například Občanská demokratická aliance (ODA) nebo Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (SPR-RSČ).

například Strana práv občanů (SPO), Blok proti islámu (BPI) nebo Svobodní. V případě této podskupiny platí podobný model jako u předešlé kategorie bývalých parlamentních stran, kdy vliv na zahraniční politiku je nepřímý, nevyvážený a primárně neformální. To, jakým způsobem se tak děje, je však u všech tří stran rozdílné. V případě SPO je to vazba na prezidenta republiky a osoby, kterými se obklopuje. V případě BPI to byla dlouhodobá vazba na parlamentní Úsvit, se kterým hnutí chtělo až do rozkolu v dubnu 2016 spolupracovat, a výrazný mediální úspěch, který je spjat s uprchlickou krizí. V případě Svobodných je to dlouhodobá kritika Evropské unie, která se ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 zhmotnila v podobě zvolení předsedy strany Petra Macha za europoslance.

I když tyto politické strany nemají vliv na zahraniční politiku v její institucionální podobě, identifikovaný vztah naznačuje určité vazby, které se mohou čas od času projevit. V rámci nich dominuje především neformálnost vztahů a externí tlak (například prostřednictvím médií), kterým mohou relevantní aktéři ovlivňovat diskusi kolem zahraniční politiky. Ať už je to prezident, spřátelená strana, nebo osobní sympatie, mimoparlamentní strany disponují kanály, kterými do diskuse o zahraniční politice vstupují. To, jakým způsobem skutečně probíhá vliv těchto aktérů na konečnou podobu politiky, je možné jen odhadovat.

2.2 Parlamentní strany a jejich vliv na tvorbu zahraniční politiky

Pozice parlamentních stran je o poznání lepší než pozice subjektů, které nemají zastoupení v Poslanecké sněmovně, případně Senátu. I když je stále možné vliv těchto stran na tvorbu zahraniční politiky vnímat jako sekundární a nevyvážený, na rozdíl od předešlé kategorie existují institucionalizované mantinely, v rámci kterých se politické subjekty mohou pohybovat. Jedná se především o aktivity ve výborech, účast v meziparlamentních skupinách a stálých delegacích, ale také individuální úroveň spojenou s vlastní motivací. Z pohledu ústavního pořádku je nedílnou součástí schvalování mezinárodních smluv, přijímání usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodních organizací nebo vyhlášení válečného stavu, a to jako součást poslaneckého mandátu a postavení Parlamentu v politickém systému České republiky (Ústava České republiky 1992). I když lze obě komory vnímat jako samostatné jednotky v rámci systému tvorby zahraniční politiky, zároveň jsou tvořeny poslanci/senátory, jejichž hlavní dělicí čarou je stranická příslušnost. Právě ta se může projevovat při činnosti ve výborech nebo na individuální úrovni u jednotlivých poslankyň a poslanců.

Vzhledem ke skutečnosti, že pozici Parlamentu se věnuje kapitola Pavlína Janebové v této publikaci, naše diskuse se omezí jenom na identifikaci základních arén, ve kterých se politické strany na parlamentní půdě setkávají. Následující část se pak zaměří na jednotlivé pozice v rámci struktury, která byla představena ve Schématu 1. Vzhledem k relativně komplexnímu rámci se následující výklad zaměří především na Poslaneckou sněmovnu, kde probíhá hlavní mezistranická dynamika a je možné vysledovat i méně výrazné vlivy na zahraniční politiku.

Základním prostředím, kde dochází k ovlivňování zahraniční politiky politickými stranami, jsou výbory. I když z formálního hlediska mají dominantní postavení především zahraniční výbory a výbory, pod které spadají evropské záležitosti, zahraničněpolitickými otázkami se mohou zabírat i další výbory, podle kompetencí a zaměření, které mají. V rámci výborů jsou politické síly rozloženy proporcionalně podle získaných mandátů, což naznačuje i rozložení sil při jednotlivých hlasováních. Činnost výborů je možné rozdělit na vnitřní a vnější, kde první odkazuje na legislativní činnost v rámci Parlamentu, zatímco druhá zahrnuje

především mezinárodní vztahy (návštěvy, delegace, oficiální akce s mezinárodní účastí). Druhou skupinou jsou stále delegace při mezinárodních organizacích, prostřednictvím kterých je udržován kontakt se zahraničními partnery na parlamentní úrovni. Do těchto delegací jsou poslanci voleni s ohledem na proporcionalní zastoupení stran v Parlamentu. Třetí skupinou jsou meziparlamentní skupiny, jejichž cílem je prostřednictvím meziparlamentního dialogu podporovat kontakty a výměnu názorů a zkušeností mezi členy parlamentů z celého světa, zkoumat otázky celosvětového významu se záměrem aktivně zapojit parlamenty do jejich řešení a napomáhat ochraně lidských práv. Účast v těchto skupinách není nijak omezena a je zcela dobrovolná (PS PČR 2016).

Prostřednictvím této struktury se projevují osobní ale také stranické zájmy zastoupených politických subjektů, které na individuální, ale i kolektivní úrovni mohou ovlivňovat podobu zahraniční politiky. To se projevuje při koordinaci hlasování, jednotném přístupu ke konkrétním otázkám zahraniční politiky a podobě neformálních vazeb napříč politickým spektrem. To, jakým způsobem se jednotlivé strany podílejí na utváření zahraniční politiky, je následně především otázkou přístupu ke strategickým pozicím, které politické strany obsazují nebo můžou skrze různé kanály ovlivňovat.

2.3 Opoziční strany

Postavení opoziční strany v Parlamentu ČR je odvozeno z rozložení sil v zastupitelském sboru, které určuje vítěznou koalici. To v zásadě ovlivňuje i její přístup ke strategickým postům, které souvisejí s přímým ovlivňováním zahraniční politiky. Bez účasti ve vládě je logicky oslabena i možnost ovlivňovat výběr ministra zahraničních věcí nebo se přímo podílet na chodu ministerstva. Tato struktura však byla v minulosti v České republice výrazně ovlivněna silou vládní koalice, což se nejvíc projevilo v čase opoziční smlouvy v letech 1998–2002 (Kopeček 2015). Opoziční strany se v tomto kontextu účastní formování zahraniční politiky především v rámci Parlamentu a jeho orgánů nebo mimo něj v rámci svých mezinárodních aktivit, a to buď koordinovaně na úrovni strany, nebo na individuální bázi. Jak již bylo zmíněno, pozice politických stran v rámci výborů ovlivňuje jejich relativní síla v komorách. Na rozdíl od rozdělení postů v rámci vlády může být situace ve výborech relativně odlišná.⁸⁵

Prostřednictvím aktivity ve výborech mají strany možnost vyjadřovat se k otázkám zahraniční politiky, a to jak v legislativním procesu, tak při formování samotného obsahu (například příprava koncepce zahraniční politiky). Činnosti výborů se věnuje kapitola o Parlamentu, proto nemá cenu výklad na tomto místě opakovat. Zásadní je především neformální vliv poslanců, kteří jsou v kontaktu v rámci práce ve výborech a mají možnost intervenovat v případě zahraničněpolitických otázek. To však neznamená, že tento neformální vliv se reálně musí projevit v konečné podobě zahraniční politiky jako celku nebo jeho části. Při sporných otázkách se zpravidla projevuje dělení koalice – opozice, přičemž dochází k prohlubování rozdílů tak, jak je identifikují jednotlivé politické strany. Koordinace těchto aktivit probíhá na úrovni poslaneckých klubů, které v případě potřeby mohou diskutovat o krocích na úrovni celku (stanovisko poslaneckého klubu), nebo na úrovni jednotlivce (interpelace, výzvy apod.).

Asi nejvýznamnější opoziční strukturou na úrovni strany, která se může projevit v diskusi o zahraniční politice, je vznik a organizace tzv. stínové vlády a především existence stínového ministra zahraničních věcí. Stínová vláda je neformální uskupení vně strany, které

⁸⁵ V zásadě platí, že vedení výboru, které je voleno, je složeno proporcčně z téměř všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně.

víceméně kopíruje existující strukturu ministerstev, přičemž jednotliví poslanci / stínovní ministři mají za úkol sledovat agendu příslušných ministerstev, vyjadřovat se k vládní politice jako odborníci strany a v případě potřeby být připraveni převzít ministerské pozice. Strany si tímto způsobem připravují odborníky, kteří by měli rozumět chodu ministerstev a měli by mít čas pracovat na vlastní vizi zahraniční politiky (viz přehled jednotlivých stran níže). V tomto kontextu je stínový ministr zahraničních věcí nejsilnější opoziční strany (pokud ho strana má) často stavěn do pozice hlavního protivníka vládní politiky, která je takto kontrolována a konfrontována. I když prostřednictvím této formální struktury mohou opoziční strany vstupovat do diskuse o povaze a podobě zahraniční politiky, jedná se spíše o nepřímý vliv, který není nijak vynutitelný z pohledu formální struktury.

2.4 Koaliční strany

V kontextu reálného vlivu na tvorbu zahraniční politiky jsou koaliční strany svým postavením předurčeny k jejímu přímému formování. Vzhledem k samostatné kapitole věnované postavení vlády v systému tvorby zahraniční politiky se omezíme na vliv jednotlivých stran jako celků. V rámci vymezení budeme uvažovat o jednoduché struktuře, která dělí koaliční strany na ty, které mají přístup ke strategickým pozicím na ministerstvech (především Ministerstvo zahraničních věcí), a ty, které svůj vliv mohou uplatnit v rámci koaličních jednání bez přímého zastoupení v exekutivě.

Podobně jako v případě opozičních stran jsou strany koalice taktéž zastoupeny na úrovni Poslanecké sněmovny a Senátu, ve výborech, delegacích a meziparlamentních skupinách. Jejich postavení vzhledem k existující struktuře dané koaliční smlouvou je však daleko výraznější. Ve výborech, jejichž složení odpovídá proporcionalnímu rozložení sil v jednotlivých komorách, mají zástupci koalice většinu. Tím mají možnost ovlivňovat přijímání usnesení a podobu agendy, která pod příslušný výbor spadá.

Hlavní kanál pro prosazení vlivu je však zakotven v rámci koaliční smlouvy, která jednak určuje priority koalice a zároveň stanovuje rozdělení jednotlivých ministerstev mezi „vítězné politické strany“. Tato formální struktura vytváří prostor pro ovlivňování zahraniční politiky na úrovni vlády, ale také jednotlivých ministerstev. Jak již bylo zmíněno, v kontextu zahraniční politiky je možné rozlišit strany, které mají přístup ke strategickým postům (především Ministerstvo zahraničních věcí), a tím pádem přímo ovlivňují podobu zahraniční politiky podle priorit, které si jednak stanovily ve svých strategických a koncepčních dokumentech, ale také mohou plynout z koaliční dohody. Druhou kategorií jsou politické strany, které sice nemají přímý dosah na strategické pozice, ale zároveň disponují komunikačními kanály, kterými můžou zahraniční politiku výrazně ovlivnit. Především v rámci zasedání vlády dochází k přímému kontaktu mezi jednotlivými ministry jako nominanty stran, což vytváří prostor pro ovlivňování zahraniční politiky (formální, ale také neformální úroveň). Zároveň se ale projevuje vztah vně koalice, kdy členové mají možnost požadovat od svých partnerů naplňování cílů vytyčených v koaliční smlouvě či jiných relevantních dokumentech. V neposlední řadě mají jednotlivé strany prostřednictvím svých ministrů možnost formovat zahraniční politiku na úrovni sektorových kompetencí, které spadají do kategorie mezinárodních vztahů (podpora podnikání, životní prostředí, kulturní vazby apod.).

3. Zahraniční politika v kontextu českých politických stran: stručný historický přehled

V prvních polistopadových letech byla vlivem dominance Občanského fóra otázka určování zahraničněpolitických priorit v mnohých směrech nekonfliktní. Dominoval apel na návrat do Evropy a budování korektních politických vztahů se všemi státy regionu. Politika ztělesněná osobou Jiřího Dienstbiera staršího v zásadě nereprezentovala klasickou stranickopolitickou linku, kterou je možné vysledovat v konsolidovaných demokraciích západního typu, ale jistý konsenzus, který se zformoval na základě preferencí československých disidentských kruhů. S postupným oslabováním postavení Občanského fóra a následným štěpením, které bylo doprovázeno genezí stranického systému, vznikaly konfliktní linie, které se začaly projevat i v otázce zahraniční politiky. Náznaky těchto změn je možné najít již v první předvolební kampani ODS, která se začala odklánět od nekritického postoje k zahraničněpolitickému projektu Jiřího Dienstbiera (srov. Dienstbier 1999; Kotyk 2000).

Po volbách v roce 1992, kdy vrcholila krize kolem otázky federace, se problematika zahraniční politiky na velkou část 90. let stala výsadní doménou ODS (Mareš 1999). Toto období je typické výrazným omezením vlivu opozičních stran na podobu zahraniční politiky, její formování a priority. Zároveň platí, že silné postavení ODS nebylo zpochybňováno ani koaličními partnery, kteří se na společných prioritách s nejsilnější politickou stranou v koalici shodli nebo si na tuto oblast nedělali nárok (ibid.).⁸⁶ Toto období je silně ovlivněno otázkou zajištění vnější bezpečnosti ČR, která byla spojena s přístupovými rozhovory do Severoatlantické aliance (NATO). Především začátkem 90. let tyto otázky výrazně ovlivňovaly formování pravicových subjektů, které snahy o vstup do NATO vnímaly jako sjednocující činitel (viz dále). Období po vstupu do NATO je následně možné vnímat především prostřednictvím debaty o Evropské unii, která neutichla ani po roce 2004, kdy se Česká republika spolu s dalšími zeměmi regionu stala členským státem společenstva (Pick, Handl 2004). V současnosti tato debata pokračuje prostřednictvím dělicí linie mezi zastánci proevropských postojů a kritiků evropské integrace (euroskeptiků), což je trend, který kopíruje vývoj v dalších zemích kontinentu. S nástupem nových zahraničněpolitických výzev do debaty zároveň pronikají témata, která hýbou světovými médii (migrační krize, konflikt na Ukrajině, násilí v arabském světě a hrozba teroristických útoků) a která prostupují domácí a zahraniční arénu (srov. Mansfeldová, Guasti 2012; Klaus 2011).

Paralelní dimenze, která formuje postoje českých politických stran k zahraniční politice, je definována vztahy se sousedními státy, které je možné vnímat prostřednictvím bilaterálních vazeb (typicky Slovensko, Německo nebo Rakousko) nebo v rámci regionálního uskupení (Visegrádská čtyřka) (Handl 2011; Pick, Handl 2004; ročenky *Česká zahraniční politika* za období 2007 až 2013). Za zmínku stojí debata kolem normalizace vztahů s Německem, která probíhala především v 90. letech minulého století (Handl 2011). Individuální postoje politických stran se projevovaly a stále projevují i v případě dalších států, se kterými se Česká republika setkává v mezinárodním prostoru, ať už na úrovni mezinárodních organizací (OSN, EU, OECD, OBSE), nebo v rámci bilaterálních vztahů (například, USA, Francie, Rusko nebo Čína; srov. ročenky *Česká zahraniční politika* za období 2007 až 2013). Ty však podléhají ad hoc dynamice, kterou není možné na úrovni většiny politických stran zastoupených v Parlamentu označit za dominantní nebo zásadně významnou (určitou výjimkou je jenom KSČM). Samostatnou kapitolou jsou vazby na Slovensko, které jsou v mnoha ohledech nadstandardní a v prostoru evropského kontinentu je možné je označit za výjimečné.

⁸⁶ Dalšími stranami v koalici byly Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL), Křesťanskodemokratická strana (KDS) a Občanská demokratická aliance (ODA).

V rámci diskuse o vztahu politických stran k formování zahraniční politiky je základním referenčním rámcem programatika strany. Cílem následujících sekcí je stručně popsat pozice hlavních politických stran, které v posledních více než dvou desetiletích formovaly českou politiku. V rámci omezeného místa a reflexe reálného vlivu politických stran, které za více než čtvrt století měly nebo mohly mít nějaký vliv na formování zahraniční politiky, se zaměříme na ty, které obsadily po roce 1993 post ministra zahraničních věcí nebo reprezentovaly výraznou názorovou linii v zahraniční politice. Tento výčet zahrnuje Občanskou demokratickou stranu (ODS), Českou stranu sociálně demokratickou (ČSSD), Křesťanskou a demokratickou unii – Československou stranu lidovou (KDU-ČSL), TOP 09, Stranu zelených (SZ) a Komunistickou stranu Čech a Moravy (KSČM).

3.1 Občanská demokratická strana

Občanská demokratická strana vznikla v roce 1991 jako nástupnický subjekt Občanského fóra, v rámci kterého převážily názory odmítající koncept „nepolitické politiky“. Předsedou strany se stal tehdy velice populární Václav Klaus, který po vítězství v parlamentních volbách v roce 1992 usedl do křesla předsedy české vlády. Ministrem zahraničních věcí se stal místopředseda ODS Josef Zieleniec, který v této funkci vydržel až do pádu druhé Klausovy vlády v roce 1997 a výrazně přispěl k „normalizaci“ česko-německých vztahů a podepsání Česko-německé deklarace (srov. Kotyk 2000). Dalším ministrem zahraničních věcí za ODS byl až Alexandr Vondra, který byl součástí první Topolánkovy vlády, které se ale nepodařilo získat důvěru Poslanecké sněmovny (4. 9. 2006 – 9. 1. 2007).

ODS si v rámci zahraničněpolitických otázek stanovila priority již v prvním programovém prohlášení z roku 1991 Cesta k prosperitě. V něm strana vyjádřila zájem o to, aby se Československo stalo co nejdříve součástí Evropské unie a usilovalo o budování dobrých vztahů s členskými státy NATO, s perspektivou stát se jedním z nich (ODS 1991). V roce 1992 se strana ve svém volebním programu kriticky vymezuje k nekonzistentnímu přístupu Dienstbierovy zahraniční politiky směrem k Severoatlantické alianci a poukazuje na možné hrozby plynoucí z rozpadu Sovětského svazu (ODS 1992). Silnou orientaci na bezpečnostní otázky v zahraniční politice je také možné najít v základním programovém dokumentu z roku 1995, kde jsou komentovány důvody podpory členství ČR v NATO (ODS 1995).

V otázce přístupových rozhovorů s Evropskou unií strana od druhé poloviny 90. let zdůrazňovala, že jejím cílem je Evropa národních států, založená na svobodném trhu, na partnerství, otevřené soutěži, ochraně stability a prosperity. V rámci vnitrostranické, ale také mezistranické diskuse zdůrazňovala potřebu schválení vstupu referendem, které by potvrdilo přesun značné části suverenity na evropskou úroveň (srov. volební programy ODS; ODS 2016a). ODS prostřednictvím svého předsedy Václava Klause a dalších představitelů strany upozorňovala na potřebu vnitřní reformy Evropské unie tak, aby to neohrozilo ekonomickou a v konečném důsledku i politickou stabilitu v zemi. Za velice rezervovaný je možné považovat také postoj k evropské měnové unii. Strana v roce 2001 dokonce přijímá tzv. Manifest českého eurorealismu, v rámci kterého rozpracovává i alternativy v případě nepřijetí do EU. Na mezinárodní úrovni se tento euroskepticismus projevoval i v rezignaci na spolupráci s Evropskou lidovou stranou a orientaci spíše na Evropskou demokratickou unii (Zahradil et al. 2001; Zahradil et al. 2011).

Současná politická reprezentace v čele s Petrem Fialou v této euroskeptické politice pokračuje, přičemž prosazuje výrazně kritický postoj k prohlubování integrace v rámci stávající EU. Odmítá přijetí eura a kriticky vystupuje proti zásahům EU do národních kompetencí

členských států. V posledních letech se do popředí dostala také otázka migrace a ochrany vnějších hranic (ODS 2016b). Tato témata prostupují vnitrostranickou, ale také mezistranickou rovinou, která následně formuje kritické hlasy směrem k vládní politice. Podobně jako v případě jiných stran i ODS nemalou část své zahraničněpolitické agendy formuje až jako ex post reakci na vzniklé situace, které se snaží ideově a strategicky zakomponovat do svého vnímání zahraniční politiky (například návštěva čínského prezidenta v ČR v roce 2016). V rámci formování zahraniční politiky strana identifikovala šest osobností, které se k zahraniční politice vyjadřují, nebo alespoň mají v případě zahraničněpolitických otázek mandát tak činit (informace z dubna 2016): Jan Zahradil (europoslanec), Miroslava Němcová (předsedkyně Mandátového a imunitního výboru PSP ČR), Jana Fischerová (členka Zahraničního výboru PSP ČR), Tomáš Jirsa (místopředseda Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu PČR), Lumír Aschenbrenner (člen Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu PČR), Tomáš Grulich (člen Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu PČR) (ODS 2016c).

3.2 Česká strana sociálně demokratická

Česká strana sociálně demokratická představuje na rozdíl od ODS historicky subjekt, který se s pádem KSČ v první polovině 90. letů podařilo obnovit, a navázal tak na prvorepublikovou tradici sociální demokracie. Na rozdíl od jiných sociálnědemokratických stran v regionu ČSSD nevznikla transformací komunistických subjektů či jejich rozpadem. Již od počátku byla zahraničněpolitická linie strany silně ovlivněna exilovými vazbami, které umožnily napojení obnoveného subjektu na mezinárodní struktury (především Socialistická internacionála) (Mareš 1999, 2000).

První roky porevoluční existence však nepředstavovaly výrazně úspěšné období v životě strany. Ve volbách v roce 1990 se nijak výrazně neprosadila, a i když v roce 1992 svůj výsledek zlepšila, zaostala za očekáváním.⁸⁷ Po zvolení Miloše Zemana předsedou strany v roce 1993 dochází ke změně a ČSSD začíná dominovat v prostoru levice a levého středu. Po volbách v roce 1996, kdy získala 26,44 % hlasů a vládní koalici složená z ODS, KDU-ČSL a ODA nezískala potřebnou většinu v Poslanecké sněmovně, její význam vzrostl (Cabada, Šanc 2005).

I když v průběhu 90. let dominovala české politice především vládní ODS, ČSSD se snažila vystupovat jako konstruktivní opozice. V rámci určení priorit nezpochybňovala porevoluční směřování v zahraniční politice a souhlasila s jejími prioritami. Již v roce 1992 bylo v rámci volebního programu jasně deklarováno, že zahraniční politika je důležitou součástí politického života. ČSSD vítala všechny kroky, které směřovaly k napojení Československa na světové a především evropské politické, hospodářské a bezpečnostní struktury (ČSSD 1992). I v dalších letech dominoval v případě zahraniční politiky konformní přístup, který ztělesňoval především souhlas a podpora vstupu ČR do EU a NATO. ČSSD sice v průběhu svého působení v opozici projevovала kritické výhrady, jejich podoba ale spíše odpovídala korekcím v prosazování zahraničněpolitických priorit ČR (Mareš 2000).

Změna nastala v druhé polovině devadesátých let, kdy strana sice opětovně podpořila vstup ČR do NATO, vymezila se ale k podobě pozice ČR v tomto uskupení. Inspiraci pro svou vizi ČSSD našla v případech Norska a Dánska (Kavan 1995). Strana následně před veřejností prosazovala (v rozporu s praktickými kroky), aby se otázka zahraniční politiky více odvozovala

⁸⁷ Ve volbách v roce 1990 do České národní rady byl zisk strany 4,11 %; v roce 1992 to bylo 6,53 %.

z podpory veřejnosti, a to především s odkazem na přístupové rozhovory s EU a NATO. Po vstupu do vlády v roce 1998 a úspěšném ukončení přístupových rozhovorů s NATO v roce 1999 byla vláda Miloše Zemana téměř bezprostředně po vstupu postavena před vážnou otázku řešení kosovské krize. Post ministra zahraničí v tomto období zastával Jan Kavan. Sociálně demokratická vláda sice formálně podpořila vojenskou akci aliance, mezi stranickou reprezentací však byla patrná rezervovanost. I když zapojení do severoatlantických struktur zůstalo prioritou ČSSD, v následujícím období se strana začala stále více odkazovat na posilování evropského bezpečnostního pilíře.

V otázce Evropské unie se strana dlouhodobě profiluje jako proevropská a prointegrační. Na rozdíl od ODS dominuje snaha o prohlubování kooperace a posilování postavení ČR v EU. Strana se staví pozitivně k možnému přijetí eura a zdůrazňuje nutnost mezinárodní kooperace. S nástupem migrační krize se do rétoriky sociálně demokratických politiků stále více prosazuje akcent na vazby směrem k evropským institucím a společné řešení krize (ČSSD 2016a, 2016b). V otázce ad hoc témat se strana vyjadřuje prostřednictvím svých vedoucích představitelů, a to především svého ministra zahraničních věcí Lubomíra Zaorálka. Právě Lubomír Zaorálek je druhým a zároveň posledním ministrem zahraničních věcí za ČSSD, který je od roku 2013 členem kabinetu Bohuslava Sobotky. Na úrovni stranických struktur funguje tzv. zahraniční komise, která by měla vytvářet základ pro zahraniční politiku strany (předsedou je František Bublan). V čase psaní této kapitoly ale stránky komise nefungovaly a profil na sociální síti Facebook byl neaktualizovaný. Větší význam z pohledu akceschopnosti má formální struktura rozdělení kompetencí mezi členy strany. U mezinárodních otázek strana v dubnu 2016 identifikovala čtyři osoby, které se na tuto oblast politiky specializují: Lubomír Zaorálek (ministr zahraničních věcí), Miroslav Poche (europoslanec), Pavel Poc (europoslanec), Olga Sehnalová (europoslankyně). Mimo to je jako místopředseda strany pro zahraniční otázky uváděn Jan Hamáček (ČSSD 2016c).

3.3 Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL)

Pozice KDU-ČSL ve stranickém systému České republiky je v mnoha směrech specifická. Podobně jako ČSSD strana po roce 1989 navázala na svou prvorepublikovou tradici, přičemž se od začátku profilovala jako katolická strana spřízněná se zájmy venkova. V otázce zahraniční politiky se jí podařilo hned od počátku své obnovené existence profilovat jako silně proevropská a prozápadní (KDU-ČSL 2016a). Tuto orientaci se jí v průběhu 90. let dařilo ve velké míře i prosazovat, a to jako důsledek postavení strany ve stranickém systému a existence vysokého koaličního potenciálu (Cabada, Šanc 2005). Z pohledu formování zahraniční politiky je KDU-ČSL jednou z mála českých stran, které se pokouší k zahraničněpolitickým otázkám přistupovat systematicky. Tato pozitivní deviace je zvláště zřejmá především v posledních letech, kdy je možné vysledovat celkový nezáměr o zahraničněpolitické otázky napříč politickým spektrem (AMO 2015).

Z historického hlediska je podobně jako u dalších diskutovaných stran možné identifikovat dvě velké témata, která formovala pojetí zahraniční politiky. Prvním je vstup do Severoatlantické aliance a druhým členství v Evropské unii. V obou případech strana podporovala prointegrační politiku, přičemž zdůrazňovala přirozenost vazeb, které tyto integrační projekty obsahují (Mareš 1999). Po jejich naplnění (1999 NATO, 2004 EU) se dominance zahraničněpolitických témat částečně oslabuje, ale na rozdíl od dalších politických subjektů je možné identifikovat jistou konzistentnost a kontinuitu (KDU-ČSL 2016b). Ta

existuje i v konkrétních otázkách zahraniční politiky, jakou je například podpora lidských práv nebo v posledních letech otázka sankcí vůči Rusku (AMO 2015).

Z pohledu reálného vlivu strany na formování zahraniční politiky se strana těší relativně stabilnímu postavení, které je vyjádřeno účastí v devíti ze třinácti českých vlád. Největším vlivem přitom strana disponovala v čase, kdy Ministerstvo zahraničních věcí vedl Cyril Svoboda. V současnosti je kromě evropských, sousedských a severoatlantických priorit tématem také migrační krize, kdy strana prosazuje přísnější unijní imigrační politiku s důrazem na integraci migrantů v Evropě při zachování otevřenosti vůči osobám pronásledovaným (KDU-ČSL 2016c). Z pohledu personálních kapacit strana sází na silné osobnosti, které se dlouhodobě na oblast zahraniční politiky nebo bezpečnosti zaměřují. Výrazný je především Ivan Galal (místopředseda Výboru pro obranu) a Ondřej Benešík (předseda Výboru pro evropské záležitosti). Podobně jako v případě ČSSD i KDU-ČSL má zřízenou komisi pro zahraniční politiku a záležitosti EU, kterou vede Zdeněk Krejčí (informace z dubna 2016).

3.4. Strana zelených (SZ)

I když se Strana zelených pohybuje na české politické scéně od počátku 90. let, její vliv na zahraniční politiku je možné interpretovat jenom v rámci (zatím) epizodického úspěchu v parlamentních volbách v roce 2006. V nich získala 6,29 % hlasů a šest křesel v Poslanecké sněmovně (Volby.cz 2013). Tento svůj historický úspěch dokázala proměnit na neuvěřitelná čtyři ministerstva. Jedním z nich bylo i Ministerstvo zahraničních věcí, které obsadil nestraníček Karel Schwarzenberg, tehdy senátor zvolený za US-DEU v obvodu Praha 6. Strana tímto rozhodnutím reagovala na nedostatečné kapacity, odpovídající struktuře a prioritám strany. Zelení dlouhodobě v zahraniční politice prosazují prohlubování evropské integrace a zdůrazňují upřednostnění zahraniční rozvojové pomoci před vojenskou účastí ČR v konfliktech. Důležitou součástí zahraničněpolitického profilu strany je akcent na lidská práva, mír a spolupráci (SZ 2016).

Navržení Karla Schwarzenberga na post ministra zahraničních věcí v mnohých směrech reflektovalo preference Strany zelených, která tak získala možnost prosazovat svůj humanitní koncept v zahraniční politice (i když nedostatečně rozpracovaný). Nešlo ani tak o přímý vliv strany jako subjektu, který formuje zahraniční politiku v průběhu vedení ministerstva, ale spíše o nastavení mantinelů, které definovala osoba Karla Schwarzenberga. Tento volný vztah se v průběhu jeho působení ve funkci několikrát projevil, když ministr jednal v rozporu s prioritami Strany zelených.⁸⁸

V rámci formulování témat v zahraniční politice se strana nijak výrazně nad český průměr neprofiluje. Personálně této oblasti nedominuje žádná z osobností a podobně jako v případě dalších stran je aktivita v zahraničněpolitické oblasti spíše ex post reakcí než systematickým přístupem. Strana má v rámci svých struktur zřízeny odborné sekce pro zahraniční politiku a lidská práva. Jejich aktivita se ale omezuje především na sociální síť.

3.5 TOP 09

Politická strana TOP 09 je z pohledu formování české zahraniční politiky v posledních letech výrazným, i když mladým subjektem, jehož historie se začala psát teprve v roce 2009.

⁸⁸ V médiích se mluvilo o nezávislosti Kosova nebo hlasování o dopadu použití zbraní a munice z ochuzeného uranu.

Navzdory své krátké existenci byl její vliv na zahraniční politiku alespoň prostřednictvím výrazných osobností enormní. Již po prvních volbách v roce 2010 se strana stala součástí koalice a obsadila post ministra zahraničních věcí. Tím se stal předseda strany Karel Schwarzenberg. Pod jeho vedením byla akcentována proevropská a prozápadní orientace, která byla doplňovaná silnou pozicí podpory lidských práv a evropských hodnot (TOP 09 2016). Pozice Karla Schwarzenberga byla v tomto období tak silná, že jeho názory a postoje byly neoddělitelně spjaty se stranou jako celkem (srov. ročenky *Česká zahraniční politika* v období let 2010 až 2013).

Po odchodu do opozice v roce 2013 došlo k reálnému oslabení vlivu strany, který byl umocněn postupným stahováním se Karla Schwarzenberga z jejího vedení. I když je dnes možné TOP 09 považovat za potenciálně silnou opoziční stranu v otázkách zahraniční politiky, její pozice se musí stabilizovat a především posílit. V posledních letech se strana vůči vládě sice snažila vymezovat, nedokázala však přinášet propracované protinávrhy. Ty nahrazovala defenzivní obhajobou politiky předchozích vedení MZV, které ztělesňoval především Karel Schwarzenberg (AMO 2015). Právě po jeho odchodu z čela strany a nástupu Miroslava Kalouska na post předsedy se pozice strany v zahraničněpolitické oblasti výrazně oslabila. S odchodem silné osobnosti se strana sice snaží vypořádat, adekvátní náhrada ale stále chybí (AMO 2016). K zahraničněpolitickým otázkám se začal v posledních letech vyjadřovat nový předseda strany Miroslav Kalousek a první místopředseda Marek Ženíšek, který se za své aktivity dostal i na ruský seznam nežádoucích osob. Podobně jako jiné strany i TOP 09 sází především na výrazné stranické osobnosti, které se k zahraničněpolitickým otázkám vyjadřují. Kromě zmíněných dvou poslanců z vedení je to ještě například europoslanec Jaromír Štětina, poslankyně Helena Langšádlová nebo stále aktivní předseda zahraničního výboru a čestný předseda strany Karel Schwarzenberg.

3.6 Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)

V rámci diskuse o vlivu politických stran na zahraniční politiku představuje KSČM v mnoha směrech specifický příklad ve stranickém systému ČR. Po pádu komunistického režimu se strana nevzdala marxismu a nedošlo k žádné transformaci po vzoru dalších komunistických státostran v regionu. Od počátku 90. let se strana profiluje v oblasti zahraniční politiky velmi výrazně, přičemž po rozkladu SPR-RSČ získala v politickém prostoru zpochybnujícím prozápadní směřování dominanci, kterou se jí ve velké míře daří udržet. KSČM nikdy nebyla členem vládní koalice a její profilace jí kromě kritických hlasů neumožňuje aktivně ovlivňovat zahraniční politiku ČR jako celku. To však neznamená, že by se s touto pozicí smířila, nebo ji dokonce akceptovala. Svou aktivitu od počátku směřuje na spolupráci s různými levicovými organizacemi vlasteneckého, slovanského nebo mírového zaměření (Mareš 1999). Strana se dlouhodobě staví proti členství v Severoatlantické alianci a odmítá zapojení ČR do vojenských mocenských paktů. Především v 90. letech výrazně vystupovala proti vznášeným požadavkům sudetských Němců. V čase probíhající diskuse o vstupu ČR do Evropské unie se proti vstupu nijak výrazně nevymezovala, ale ani ho nijak nepodporovala. Významným tématem, se kterým KSČM dlouhodobě pracuje, je globalizace, která je v mnoha směrech ztotožňována s ekonomicko-sociální dimenzí imperialismu (Mareš 2000).

Po vstupu do NATO a Evropské unie se strana zařadila mezi kritiky těchto uskupení poukazující na ztrátu nezávislosti. V rétorice je zdůrazněna existence velkých kapitálových zájmů, jejichž dosavadní struktura a postupy negarantují sociální ochranu slabších zemí a občanů před prosazováním zájmů silnějších států a skupin. Častým argumentem je neefektivita

a podbízení se cizím zájmům. Strana odmítá militarizaci a alespoň v rétorické rovině prosazuje mírové řešení sporů. Strana je aktivní především prostřednictvím svých kontaktů v mezinárodním prostředí a přímých vazeb na levicové či komunistické strany v zahraničí (KSČM 2009). Po vypuknutí konfliktu na Ukrajině se stala jedním z nejnápadnějších kritiků evropských sankcí proti Rusku. Zároveň na rozdíl od jiných politických stran KSČM zaujala zdrženlivé až podporující stanovisko vůči ruské anexi Krymu a požadavkům separatistických skupin na východě Ukrajiny (viz níže).

Strana jako jedna z mála disponuje strukturou, která se zahraniční politice věnuje a stanovuje v ní politické priority, které jsou formovány za stranu jako celek. Kromě Ústředního výboru, kde tyto otázky řeší nejužší vedení, je klíčovým orgánem komise zahraniční politiky a strategie při ÚV KSČM, která se dělí na sekci zahraniční politiky a diplomacie, sekci politiky pro evropské záležitosti a sekci spolupráce s komunistickými a levicovými stranami. Komise připravuje analytické rozbory, koncepční a strategická východiska politiky KSČM jako alternativní přístupy k zahraniční politice vlády ČR. Zpracovává náměty pro vedení KSČM, poslance a senátory KSČM v oblasti zahraničněpolitických a bezpečnostních aktivit ČR (KSČM 2016).

4. Vliv politických stran na tvorbu zahraniční politiky a praxe posledních let – případové studie

Předcházející části stručně představily pozici politických stran v systému tvorby zahraniční politiky České republiky, a to jak z pohledu formálního vymezení, tak reálných politických cílů. Další diskuse se zaměří na empirické příklady, které naznačenou dynamiku dokreslují. Jedná se o dvě mikropřípadové studie, kdy první se zaměřuje na debatu o navyšování rozpočtu na obranu, zatímco druhá na postoje politických stran v případě konfliktu na Ukrajině. Cílem je vykreslit dynamiku sporů, jejichž prostřednictvím se politické strany snaží vyjadřovat k zahraničněpolitickým otázkám. Jednotkou analýzy je samotná debata, která byla v případě obou problémů vedena mezi stranami, jež byly v daném období zastoupeny v Poslanecké sněmovně. Časový rámec v případě první případové studie (výdaje na obranu) tvoří období od listopadu do prosince 2015, kdy probíhala debata o potřebě posilovat obranyschopnost České republiky jako odpověď na měnící se geopolitickou situaci v regionu. Druhá případová studie podobně jako první mapuje debatu, která se vedla a stále vede o povaze konfliktu na Ukrajině a odpovědi na něho. Studie pokrývá období od anexe Krymu, která započala 26. února 2014, až do současnosti (duben 2016).

4.1 Navyšování rozpočtu na obranu jako součást zahraniční politiky

S měnícím se bezpečnostním prostředím v Evropě je možné zaznamenat napětí, které souvisí s přítomností strachu a existencí bezpečnostních hrozeb. V posledních dvou letech jsou tyto obavy ztělesněny především probíhajícím konfliktem na Ukrajině a pokračující migrační krizí, která je mnohými spojována s možným průnikem islámského radikalismu a především výskytem teroristických útoků v Evropě (Česká televize 2016). Logickou odpovědí na politizaci a následnou sekuritizaci těchto problémů je snaha zvyšovat pocit bezpečí, který je subjektivní reakcí na míru bezpečnostních opatření, jejichž primárním cílem je existující hrozby eliminovat, nebo alespoň minimalizovat. S tímto trendem souvisí i snaha alokovat prostředky, které na tento účel mají sloužit.

Otázka navyšování výdajů na obranu je pravidelným bodem politické diskuse od dob, kdy Česká republika přestala plnit svůj závazek Severoatlantické alianci, že musí na obranu vynakládat minimálně 2 % svého HDP (naposledy se tento závazek podařilo splnit v roce 2005). V současnosti jsou výdaje na obranu na úrovni podprůměrného 1,03 % (Ministerstvo obrany 2016), což podle odborné veřejnosti, ale také politiků ani zdaleka nepostačuje na plnění základních obranně-bezpečnostních úkolů, které by armáda a potažmo resort obrany měl plnit (srov. kapitolu věnovanou Ministerstvu obrany). V rámci tohoto stavu se otázka navyšování výdajů na obranu periodicky vrací jako téma politické debaty, přičemž strany jsou její nedílnou součástí. V rámci hlubšího rozboru se v následující části zaměříme na diskusi kolem návrhu z listopadu 2015, kdy sněmovní výbor pro obranu navrhl navýšit rozpočet Ministerstva obrany o 2,28 mld. Kč. V rámci debaty se následně propojovala vnitrostátní rovina týkající se rozdělování peněz ze státního rozpočtu na obranu s vnější, kdy rezonovaly především otázky závazků vůči NATO, eskalace konfliktu na Ukrajině a hrozby, které s sebou nese migrační krize a boj proti terorismu.

Usnesení z 12. listopadu 2015 odkazuje na současnou bezpečnostní situaci, která si podle poslanců vyžaduje navýšení rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany. Zpravodajem bodu jednání byl poslanec za KDU-ČSL Ivan Gabal, který v rámci své zprávy zdůraznil, že Česká republika patří v Evropské unii mezi země s nejnižšími výdaji na obranu a vláda financuje obranu poloviční intenzitou, než bylo slibováno koaliční dohodou (PS PČR 2015a; PS PČR 2015b). Zároveň poznamenal, že Česko zůstává v NATO kvůli svému financování „černým pasažérem“. Vývoj rozpočtu podle něj neodpovídá bezpečnostním hrozbám ve světě i koaliční dohodě, podle které by mělo Ministerstvo obrany do roku 2020 získat z rozpočtu prostředky na úrovni 1,4 % HDP (Česká televize 2015).

V reakci na usnesení sněmovního výboru ministr financí Andrej Babiš (ANO) odmítl další navyšování rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany a zdůraznil, že již v roce 2016 rozpočet počítá s 9% nárůstem oproti roku 2015 a další možnosti navyšování v tomto rozpočtovém období nejsou možné. Otázka o potřebě navýšit rozpočet resortu obrany, kterou podpořili jak poslanci opozice, tak i koalice (PS PČR 2015b), se kromě mediálních vyjádření znovu otevřela 25. listopadu na schůzi Poslanecké sněmovny. V rámci rozpravy požadoval komunistický poslanec David Ondračka (KSČM) pro resorty obrany a vnitra více prostředků na ochranu obyvatel a zajištění bezpečnosti ČR vůči možným teroristickým útokům. Podobný apel zazněl i z úst Ivana Gabala, který jako zpravodaj Výboru pro obranu navýšení již navrhoval: „To, že jde o hodně velké prostředky, si uvědomuji, ale hodně velké změny v bezpečnosti okolí Evropy a Evropy samé se odehrávají před našima očima. Nechovějme se v tomto ohledu, prosím, neodpovědně jako některé předchozí generace českých a československých politiků. Chovějme se naopak odpovědně“ (PS PČR 2015c). Zároveň dodal, že resort obrany fungoval v minulých letech „jako bankomat“, a vyzval poslance, aby se chovali k obraně země odpovědně (E15 2015). Stejnou pozici představila i poslankyně Jana Černochová (ODS), která upozornila na existenci současných hrozeb a apelovala na poslance, aby nebyli naivní (PS PČR 2015c).

Na obranu výše alokovaných prostředků pro resort obrany se postavil ministr obrany Martin Stropnický, jenž zdůraznil, že 9% nárůst oproti roku 2015 je enormní a peníze umožní Armádě ČR dýchat. Uvedl také, že by si přál, aby peněz pro jeho resort bylo více, ale je nutné si uvědomit, že navyšování je postupné, s plánem dosáhnout úroveň 1,4 % HDP v roce 2020. Samotné vyjádření v podstatě kopírovalo pozici ministra financí a šéfa hnutí ANO Andreje Babiše, který navýšení rozpočtu od začátku vylučoval (Česká televize 2015).

Rozpočet pro rok 2016 byl nakonec schválen 9. prosince 2015. V případě rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany se jednalo o plánované navýšení o 4 mld. Kč. Návrhy a snahy poslanců alokovat více peněz, které by měly být využity na zvyšování obranyschopnosti ČR, se neprosadily (iDNES 2015). Tato debata ale jasně demonstruje kapacity a možnosti jednotlivých stran ovlivňovat zahraniční politiku jako celek nebo její části. Diskuse kolem zvyšování výdajů na obranu identifikovala kapacity, které jednotlivé strany mají. I přes jasně formulované apely na posilování bezpečnosti, ochranu hranic a zvyšování akceschopnosti se prosadila vize, že zvyšování objemu rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany bude postupné. Převážně opozičním stranám se nepodařilo prosadit alokaci dodatečných prostředků, které jsou podle odborníků pro stabilizaci Armády ČR potřebné. Celá diskuse byla dále ovlivněna skutečností, že ministr obrany a ministr financí jsou členy jedné politické strany, přičemž již z povahy debaty bylo jasné, že ministr obrany není ochoten jít do zásadního střetu v rámci vlády.

Co se týče jednotlivých politických stran, debata se vůbec nevedla na úrovni výrazné koordinace, která by vyslala jednotný signál z politického jádra. Koncepční dokumenty a volební programy politických stran jednotně prosazují zvyšování výdajů na obranu a posilování postavení České republiky v mezinárodním prostředí. Na úrovni konkrétních otázek/problémů však do debaty vstupují jednotlivci, kteří si na úrovni politické strany udržují příslušné know-how. V případě konkrétní debaty se komunikace redukuje na výstupy těch samých lidí, kteří mluví za stranu jako její opinion lídři. Strany v tomto ohledu nedisponují komplexním programem, který by nahradil, nebo alespoň zastřešil pozice jednotlivců. Tím se vystavují riziku, že nekonceptním přístupem nejenže ztrácejí možnost ovlivňovat tvorbu politik, ale také nedisponují dostatečným fórem pro formování vlastních pozic.

V rámci projevu struktury, která ovlivňuje kapacity formovat zahraniční politiku, je možné identifikovat platnost modelu, který byl představen v teoretické části této kapitoly. Především je to snížená schopnost opozičních stran prosazovat své politické vize proti většině, kterou drží vládní koalice. Zadruhé, přístup ke strategickým pozicím vně koalice také může ovlivňovat možnost prosazovat zahraničněpolitickou agendu. V tomto případě drží strategické pozice nominanti hnutí ANO, kteří v otázce zvyšování výdajů na obranu zaujali stejné pozice, což vytvořilo silnou bariéru pro navrhovanou změnu, která přišla z vně koalice (Ivan Galal, KDU-ČSL) a kterou podpořili opoziční poslanci.

4.2 Politické strany a konflikt na Ukrajině

Změna geopolitického klimatu, která je v posledních letech reprezentována především expanzivní politikou Ruska a jeho zapojením do konfliktu na Ukrajině, se stala v politickém prostředí České republiky výrazným tématem. Především na úrovni mediálních výstupů politiků se objevují náznaky kontinuity, která přestupuje hranice epizodických projevů, tak jak tomu je v jiných případech politického zájmu. Vzhledem ke geografické blízkosti a zainteresovaným aktérům se otázka řešení ukrajinské krize ve vyjádřeních českých politiků stává i otázkou české bezpečnosti a stability, jak v oblasti *hard security*, tak i různých sektorových přístupů k bezpečnosti.

Názory, které se v debatě vyskytují, ve zjednodušené podobě odrážejí sympatie k ukrajinské nebo ruské straně a reflexi zahraničněpolitických priorit, které z toho plynou. Vzhledem k omezenému prostoru, který je možné věnovat mikrostudii, se zaměříme především na pozice jednotlivých stran v probíhající diskusi a jejich potenciální vliv na ovlivňování zahraniční politiky. Z pohledu vymezení vezmeme v potaz pozice politických stran a hnutí, které jsou od roku 2013 zastoupeny v Poslanecké sněmovně. V rámci snahy představit skutečně

základní dimenze probíhající debaty, je sledováno období od února 2014, kdy konflikt začal, do dubna 2016, kdy byla psána tato kapitola. V rámci určitého rozlišení rozdělíme argumenty na ty, které souvisejí s anexí Krymu, a ty, které pokrývají konflikt ve východní části Ukrajiny (především oblast Donbasu).

Když 26. února 2014 začaly ruské jednotky obsazovat Krym, mezinárodní společenství stejně jako část politické reprezentace hlasitě kritizovalo zvyšování napětí a poukazovalo na porušení mezinárodního práva. Ministr zahraničních věcí za ČSSD Lubomír Zaorálek označil anexi Krymu za akt agrese (Novinky.cz 2014a). Opačný názor měli poslanci Sed'a a Jandák, kteří v Poslanecké sněmovně varovali, že lidem nějaká diskuse o tom, co se děje na Ukrajině, na Krymu či v Rusku, může být ukradená. Do vyjádření ministra zahraničních věcí se na neveřejném zasedání opřel i klub a kritizoval nevyváženost jeho výroků (Novinky.cz 2014b). Toto symbolické rozdělení vně ČSSD je možné rozšířit i na celou Poslaneckou sněmovnu, kde hlasy odsuzující anexi Krymu přicházely především z tábora pravicových stran, zatímco smířlivé či souhlasné argumenty zaznívaly od poslanců KSČM, hnutí Úsvit a sympatizantů Ruska. Výraznými kritiky anexe Krymu, kteří odsoudili agresivní narušení územní integrity Ukrajiny, byli především zástupci TOP 09, ODS a KDU-ČSL. Karel Schwarzenberg (TOP 09) označil anexi za anšlus a vyzýval k rázným krokům, které by měly být koordinovány úrovní Evropské unie (TOP 09 2014). Jeho stranický kolega Stanislav Polčák prezentoval záměr navrhnout pozastavení členských práv v Parlamentním shromáždění Rady Evropy. Miroslava Němcová (ODS) předložila Poslanecké sněmovně návrh usnesení odmítající anexi Krymu putinovským Ruskem, který byl následně podpořen jak opozičními, tak koaličními politickými stranami. Pro hlasovalo 121 poslanců z koaliční ČSSD, hnutí ANO a KDU-ČSL a opoziční TOP 09 a ODS (Český rozhlas 2014). Z přítomných 179 poslanců bylo proti jen 16 komunistů a jeden člen klubu Úsvit (Český rozhlas 2014). Premiér Bohuslav Sobotka (ČSSD) ocenil, že usnesení předložené Němcovou podporuje vládu i při její snaze o společný postup v rámci Evropské unie a NATO. Premiér podpořil i návrh šéfa Sněmovny Jana Hamáčka (ČSSD), v němž žádá vládu, aby se věnovala situaci volyňských Čechů na Ukrajině. Bezpečnostní expert KDU-ČSL, poslanec Ivan Gabal, v souvislosti s diskusí poslanců o situaci na Ukrajině navrhl navýšit kvůli anexi Krymu rozpočet Ministerstva obrany na rok 2015 o 8 miliard korun a v následujících letech až na úroveň 2 % (iDNES 2014a).

Komunističtí poslanci od začátku krize kritizovali přístup západních mocností a obviňovali USA a Evropskou unii ze snahy o destabilizaci regionu. Zároveň docházelo ke kontinuálnímu problematizování územní integrity Ukrajiny prostřednictvím přímé či nepřímé obhajoby referenda na Krymu, které proběhlo 16. března 2014. Kritické hlasy zaznívaly i z okruhu hnutí Úsvit, které vedle komunistů zaujalo ke krizi na Ukrajině stanoviska v mnoha ohledech blízká Moskvě. Okamurova strana označovala převzetí moci v Kyjevě za násilné, tamní moc za nelegitimní (podobně jako Kreml) a v podstatě ho postavila na stejnou úroveň jako ruskou intervenci na Krym, kterou však hnutí také odsoudilo (iDNES 2014b). Pozici Úsvitu demonstrují i kroky jeho poslance Milana Šarapatky, který referendum na Krymu odjel pozorovat bez toho, že by věděl, kdo ho pozval, a za situace, kdy odmítla vyslat na Krym pozorovatele i Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Po svém návratu otevřeně hájil výsledky referenda v rozporu s oficiálním postojem české vlády, která referendum odmítla. Spolu se Šarapatkou se pozorování zúčastnil i poslanec za hnutí ANO Stanislav Berkovec a Miloslav Soušek z ČSSD, starosta Vysokého Mýta, který podle médií Šarapatku k misi přizval. Jejich hodnocení bylo podobné (Aktualne.cz 2014).

Naznačenou dynamiku je možné vysledovat i v dalším období, kdy konflikt na Ukrajině dále eskaloval a přesunul se do oblasti Donbasu. Ze strany vlády a velké části opozice zaznívala

kritika vojenských operací, které byly podporovány ruskými dobrovolníky za výrazného přičinění Kremlu. Opozice i koalice se v zásadě shodla na nutnosti sankcí vůči Rusku, které z pohledu Evropské unie porušilo mezinárodní právo a destabilizovalo bezpečnost situaci v regionu. Aktivita čtveřice českých veřejných činitelů (Karel Schwarzenberg, Marek Ženíšek, Jaromír Štětina a Štefan Füle) byla „odměněna“ ze strany Ruské federace zařazením na seznam osob, které mají do země zákaz vstupu (Aktuálně.cz 2015). Dlouhodobě kriticky vůči Rusku vystupuje Kristýna Zelienková z hnutí ANO. Především její aktivity na podporu ukrajinské pilotky Nadyi Savčenko a zadržovaných ukrajinských občanů v Rusku budily začátkem roku 2016 pozornost (ALDE-PACE 2016). Silnou a kontinuálně stabilní pozici má především KDU-ČSL. Nejvíce se to projevilo na jaře 2014 po anexi Krymu. Zatímco ČSSD zpočátku jako celek váhala a hnutí ANO zahraniční politika nezajímala, vládní KDU-ČSL ruskou agresi tvrdě odsoudila. Rozpor v ČSSD, který je veden především v otázce efektivity ekonomických sankcí, se projevuje i v jednotě postojů, které hlavní vládní strana prezentuje.⁸⁹

Tradičně kritický postoj představuje KSČM, která aktivně kritizovala podepsání asociační dohody mezi Ukrajinou a Evropskou unií a přímo či nepřímo obhajovala aktivity proruských povstalců na východě Ukrajiny. Premiér Sobotka dokonce obvinil komunistickou stranu, že opakuje názory Moskvy, přičemž takové jednání není v souladu s národními a také evropskými prioritami (Tománek 2015). Jedním z důkazů, kterými kritici v červnu 2015 argumentovali, je text návrhu usnesení zahraničního výboru, který připravil komunistický poslanec Leo Luzar (ČTK 2015). V něm se poukazuje na projevy extrémního nacionalismu, xenofobie a sympatií k fašismu mezi Ukrajinci, což je slovník, kterým Moskva obvykle popisuje své odpůrce pod vlivem Kyjeva. Dalším příkladem vlastního vidění zahraničněpolitické situace je návštěva komunistických poslanců Zdeňka Ondráčka a Stanislava Mackovíka v samozvané Doněcké lidové republice v lednu 2016. Cesta přitom nebyla předem koordinována s vedením Poslanecké sněmovny ani ministerstvem zahraničních věcí. V rámci ní poslanci vystoupili v lokální televizi Oplot, kde je doprovázel doněcký ministr zahraničí Alexandr Igorjevič Kofman. Na videu lze vidět, že účastníci pořadu se familiárně oslovují křestními jmény, celý rozhovor se vede v přátelské atmosféře a Mackovík i Ondráček souhlasně přikyvuji doněckému ministru zahraničí Kofmanovi, který mimo jiní chválí českého prezidenta Miloše Zemana a jeho postoj k ruskému prezidentu Vladimíru Putinovi a odsuzuje Evropskou unii (EU) i Spojené státy americké (Echo24 2016).

Ukrajinský konflikt jako příklad tématu v zahraniční politice, které budí velkou pozornost médií, ale i politiků, nevybočuje z pohledu diskuse kolem vlivu politických stran ze vzorce, který je pro tuto oblast politiky příznačný. Hlavní slovo má Ministerstvo zahraničních věcí, které je vedeno ministrem zahraničních věcí za ČSSD. Ten se vyjadřuje v otázce zahraniční politiky za vládu jako celek, ale také za stranu. Tenhle ideální obraz narušují „disidentské“ hlasy vně strany, které jsou blízké prezidentu Zemanovi či jsou vyjádřením „smířlivých“ názorů. To negativně ovlivňuje jednotnost zahraničněpolitické koncepce, která tak zůstává především na papíře. Druhá největší strana hnutí ANO se zahraniční politice téměř nevěnuje, což se projevilo i absencí výrazného postoje v době ukrajinské krize a hlasy, které zaznívají, rozhodně nelze považovat za klíčové. Nejvýraznějším aktérem vládní koalice je KDU-ČSL, která je od začátku roku 2014 v rámci otázky Ukrajiny názorově a hodnotově konzistentní. Podobnou pozici mají opoziční ODS a TOP09, které dlouhodobě kritizují servilnost některých článků politické reprezentace vůči Rusku a jeho aktivitám na Ukrajině. Mezi ně patří především

⁸⁹ Srov. facebookové profily politických stran.

KSČM, která se v mnohých směrech vymezuje vůči oficiálním stanoviskům vlády ČR, ať už na úrovni strany, nebo jednotlivců.

Celkově lze tvrdit, že většina politických stran vzhledem k velké shodě prosazuje cíle v otázce Ukrajiny společně, a to i navzdory skutečnosti, že těžiště rozhodování je na straně koalice. To vytváří tlak na Ministerstvo zahraničních věcí a vládu, která následně přijímá konkrétní rozhodnutí. Otázkou, která toto tvrzení problematizuje, zůstává, jestli se jedná skutečně o politické strany, nebo o jednotlivce, kteří téma Ukrajiny vnímají jako důležité a prosazují je jako takové na půdě Parlamentu.

5. Závěr

Hodnocení pozice politických stran při formování zahraniční politiky České republiky je v mnoha směrech nesnadný úkol. Jednak ho komplikuje podoba struktury, která určuje možnosti stran v samotném systému tvorby zahraniční politiky něco ovlivnit, ale také dlouhodobý nezájem samotných politických stran o tuto oblast politiky. Ve snaze to alespoň trochu systematizovat kapitola pracovala s dvojdimenzionální škálou, jejímž cílem bylo interpretovat možný vliv politických stran na podobu zahraniční politiky. Ta na jedné straně rozlišovala dimenzi přístupu do Parlamentu a na straně druhé přístup ke strategickým pozicím, jejichž pomyslným vrcholem je post ministra zahraničních věcí. Tato jednoduchá struktura byla doplňována pozicí politických stran na půdě Parlamentu, především v Poslanecké sněmovně. Právě prostřednictvím kombinace formálních kanálů, které plynou z jednacího řádu komor Parlamentu a dalších závazných norem (například Ústavy ČR), a neformálních vazeb mezi poslanci vzniká hlavní prvek dynamiky ovlivňování zahraniční politiky. Tato struktura vytváří pole, kde se neformální vliv může projevat i bez toho, aby strana obsazovala strategické ministerské posty.

Naznačená neformálnost prostupuje podobnou interakcí na půdě Parlamentu, kde je velice těžké rozlišit pozice strany jako celku a poslanců, kteří sice reprezentují stranu, ale vystupují primárně jako vykonavatelé mandátu. V případě českých politických stran je v tomto kontextu nutno konstatovat, že často neexistuje propracovaná koncepce zahraniční politiky, která by se neomezovala jen na deklaratorní prohlášení v rámci koncepčních dokumentů nebo volebních programů, a to bez hlubší snahy o jejich rozpracování. Strany k tomu trpí až chronickým nedostatkem odborných kapacit z řad poslanců a senátorů, kteří by si téma zahraniční politiky vzali za své a rozvíjeli je. I když je zvykem, že na úrovni stran existuje pár poslanců, kteří se k tématům zahraniční politiky vyjadřují kontinuálně, jejich hlasy rezonují především na individuální úrovni a jsou spojovány spíše s názory jich samotných než jejich strany. Politické strany jako celek nebo parlamentní kluby se k zahraničněpolitickým otázkám zpravidla systematicky nevyjadřují.

Představená kapitola se snažila pojmout pozici politických stran co nejvíc komplexně a přitom zvýraznit základní rysy, které lze v českém politickém systému vysledovat. Závěry poukazují na zásadní poddimenzovanost zájmu o zahraniční politiku, která je nahrazována individuální profilací jednotlivých poslanců a ad hoc naléhavostí zahraničněpolitických problémů.

Zdroje:

- Aktualne.cz. 2014. „Politici jeli na Krym s extremisty. Bylo to narychlo, říkají.“ *Aktualne.cz* (<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/ani-pusky-ani-natlak-jak-cesti-politici-dohlizeli-na-krymu/r~d5764000aee911e3a322002590604f2e/>).
- Aktuálně.cz. 2015. „Slušný klub, glosuje Schwarzenberg ruský sankční seznam.“ *Aktualne.cz* (<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/vyber-z-protiruske-angazovanosti-cechu-ze-sankcniho-seznamu/r~ca437af806c811e5ba38002590604f2e/>).
- ALDE-PACE. 2016. „ALDE-PACE MPs launch hunger strike to support Nadiya Savchenko.“ *ALDE-PACE* (<https://www.aldeparty.eu/en/news/alde-pace-mps-launch-hunger-strike-support-nadiya-savchenko>).
- AMO. 2015. *Agenda pro českou zahraniční politiku 2015*. Praha: AMO (http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz_agenda2015_cz.pdf).
- AMO. 2016. *Agenda pro českou zahraniční politiku 2016*. Praha: AMO (<http://www.amo.cz/cs/agenda-pro-ceskou-zahranicni-politiku/agenda-pro-ceskou-zahranicni-politiku-2016/>).
- Beneš, Vít. 2011. „Čeští eurokacíři.“ In: *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Ed. Vít Střítecký. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 176–190.
- Braun, Mats. 2011. „Existuje česká výjimečnost?“ In: *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Ed. Vít Střítecký. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 191–202.
- Cabada, Ladislav; Šanc, David. 2005. *Český stranický systém ve 20. století*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Česká televize. 2015. „Babišovi se nelíbí poslanecký návrh na zvýšení rozpočtu obrany o více než dvě miliardy.“ *Česká televize* (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1618038-babisovi-se-nelibi-navrh-na-zvyseni-rozpocetu-obrany-o-vice-nez-dve-miliardy>).
- Česká televize. 2016. „Schůze PS PČR k migraci.“ *Česká televize* (<http://www.ceskatelevize.cz/porady/10997918455-schuze-ps-pcr-k-migraci-12-02-2016/216411034000013-schuze-ps-pcr-k-migraci>).
- Český rozhlas. 2014. „Čeští poslanci odmítli násilnou anexi ukrajinského Krymu Ruskem.“ *Český rozhlas* (http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/cesti-poslanci-odmitli-nasilnou-anexi-ukrajinskeho-krymu-ruskem--1331258).
- ČSSD. 1992. „Volební program ČSSD pro volby 1992.“ *ČSSD* (https://www.cssd.cz/data/files/volebni_program_1992.pdf).
- ČSSD. 2016a. „ČSSD – oficiální stránka.“ *ČSSD* (<https://www.cssd.cz/>).
- ČSSD. 2016b. „Volební programy.“ *ČSSD* (<https://www.cssd.cz/ke-stazeni/volebni-programy/>).
- ČSSD. 2016c. „Naši lidé.“ *ČSSD* (<https://www.cssd.cz/nasi-lide/>).
- ČTK. 2015. „Výbor neschválil doprovodné usnesení k dohodě s Ukrajinou.“ *ČTK* (<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/vybor-neschvalil-doprovodne-usneseni-k-dohode-s-ukrajinou/1225692>).
- Dančák, Břetislav; Mareš, Miroslav, eds. 2000. *Zahraněční politika politických stran v České republice, Maďarsku, Polsku a na Slovensku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.
- Dienstbier, Jiří. 1999. *Od snění k realitě: vzpomínky z let 1989–1999*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- E15. 2015. „Poslanci chtějí v rozpočtu přesunout 44 miliard, pro armádu i školství.“ *E15* (<http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/poslanci-chteji-v-rozpocetu-presunout-44-miliard-pro-armadu-i-skolstvi-1249127>).
- Echo24. 2016. „VIDEO: ‚Zeman je unikát.‘ Co říkali čeští poslanci v Donbasu.“ *Echo24* (<https://echo24.cz/a/iUueV/video-zeman-je-unikat-co-rikali-cesti-poslanci-v-donbasu>).
- Handl, Vladimír. 2011. „Česko-německá spolupráce: význam mezistranických vztahů a bilaterálního konsenzu.“ In: *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Ed. Vít Střítecký. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 158–177.

- iDNES. 2014a. „Nebývalá věc. Vládní strany podpořily návrh ODS odmítající anexi Krymu.“ *iDNes* (http://zpravy.idnes.cz/ano-i-cssd-podporily-navrh-ods-odsuzujici-anexi-krymu-ruskem-pt3-/domaci.aspx?c=A140325_125547_domaci_kop).
- iDNES. 2014b. „Poslanec Šarapatka jede na Krym. Na čí pozvání, to ani sám neví.“ *iDNES* (http://zpravy.idnes.cz/krym-ukrajina-referendum-sarapatka-d6m-/domaci.aspx?c=A140314_133158_domaci_aha).
- iDNES. 2015. „Poslanci kývli na rozpočet a schodek 70 miliard. Už je líp, řekl Babiš.“ *iDNES* (http://ekonomika.idnes.cz/poslanci-kyvli-na-rozpocet-a-schodek-70-miliard-uz-je-lip-rekl-babis-1cf-/ekonomika.aspx?c=A151209_062508_ekonomika_kop).
- Kavan, Jan. 1995. „Do NATO – bez jaderných zbraní.“ *Listy*, 3/1995, 35–43.
- KDU-ČSL. 2016a. „Stručná Historie ČSL a KDU-ČSL.“ *KDU-ČSL* (<http://www.kdu.cz/onas/historie>).
- KDU-ČSL. 2016b. „EU a zahraniční politika.“ *KDU-ČSL* (<http://www.kdu.cz/temata/zahranici>).
- KDU-ČSL. 2016b. „Kompletní volební program KDU-ČSL 2013–2017.“ *KDU-ČSL* (<http://volby.kdu.cz/getmedia/0bb4631e-0fb2-478e-9d17-eea3ffd840df/KDU-CSL---Volebni-program-2013-2017.pdf.aspx>).
- Klaus, Václav. 2011. *Evropská integrace bez iluzí*. Praha: Knižní klub.
- Kopeček, Lubomír. 2015. *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika 1998–2002*. Brno: Barrister & Principal.
- Kořan, Michal; Ditrych, Ondřej, ed. 2011. *Česká zahraniční politika v roce 2010: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal; Ditrych, Ondřej, ed. 2012. *Česká zahraniční politika v roce 2011: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2008. *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2009. *Česká zahraniční politika v roce 2008: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2010. *Česká zahraniční politika v roce 2009: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2013. *Česká zahraniční politika v roce 2012: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal, ed. 2014. *Česká zahraniční politika v roce 2013: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kotyk, Václav. 2000. „Stručná bilance vývoje české zahraniční politiky.“ *Mezinárodní vztahy*, 25, č. 1, 47–60.
- KSČM. 2009. „Koncepte mezinárodní politiky KSČM.“ *KSČM* (<https://www.kscm.cz/politika-kscm/odborne-zazemi-kscm/zahranicne-politicka-strategie/zahranicni-politika-a-diplomacie/44739/koncepce-mezinarodni-politiky-kscm?previev=archiv>).
- KSČM. 2016. „Komise zahraniční politiky a strategie při ÚV KSČM.“ *KSČM* (<https://www.kscm.cz/politika-kscm/odborne-zazemi-kscm/zahranicne-politicka-strategie>).
- Mansfeldová, Zdenka; Guasti, Petra. 2012. *Euroskepticismus a percepce evropského integračního procesu v České republice v letech 2004–2010*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky.
- Mareš, Miroslav. 1999. „České politické strany a zahraniční politika.“ *Mezinárodní vztahy*, č. 1, 7–20.
- Mareš, Miroslav. 2000. „Česká republika.“ In: *Zahranční politika politických stran v České republice, Maďarsku, Polsku a na Slovensku*. Eds. Břetislav Dančák, Miroslav Mareš. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.
- Ministerstvo obrany. 2016. „Resortní rozpočet.“ *Ministerstvo obrany ČR* (<http://www.mocr.army.cz/finance-a-zakazky/resortni-rozpocet/resortni-rozpocet-5146/>).

- Novinky.cz. 2014a. „Je to akt agrese, odejděte, vyzvala EU Rusko.“ *Novinky.cz* (<http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/329258-je-to-akt-agrese-odejdete-vyzvala-eu-rusko.html>).
- Novinky.cz. 2014b. „Zaorálek s Dienstbierem dostali od ČSSD za Ukrajinu pořádnou sodu.“ *Novinky.cz* (<http://www.novinky.cz/domaci/329632-zaoralek-s-dienstbierem-dostali-od-cssd-za-ukrajinu-poradnou-sodu.html>).
- ODS. 1991. „Ustavující kongres ODS.“ *ODS* (<http://www.ods.cz/kongresy/0>).
- ODS. 1992. „Svoboda a prosperita. Volební program pro volby do Poslanecké sněmovny PČR.“ *ODS* (http://www.ods.cz/docs/programy/program_1992.pdf).
- ODS. 1995. „Politický program ODS.“ *ODS* (<http://www.ods.cz/politicky-program>).
- ODS. 2016a. „Přehled volebních programů ODS.“ *ODS* (<http://www.ods.cz/politicky-program/volebni-programy>).
- ODS. 2016b. „ODS – oficiální stránka.“ *ODS* (<http://www.ods.cz/>).
- ODS. 2016c. „Zahraníčí – programová témata.“ *ODS* (<http://www.ods.cz/programova-temata/zahranici>).
- Pehe, Jiří. 2009. „Zelené poškodil podíl na moci.“ *Oficiální stránka Jiřího Pehe* (<http://www.pehe.cz/zapisnik/zelene-poskodil-podil-na-moci>).
- Pick, Otto; Handl, Vladimír, eds. 2004. *Zahraníční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů (www.mzv.cz/file/16430/Zahranicni_politika_CR_1993_2004.pdf).
- PS PČR. 2015a. „Zápis z jednání č. 24 (12. listopadu 2015).“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=75004ChromeHTML\Shell\Open\Command>).
- PS PČR. 2015b. „Usnesení č. 122 (12. listopadu 2015).“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=73955>).
- PS PČR. 2015c. „Stenoprotokoly › 36. schůze › Středa 25. listopadu 2015.“ *Poslanecká sněmovna PČR*. (<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/036schuz/s036035.htm>).
- PS PČR. 2016. „Výbory, komise a delegace.“ *Poslanecká sněmovna PČR* (<http://www.psp.cz/sqw/organy.sqw?>).
- Štřítecký, Vít, ed. 2011. *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- SZ. 2016. „Volební program Strany zelených.“ *Strana zelených* (<http://www.zeleni.cz/program-poslanecka-snemovna/>).
- Tománek, Tomáš. 2015. „Dohodu s Kyjevem zablokuje KSČM.“ *Lidové noviny*, 18. června 2015, 2.
- TOP 09. 2014. „Schwarzenberg: Putin je agresor. Rusko vyhlásilo válku celé EU.“ *TOP 09* (<http://www.top09.cz/co-delame/napsali-o-nas/schwarzenberg-putin-je-agresor-rusko-vyhlasi-vaiku-cele-eu-16575.html>).
- TOP 09. 2016. „Volební programy.“ *TOP 09* (<http://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/>).
- Ústava České republiky. 1992. (<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>).
- Volby.cz. 2013. „Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 02. 06. – 03. 06. 2006.“ *Český statistický úřad* (<http://volby.cz/pls/ps2006/ps53?xjazyk=CZ>).
- Waisová, Šárka. 2011. *Tíha volby: česká zahraniční politika mezi principy a zájmy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Zahradil Jan, Adrián, Petr, Bednář, Miloslav a Plecítý, Petr. 2011. *10 let manifestu českého eurorealismu* (http://zahradil.cz/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/Manifest_ceskeho_eurorealismu2011.pdf).
- Zahradil Jan, Plecítý, Petr, Adrián, Petr a Bednář, Miloslav. 2001. *Manifest českého eurorealismu* (<http://members.upc.cz/cirta/nadranici/nr-texty/euroreal.htm>).

Nevládní aktéři v české zahraniční politice

Pavel Pšeja, Šárka Michková

1. Úvod

Přestože česká zahraniční politika je sama o sobě již řadu let předmětem vcelku rozsáhlého výzkumu, který v průběhu doby nabyl komplexní charakter a věnuje se celé řadě jejích aspektů a mechanismů,⁹⁰ problematice možného vlivu českého neziskového sektoru na její utváření je odborná pozornost věnována pouze okrajově a nepříliš systematicky. Tato skutečnost je přitom dosti paradoxní, neboť zejména ve sféře rozvojové pomoci a politiky podpory lidských práv a demokracie je to v poslední dekádě a půl právě česká nezisková sféra, která zaujímá jasně vymezené postojy a deklaruje zřetelně formulované cíle, při jejichž prosazování vstupuje do úzkého kontaktu primárně s Ministerstvem zahraničních věcí České republiky (MZV ČR). Její vliv se tudíž dá minimálně předpokládat, navíc dlouhodobá shoda jejích priorit a politiky lidských práv coby „zavedené značky“ české zahraniční politiky nabízí velmi zajímavé možnosti pro analýzu vztahu mezi oficiální politikou a občanskou společností.

Z nemnoha relevantních odborných publikací a *policy papers*, které se touto oblastí zabývají, lze uvést například jeden z prvních textů zaměřených na lidská práva v české zahraniční politice (Pšross 2004), detailní rozbor české rozvojové spolupráce kolektivu autorů pod vedením Nikol Adamcové (Adamcová et al. 2006), články věnované roli lidských práv v české zahraniční politice (Zemanová 2007; Bílková 2008) nebo texty Vladimíra Bartovice a Petra Hlaváčka rozebírající českou politiku podpory demokracie (Bartovic 2008, 2011; Hlaváček 2009). Samostatnou kapitolou pak jsou texty Veroniky Bílkové a Ondřeje Horkého-Hlucháně, které se již od roku 2008 v rámci každoročně vydávaného přehledu české zahraniční politiky pravidelně věnují hlavním momentům jejího lidskoprávního, resp. rozvojového rozměru.⁹¹ Navzdory svým přednostem však i tyto texty jdou jen výjimečně nad rámec deskripce či deskriptivní analýzy uvedených témat, a zpravidla neusilují o vystižení dynamiky a směřování celé problematiky.

Vzhledem k nedostatečnému zájmu odborné veřejnosti o problematiku vztahu českých nevládních organizací a oficiální zahraniční politiky v oblasti, kterou obě tyto sféry (obvykle) deklarují jako zásadní pro jejich aktivity, se tak ocitáme v poněkud specifické situaci, kdy je tento vztah sice mnohdy součástí veřejného diskurzu ve sdělovacích prostředcích a na sociálních sítích, avšak jeho výzkum je stále velmi limitovaný. Tento text si vzhledem ke svému omezenému rozsahu sice také neklade za cíl nabídnout komplexní analýzu této problematiky, ale přesto má ambici přinést poučení vzhled do mechanismu vztahů těchto aktérů

⁹⁰ Z těch nejvýznamnějších uveďme například rozbor první dekády samostatné české zahraniční politiky z pera Picka a Handla (Pick, Handl 2004), komplexní publikaci Michala Kořana (2013), respektive jeho kolektivní monografii zkoumající různé aspekty české zahraniční politiky (Kořan a kol. 2009), nebo analýzu vztahu hodnot a zájmů v české zahraniční politice od Šárky Waisové (Waisová 2011). Zajímavým příspěvkem je rovněž publikace o aktivismu v české zahraniční politice (Zemanová, Druláková 2015). Z teoretičtějších prací je nutno uvést autorský počin manželů Drulákových (Druláková, Drulák 2007).

⁹¹ Jako příklad uveďme poslední ze série těchto publikací (Kořan et al. 2016).

české zahraniční politiky, kteří otázky rozvojové spolupráce, lidských práv a podpory demokracie vnímají jako její významnou součást.

2. Legislativní rámec

Hovoříme-li o neziskovém sektoru v českém prostředí, máme na mysli primárně nevládní neziskové organizace. Jedná se o organizace, „které nevytvářejí zisk k přerozdělení mezi své vlastníky, správce nebo zakladatele. Zisk sice mohou vytvořit, ale musí ho zase vložit zpět do rozvoje organizace a plnění jejího poslání.“ (Nadace Neziskovky.cz 2016) Činnost nevládních neziskových organizací je z pohledu zákona upravena celou řadou ústavních, zákonných i podzákonných norem. Zakládání organizací zcela nezávislých na státu a vznikajících z občanské iniciativy za různými účely je jedním ze základních ústavních práv občanů. Listina základních práv a svobod, jež je součástí české Ústavy, garantuje v rámci Hlavy 2 oddílu druhého o politických právech svobodu sdružování článkem 20. Dle tohoto bodu má každý „... právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích“ (Listina základních lidských práv a svobod 1998). Již v květnu roku 1990 vstoupil v platnost zákon o sdružování občanů (83/1990 Sb.), který právo na sdružování upravoval a umožňoval občanům zakládat občanská sdružení. V průběhu devadesátých let byly přijaty další zákony, které umožňovaly vznik dalších typů subjektů, které řadíme mezi český nevládní sektor, například obecně prospěšné společnosti (zákon o obecně prospěšných společnostech 248/1995 Sb.), nadace a nadační fondy (zákon o nadacích a nadačních fondech 227/1997 Sb.). Veškerý nevládní sektor byl v roce 2014 převeden pod právní působnost Občanského zákoníku (89/2012 Sb.), který legislativní rámec pro fungování neziskových organizací zcela změnil. Původní občanská sdružení byla nahrazena spolky, nadace a nadační fondy spadají pod skupinu fundací, zrušena byla možnost zakládání obecně prospěšných společností. Dosavadní obecně prospěšné společnosti se však nemusely transformovat a nadále mohou fungovat podle zrušeného zákona o obecně prospěšných společnostech. Obecně prospěšným organizacím podobné instituce dle současného Občanského zákoníku vznikají jako nová právní forma, ústavy. Ústav je „právní osobou ustavenou za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky“ (Občanský zákoník 89/2012 Sb.).

Z výše uvedeného je tedy patrné, že český neziskový sektor je z právního hlediska velmi diverzifikovaný. V současné době můžeme narazit na spolky, obecně prospěšné společnosti, ústavy, nadace a nadační fondy.⁹² Pro zajímavost uvedme, že podle údajů Českého statistického úřadu bylo v roce 2016 evidováno téměř 100 000 těchto organizací (Nadace Neziskovky.cz 2016b).

Aktivní účast nevládního sektoru na tvorbě zahraniční politiky se realizuje primárně v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce a s ní velmi úzce související podpory lidských práv a demokracie (MZV ČR 2015). Tyto dvě zmíněné oblasti jsou hlavním terčem zájmu té části českého nevládního sektoru, který se zahraničněpolitickým otázkám věnuje. Obě témata se do velké míry překrývají, o čemž svědčí i to, že prosazování politiky lidských práv a transformační

⁹² Z právního hlediska bychom mezi neziskové organizace počítali také evidované právní osoby (tj. církve a církevní organizace). Nicméně pro účely tohoto článku je mezi nevládní sektor zahrnovat nebudeme.

spolupráce bylo primárním tématem, které neziskový sektor shodně prosazoval při jednání o poslední koncepci české zahraniční politiky (Příbyl 2016). Nicméně na úrovni státu se stále jedná o dvě samostatná témata a do jisté míry je i neziskový sektor v obou oblastech oddělen. Třetím velkým tématem, v němž můžeme hovořit o působení nevládního sektoru, je bezpečnostní politika. V této oblasti je však aktivní zapojení organizací občanské společnosti ještě výrazně méně formalizované a probíhá spíše na ad hoc bázi než v duchu pravidelné, i když ne zcela pevně formálně ukotvené praxe v oblasti lidských práv a rozvojové politiky.

Z hlediska velikosti nevládního sektoru i míry jeho zapojení do zahraniční politiky je nejaktivnější skupina organizací zabývajících se rozvojovou pomocí. Nevládní organizace zabývající se rozvojem se sdružují ve společné platformě – Českém fóru pro rozvojovou spolupráci (FoRS). FoRS bylo založeno v roce 2002 a v současné době v něm působí 32 členských a 10 pozorovatelských organizací. Platforma si klade za cíl „prosazovat vyšší relevanci a efektivnost české i mezinárodní zahraniční rozvojové spolupráce a zvyšovat její pozitivní dopady pro obyvatele rozvojových a transformujících se zemí“ (FoRS 2016). Kromě toho, že zastupuje společné zájmy svých členů, posiluje také jejich vztahy s českými státními organizacemi i orgány EU a dalšími subjekty, které se na poli rozvojové spolupráce pohybují (FoRS 2016). Právě skrze FoRS jsou primárně formulovány postoje českých nevládních organizací týkající se české zahraniční politiky prakticky výhradně v oblasti rozvojové spolupráce.⁹³ FoRS umožňuje svým členům najít průnik zájmů, které pak mohou společně prosazovat. Často skrze FoRS dokážou prosazovat své zájmy i menší členové, kteří by samostatně nedokázali vyvinout dostatečný tlak na státní struktury k jejich dosažení. Dlouhodobě platforma usiluje o posilování lidskoprávní dimenze české zahraniční politiky a zajištění dobrého vládnutí. Kromě přímých advokačních aktivit FoRS systematicky monitoruje aktuální dění v dané oblasti, na což by jednotliví členové samostatně neměli kapacity. Na základě těchto informací jsou jednotliví členové schopni se rozhodnout, zda je nutné v konkrétním tématu začít vyvíjet advokační aktivity (Příbyl 2016).

Podíváme-li se na rozvojovou spolupráci ze strany státu, je koordinována primárně Radou pro zahraniční rozvojovou spolupráci (dále jen „Rada“). Rada je meziresortním orgánem, který zajišťuje koordinaci zahraniční rozvojové spolupráce a vzájemnou koherenci cílů a priorit zahraniční rozvojové spolupráce s ostatními nástroji vládní politiky. Rada formuluje základní strategické dokumenty rozvojové spolupráce, zejména pak koncepci zahraniční rozvojové spolupráce stanovující teritoriální a sektorové priority. Kromě zástupců jednotlivých ministerstev je přidruženým členem i zástupce FoRS. Ačkoli hlas zástupce FoRS má pouze poradní roli, přidružené členství mu umožňuje předkládat návrhy, doporučení a stanoviska (Vláda ČR 2007). Členství v Radě je pro zapojení nevládního sektoru do zahraniční politiky velmi významné, protože skrze Radu mohou jeho subjekty předkládat a prosazovat svá stanoviska. Pravidelnost setkávání Rady a její zásadní význam z hlediska formulace pravidel pro dlouhodobé fungování zahraniční rozvojové spolupráce zajišťují nevládnímu sektoru možnost podílet se na zásadních strategických rozhodnutích.

Kromě Rady je velmi blízkým partnerem nevládnímu sektoru zaměřujícím se na rozvojovou spolupráci ze strany státu Česká rozvojová agentura (ČRA). ČRA slouží jako

⁹³ Platforma není pouze prostředkem pro formulaci společných zájmů neziskového sektoru, ale má také funkce vzdělávací a koordinační, navíc zprostředkovává navazování vazeb mezi svými členy.

implementační agentura české rozvojové spolupráce (ČRA 2016). Velmi často jsou to právě nevládní neziskové organizace, kterým ČRA poskytuje financování na konkrétní projekty. Navazovaná spolupráce je velmi úzká, a neziskové organizace tak hrají nejen roli realizátora konkrétních projektů, ale napomáhají ČRA při jejich identifikaci a formulaci (Náprstek 2016). ČRA spolupracuje s nevládním sektorem na úrovni konkrétních nevládních organizací, kde hraje primárně roli donora. Spolupráce funguje i na úrovni ČRA-FoRS, přičemž nedávno byla formálně potvrzena Memorandem o dlouhodobé spolupráci,⁹⁴ které spolu obě strany uzavřely. Ačkoli Memorandum je v účinnosti velmi krátkou dobu, navazuje na předtím úspěšně fungující spolupráci mezi oběma organizacemi, která však do té doby nebyla podobným dokumentem formalizována. Cílem dohody je napomoci zvýšit kvalitu a odbornost jak samotné platformy, tak jejích členů. ČRA přislíbila finanční podporu fungování FoRSu a jeho edukačních aktivit (Náprstek 2016).

Druhým velkým tématem v českém nevládním sektoru je prosazování standardů lidských práv a demokracie za hranicemi České republiky. Jedná se o jeden ze zásadních prvků české zahraniční politiky, a je to právě nevládní sektor, který prosazuje jeho zachování a napomáhá přímé implementaci. Nevládní organizace zabývající se lidskoprávní a demokratizační tematikou mají také vlastní platformu – DEMAS (Asociace pro podporu demokracie a lidských práv). Ve srovnání s platformou FoRS je DEMAS výrazně menší, což reflektuje situaci v samotném nevládním sektoru, kde je lidskoprávní a demokratizační téma zastoupeno méně než poměrně populární téma rozvoje. DEMAS má v současné době 15 členů a pozorovatelů (DEMAS 2016a). Podobně jako FoRS umožňuje sdílení informací mezi členy, jakož i koordinaci a artikulaci společných postojů, přičemž jednou z jeho hlavních priorit je také advokační činnost. Podporu demokracie a lidských práv obhájí DEMAS v české i evropské zahraniční politice a zároveň usiluje o dosažení celospolečenského konsenzu o nutnosti této podpory (DEMAS 2016b). Na rozdíl od FoRSu je DEMAS méně aktivní navenek a jeho činnost se v předchozích letech zaměřovala spíše dovnitř, na budování komunikace mezi jeho členy. V poslední době nicméně opět dochází k výraznějšímu oživení jeho činnosti směrem k aktivnímu prosazování zájmů a postojů jeho členů vůči státnímu aparátu i společnosti.

Jak již bylo řečeno v úvodu textu, velmi blízkým partnerem na straně státu je sektor orientovaný na lidskoprávní a demokratizační tematiku Ministerstvo zahraničních věcí, zejména Odbor lidských práv a transformační politiky (LPTP). Tento odbor zpracovává lidskoprávní problematiku a má mimo jiné na starosti jeden z nástrojů výkonu této politiky – Program transformační spolupráce (tzv. TRANS). Program vybírá, řídí a financuje projekty a aktivity na podporu lidských práv a transformace, čímž vytváří velký prostor pro dialog s českým nevládním sektorem. „Program je budován na principu partnerství a spolupráce s občanskou společností, nevládními organizacemi“ (MZV ČR 2015a: 13–14). Podobně jako ČRA poskytuje program financování organizacím nevládního sektoru, a hraje tak v českém prostředí roli jednoho z největších donorů v dané oblasti.⁹⁵ Zároveň jsou vztahy s jednotlivými

⁹⁴ Memorandum o dlouhodobé spolupráci bylo uzavřeno 11. května 2016. Viz ČRA, <http://www.czda.cz/aktualne/cra-a-fors-dnes-uzavrely-memorandum-o-dlouhodobé-spolupraci.html>.

⁹⁵ Ačkoli na české podmínky je Ministerstvo zahraničních věcí velkým a důležitým donorem v oblasti přeshraniční podpory lidských práv a demokracie, částka rozdělovaná na tyto projekty je v globálním měřítku jen velmi malá. Program ročně rozděljuje mezi grantové zájemce cca 40 mil. korun. Viz například http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/vyberova_rizeni/formulare/vysledky_vyberoveho_do

organizacemi budovány na partnerské bázi, a ty tak mají možnost nepřímo ovlivnit například teritoriální či tematické priority celého programu. Ministerstvo pravidelně konzultuje s relevantními nevládními organizacemi či jejich platformou DEMAS jejich schopnosti a zájem angažovat se v prioritních zemích a zohledňuje jejich návrhy na zařazení jiných zemí mezi prioritní. Uvedme jako příklad zájem o Barmu, která jistě není zemí, kde by Česká republika mohla hledat podobnosti s vlastní historií či teritoriálním postavením (což jsou základní dvě kritéria pro výběr teritoriálních priorit). I přesto je dlouhodobě Barma zemí, která získává podstatnou část podpory programu. Zásahu můžeme přikládat právě nevládním organizacím, které se na Barmu orientují a soustavně podporují její setrvání na seznamu prioritních zemí (Látal 2011).

Kromě klasických nevládních organizací jsou dalším relevantním subjektem, který se v této sféře pohybuje, think-tanky zabývající se otázkami české zahraniční politiky buď všeobecně, nebo zaměřující se na konkrétní aspekty, velmi často na bezpečnostní otázky. Tato skupina je velmi diverzifikovaná a proměnlivá v závislosti na konkrétním tématu. Think-tanky mají často právní formu stejnou jako nevládní neziskové organizace, nicméně to není nutnou podmínkou. Think-tanky mohou být zcela nezávislé, ale mohou také být zřizovány státem (například Ústav pro mezinárodní vztahy), univerzitami (například Mezinárodní politologický ústav FSS MU) či úzce spojeny s politickými stranami (například Institut pro politiku a společnost navázaný na ANO 2011). Na rozdíl od dvou výše popsaných skupin neziskových organizací, zabývajících se primárně implementací projektů v oblasti rozvoje či demokratizace a lidských práv, jsou think-tanky instituce orientující se hlavně na výzkum a jeho propojení s politikou. Jejich cílem je poskytovat odborné expertní poradenství v oblasti domácích či zahraničně politických otázek, a umožňovat tak politikům a veřejnosti rozhodovat se na základě relevantních odborných dat a analýz. Na rozdíl od různých komisí zakládaných na ad hoc bázi jsou think-tanky permanentními institucemi, které usilují o propojení akademické a politické sféry, stejně jako o propojení občanské společnosti a státu. Překládají základní i aplikovaný výzkum z akademického do jazyka pochopitelného a dostupného jak pro politiky, tak pro širokou veřejnost (McGann 2016: 6).

Koncept think-tanků se v českém prostředí začal rozvíjet mnohem později než v anglosaském světě, kde má svůj původ. Podobně jako v ostatních postkomunistických zemích i v ČR dlouho chyběla poptávka po nezávislé analýze.⁹⁶ Nově vznikající think-tanky tak mají mnohdy podobu malých a dynamicky se měnících organizací, často postavených na jednotlivcích (Schneider 2006: 11). V současné době má Česká republika kolem třiceti think-tanků (McGann 2016: 32), z nichž jen část se nějakým způsobem věnuje zahraničněpolitickým otázkám (například Prague Security Studies Institute /PSSI/, Asociace pro mezinárodní otázky /AMO/, Rada pro mezinárodní vztahy /RMZ/, Ústav mezinárodních vztahů /ÚMV/ nebo Evropské hodnoty). Věnují se hlavně agendám jako bezpečnost, evropská integrace,

[tacního_rizeni_1.html](#). Je ovšem třeba vzít také v úvahu, že výsledná suma vynaložená na podporu projektů je vyšší, neboť uvedený přehled neobsahuje víceleté projekty vybrané v předchozích letech, které jsou ovšem z aktuálního rozpočtu financovány také. Nevládní organizace rovněž čerpají určité částky z jiných zdrojů, například na projekty v rámci nevládní platformy Východního partnerství nebo ve formě institucionální podpory, popřípadě z multilaterálních nástrojů, jako je Mezinárodní visegrádský fond.

⁹⁶ Pro zajímavý rozbor fungování think-tanků ve Visegrádské skupině, a to samozřejmě včetně České republiky, v rané fázi jejich existence viz například Schneider (2003: 47–70).

mezinárodní obchod nebo české bilaterální i multilaterální vztahy. Aktivita jednotlivých think-tanků je také poměrně proměnlivá. Mezi jeden z nevlivnějších můžeme jistě zařadit Ústav mezinárodních vztahů, jehož zřizovatelem je přímo Ministerstvo zahraničních věcí a který se přímo podílí na formulaci zahraniční politiky České republiky (Ústav mezinárodních vztahů 2016). Nejlépe hodnoceným českým think-tankem podle Go To Think Tank (GGTT) indexu, který hodnotí mimo jiné kvalitu výstupů, dopad, odbornost a dosah, je na bezpečnostní otázky orientovaný PSSI (McGann 2016: 68). Nicméně i think-tanky typu AMO a Evropské hodnoty poměrně úspěšně navazují spolupráci s úředníky i politiky na různých pozicích. Skrze ně jsou schopny projektovat postoje a hodnoty, které prosazují, do různých rozhodnutí týkajících se české zahraniční politiky. V tomto případě jde o dlouhodobý proces, který vyžaduje budování pevnějších vazeb s konkrétními osobami ve státní správě či politice, jež poté mohou rozhodovací proces ovlivňovat. Obdobnou činnost v různé míře vykonávají i nevládní organizace zaměřující se na rozvojovou činnost či podporu lidských práv a demokracie. Rozsah těchto vazeb je však do velké míry závislý na dostupných zdrojích jednotlivých organizací a pro malé organizace je podobná činnost jen velmi těžko zvládnutelná.

Jak je z výše uvedených informací patrné, zapojení neziskových organizací a popřípadě think-tanků do české zahraniční politiky a její tvorby je jen málo formalizované a povětšinou se odehrává dle navyklých neformálních pravidel. Ta nicméně v průběhu doby občas mohou nabývat i formálnější podoby, jak je patrné například ze vztahu FoRSu a ČRA.⁹⁷ Obecně nicméně platí, že postupem doby vztah neziskového sektoru a státních orgánů přece jen nabývá systematictější, i když nikoli nevyhnutelně institucionalizované podoby.

3. Historický vývoj

Podobně jako celá řada jiných sfér politického a občanského života také sektor českých nevládních organizací a think-tanků po roce 1989 v drtivé většině vznikl od základů a jeho propojení na českou zahraniční politiku a proces její tvorby se vytvářelo velmi pozvolna. V širším slova smyslu však byl důraz na podporu lidských práv a demokracie součástí společenského diskurzu v České republice prakticky již od počátku devadesátých let, kdy se tato agenda začala formovat v rámci české občanské společnosti, a zejména pak v jejím neziskovém sektoru. Velkou roli v tomto směru samozřejmě hrála osobnost Václava Havla a jeho důraz na podporu lidských práv a demokracie, nicméně Havlův vliv měl spíše povahu inspirace pro určité segmenty české občanské společnosti včetně jejího neziskového sektoru a v oficiální české zahraniční politice se po celá devadesátá léta institucionalizovaně nijak výrazně neprojevoval. Důsledkem toho bylo, že prakticky po celou tuto dobu bylo téma podpory lidských práv a demokracie v České republice realizováno ve dvou nepřímých souvisejících liniích: zaprvé v rámci oficiální zahraniční politiky coby jedna z jejích

⁹⁷ Dalším zajímavým příkladem je příprava rozsáhlého strategického dokumentu s názvem Česká republika 2030, při jehož utváření státní orgány od počátku (byť ne zcela bez problémů) vcelku rozsáhle spolupracují s neziskovým sektorem, který tak získal příležitost přímo se podílet na formulaci dlouhodobých priorit a cílů České republiky, a to i v oblasti, která je předmětem zájmu tohoto textu. V době, kdy vznikl, však proces tvorby uvedeného dokumentu ještě nebyl zdaleka u konce, a nebylo tudíž možno odhadnout, do jaké míry bude jeho finální podoba postoje neziskového sektoru skutečně reflektovat.

deklarovaných politických priorit, zadruhé pak v rámci českého neziskového sektoru prostřednictvím jeho autonomních aktivit.

Z hlediska vývoje v čase je možno ve shodě s Blaževicem říci, že česká politika podpory lidských práv a demokracie se formovala ve dvou fázích (Blaževic 2010). První, počínající zhruba v letech 1990/1991 a končící přibližně v roce 2002, je charakteristická vlivem osobnosti Václava Havla a výsostnou pozicí Člověka v tísní (ČvT) coby hlavního aktéra této politiky. Typickým rysem tohoto období byla rovněž relativně malá angažovanost Ministerstva zahraničních věcí, což vyplývalo i z nepříliš pozitivních postojů, které k této politice zaujímal Václav Klaus a Miloš Zeman, dvě klíčové osobnosti české politické scény a dlouholetí předsedové vlády.

Druhá fáze pak trvá od zmíněného roku 2002 až do současnosti, přičemž jejím charakteristickým rysem je změna v oficiálním postoji státu: na Ministerstvu zahraničních věcí se postupně vystřídal řada ministrů, respektive jejich náměstků, jejichž politické postoje byly formovány odporem vůči komunismu a silným přesvědčením o významu strategického transatlantického partnerství – Cyril Svoboda (2002–2006) a především jeho náměstek Petr Kolář, poté Alexandr Vondra (2006–2007) a následně Karel Schwarzenberg (2007–2009, resp. 2010–2013) společně s jejich náměstkem Tomášem Pojarem, bývalým ředitelem Člověka v tísní.⁹⁸ Zejména jejich přičiněním tak došlo k etablování politiky podpory lidských práv a demokracie coby jasně definované, relevantní, fundamentální součásti zahraniční politiky České republiky, k jejímu posílení v roli její „vlajkové lodi“ a k jejímu výraznému provázání s neziskovým sektorem.

Co se první z těchto fází týče, platí, že první institucí v rámci neziskového sektoru, která se na tomto tématu začala výrazně profilovat, byl právě Člověk v tísní, který v roce 1994 vznikl transformací z Nadace Lidových novin. Ta nicméně sama navazovala na Epicentrum, vůbec první českou organizaci zabývající se humanitárními aktivitami, jež vznikla v roce 1992 (Člověk v tísní 2016a). Člověk v tísní se velice rychle stal hlavním a v podstatě téměř jediným významným aktérem v této oblasti, přičemž stejně tak rychle se rozšiřoval i záběr jeho činnosti. Za nejvýznamnější posuny lze v tomto smyslu považovat například zřízení ceny Homo Homini v roce 1994 (Člověk v tísní 2016b), čímž se ČvT výrazně posunula od „pouhé“ humanitární pomoci k obhajobě lidských práv a prosazování demokratických názorů a hodnot, nebo počátky podpory kubánské opozice v roce 1998, jež činnosti ČvT dodaly skutečně globální rozměr. Nicméně ČvT zůstával po několik let téměř osamocen, neboť další rozvoj neziskového sektoru ve vztahu k této problematice lze pozorovat až od druhé poloviny devadesátých let a zejména pak od přelomu tisíciletí.⁹⁹ Právě ve druhé polovině devadesátých let začínají vznikat další organizace, které v následujících letech budou hrát významnou úlohu: v roce 1996 je zřízena Nadace Forum2000, o rok později pak vzniká Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), přičemž obě tyto organizace se postupně etabloují jako další významní aktéři na poli podpory demokracie a lidských práv. Zajímavou skutečností nicméně je zásadní rozdíl ve způsobu jejich vzniku: zatímco Forum2000 bylo iniciováno Václavem Havlem jako jeden z nástrojů, jak

⁹⁸ Právě Tomáš Pojar, který se vzhledem ke svému dlouholetému působení v ČvT v neziskovém sektoru výborně orientoval, začal aktivně oslovovat nevládní organizace a povzbuzovat je ke spolupráci s ministerstvem (Malcová 2016).

⁹⁹ Ve sféře think-tanků byl podobně průkopnickou a dlouhou dobu nejvýraznější organizací Občanský institut (OI), založený v roce 1991. OI ovšem do problematiky podpory lidských práv a demokracie nikdy výrazně nevstupoval.

konzultovat a kontrolovat oficiální zahraniční politiku¹⁰⁰ (Klepal 2016), AMO je organizací, jež vznikala odspodu coby autentický projekt občanské společnosti (Schneider 2016). Oba přístupy nicméně výrazně pozitivně přispěly k formování lidskoprávního sektoru české společnosti.

Velmi zajímavou perspektivu při pohledu na počátky vývoje zájmu českého neziskového sektoru o zkoumanou problematiku a jeho cestu k provázání s oficiální politikou ovšem získáme, pokud se pokusíme identifikovat, jakou měl tento proces dynamiku a jaké byly jeho hlavní rysy. Jak již bylo řečeno, jeho kořeny lze spatřovat ve vzniku Epicentra, nicméně obecněji vzato byl jeho vznik iniciován válkami na Balkáně a konfliktem v Náhorním Karabachu, kde začaly působit první české organizace. Ty se ovšem v té době orientovaly prakticky výhradně na humanitární pomoc, témata podpory lidských práv a demokracie se začala objevovat až později. S jejich aktivitami byla také spojena jistá mediální propagace, která následně rezultovala v určitý vliv na českou zahraniční politiku (Pojar 2016). Již v té době se začal výrazně projevovat aspekt, který se měl stát velmi typickým rysem českého přístupu k této problematice: tj. přesvědčení, že naše transformace může být užitečným příkladem pro ostatní a že aktivitami v tomto směru vlastně splácíme jistý morální dluh. Je ovšem třeba zároveň zdůraznit, že překryv mezi činností zejména ČvT a oficiální zahraniční politikou nebyl v devadesátých letech nijak výrazný – jednak v té době v rámci neziskového sektoru dominovaly humanitární aktivity,¹⁰¹ jednak na Ministerstvu zahraničních převládá názor, že zahraniční politika se má dělat jen na ministerstvu (srov. například Pánek 2008). Jiné aktivity byly vnímány jako jistá konkurence, i když se jednalo o oblast (jako příklad uveďme Kosovo), kde česká diplomacie aktivní nebyla. Nynější stav, kdy je neziskový sektor akceptován jako relevantní aktér, dlouho nebyl běžný. Bylo nutno se učit, že existují aktéři, kteří jsou schopni působit tam, kde stát není nebo nemůže být přítomen, a že je možnost tyto vazby využívat (Pojar 2016).

Při pohledu na devadesátá léta lze kromě těchto trendů také dobře pozorovat, že existovalo několik zdrojů, z nichž česká politika podpory lidských práv a demokracie vycházela. Zaprvé se jednalo o již opakovaně zmíněnou organizaci Člověk v tísni, která fakticky hrála roli určitého katalyzátoru, na jehož činnost posléze navazovaly další organizace. Byl to právě Člověk v tísni, který byl v tomto sektoru v devadesátých letech nejaktivnější a vyjadřoval se k celé řadě problémů, díky čemuž si vypracoval dominantní postavení. Není také náhodou, že právě ČvT si postupem doby dokázal vybudovat celoevropský význam, neboť ten vyplynul právě z jeho širokých aktivit a v důsledku jeho angažovanosti. Podstatné také bylo, že ČvT dokázal oslovit statisíce drobných dárců, což mu dodalo silnou autonomii, legitimitu a kredibilitu (Blažević 2010). Příčiněním ČvT tak došlo k etablování české zahraniční pomoci dávno předtím, než se v této oblasti začal angažovat stát (Blažević 2016).

Druhým zdrojem byla osobnost Václava Havla, jeho osobní politické a hodnotové priority a jeho představa o solidární roli České republiky. Je nepochybné, že to byl právě Václav Havel, kdo zejména v devadesátých letech velmi zásadně pomohl vytvořit „brand“ České republiky jako země, která je aktivním podporovatelem lidských práv a demokracie. Jinými slovy řečeno, Václav Havel svými postoji vytvořil normativní, etický a politický rámec pro lidskoprávní a

¹⁰⁰ Jakub Klepal v této souvislosti příhodně konstatoval, že touto cestou politika vstoupila do nevládního sektoru, nikoli že by nevládní prostor iniciativně začal se snahami ovlivňovat oficiální politiku.

¹⁰¹ Doplňme, že zde působili další významní aktéři jako ADRA (www.adra.cz) či Charita Česká republika (www.charita.cz), kteří do problematiky lidských práv a demokratizace prakticky nezasahovali.

demokratizační politiku České republiky, přičemž ČvT se stal jejím hlavním protagonistou a organizací, která Havlův „mrvní imperativ“ převáděla do praxe (Blažević 2010).

Třetím zdrojem, z něhož se rekrutovali zastánci důrazu na tuto politiku, byl okruh lidí, kteří sice ve většině případů nepatřili do nejbližšího okolí Václava Havla, nicméně sdíleli s ním geopolitický pragmatismus nebo důraz na morální principy. Sem patřili například lidé jako Alexandr Vondra, Jiří Schneider a již zmíněný Petr Kolář, nebo pak lidé typu Cyrila Svobody, kteří byli navázáni na KDU-ČSL a na Ministerstvo zahraničních věcí přinesli postoje vycházející z principů křesťanské solidarity. A konečně posledním zdrojem byla média, respektive jejich významná část (v první řadě *Respekt* a *Lidové noviny*, ale částečně také *DNES* a *Hospodářské noviny*), v níž opět působili lidé názorově souznící s Václavem Havlem, vymezující se proti komunismu a podporující lidskoprávní a demokratizační ideje. Právě oni pak poměrně často vykonávali roli „opinion-makers“, nastolovali z jejich pohledu důležitou agendu, a napomáhali tak vytváření společenské poptávky, na niž poté zpětně reagovaly i politické elity.

Mimo neziskovou sféru se na formování politiky podpory lidských práv a demokratizace i v devadesátých letech samozřejmě podílely příslušné státní orgány, nicméně – jak již bylo řečeno – mnohem méně aktivně a nepříliš koncepčně. V obecné rovině platí, že postoje českého státu k této otázce byly primárně dány názory klíčových postav české exekutivy: v době, kdy byli předsedou vlády Václav Klaus či Miloš Zeman, český stát do této sféry příliš nevstupoval a jakékoli výraznější aktivity v tomto směru byly dílem jednotlivců. Tento stav v zásadě trvá až do konce vlády Miloše Zemana a měnit se začíná až krátce před vstupem České republiky do Evropské unie (Blažević 2016).

Poněkud jinak se vyvíjela instituce think-tanků, které se v české občanské společnosti po roce 1989 objevily jako zcela nový koncept bez hlubší tradice. Think-tanky nebyly zpočátku zcela přirozeně orientovány přímo na politiku podpory lidských práv a demokratizace, nicméně v řadě ohledů se k tomuto tématu blížily. I v jejich případě tak lze hovořit o dvou specifických liniích, na nichž se think-tanky formovaly. První z nich je reprezentována klasickou podobou think-tanků coby organizací zaměřených na přenos a uplatňování určitých znalostí, hodnot a idejí (srov. Schneider 2003: 30–33); zde byl průkopníkem již zmíněný Občanský Institut či Liberální institut (LI) a posléze například Prague Security Studies Institute (PSSI), který dále rozvíjel spolupráci zahájenou mezi OI a americkými partnery podporujícími jeho činnost. Nepřekvapí tedy, že zde byla pozorovatelná výrazná transatlantická orientace.¹⁰² Po parlamentních volbách 1998 se pak aktivizuje Masarykova demokratická akademie (MDA, do roku 2009 vystupující jako Masarykova dělnická akademie), think-tank navázaný na Českou stranu sociálně demokratickou (ČSSD), který jednak přenáší fenomén think-tanků i do levicových kruhů, jednak fakticky zahajuje trend posilování think-tanků afiliovaných k politickým stranám či – jako v případě Václava Klause a jeho Centra pro ekonomiku a politiku (CEP) – konkrétním politikům.¹⁰³ Druhou linií pak utvářejí organizace, které sice určitou částí své činnosti vykazují znaky think-tanku (tj. realizují například vlastní analýzy nebo i aplikovaný výzkum), avšak zároveň jsou nedílnou a významnou součástí svých aktivit právě také otázky podpory lidských práv a demokracie. Jako první z nich vzniká roku 1993 brněnské

¹⁰² Z více akademicky orientovaných think-tanků lze zmínit především Centrum pro ekonomický výzkum a postgraduální vzdělávání (CERGE-EI) nebo Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES).

¹⁰³ V první dekádě tohoto století se také začíná stále výrazněji profilovat CEVRO - Liberálně konzervativní akademie, think-tank blízký ODS a založený již v roce 1999. Institut politických a ekonomických studií (IPES), založený roku 2005, byl podobně navázán na KDU-ČSL.

Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), ve druhé polovině devadesátých let se pak přidávají například Forum2000, AMO či Europeum. Tyto organizace se postupně sblíží s ČvT, a společně tak vytvářejí onen dominantní proud české neziskového sektoru v této problematice (Schneider 2016). Na přelomu tisíciletí tak touto cestou dochází k výraznému prolnutí klasických neziskových organizací se sférou think-tanků, čímž se vytváří širší platforma lidskoprávních a demokratizačních organizací, jež následně začaly výrazněji ovlivňovat českou zahraniční politiku, a zahájily tak druhou fázi formování politiky podpory lidských práv a demokracie.

Druhá fáze tudíž začíná postupným navyšováním aktivity jak v neziskové sféře, tak v oficiální zahraniční politice. Významným aspektem zde byl konec druhého prezidentského mandátu Václava Havla, který měl mimo jiné za následek, že na přelomu let 2002/2003 celá řada lidí dříve působících v Havlově kanceláři přechází na Ministerstvo zahraničních věcí, kam tak přenáší své představy o prioritách české zahraniční politiky¹⁰⁴. K těm, kteří tuto cestu absolvovali, patřili například Alexandr Vondra a Petr Kolář, významnou roli ale hráli i Tomáš Pojar, který přišel přímo z ČvT. Všichni tři od ledna 2003 do ledna 2010 jeden po druhém postupně působili na postu náměstka ministra zahraničních věcí,¹⁰⁵ a měli tedy velký vliv na činnost ministerstva. Stejnou cestou jako Vondra a Kolář šla i Gabriela Dlouhá, která se posléze roku 2004 stala první ředitelkou nově zřízeného Oddělení transformační spolupráce a v podstatě i hnací silou tzv. transformační politiky.¹⁰⁶ Právě tyto lidé, a mezi nimi v první řadě Petr Kolář, se na MZV nejvíce zasloužili o vznik tohoto oddělení, nicméně velkou roli zde hráli i Jiří Schneider a z pozic významných členů neziskového sektoru také kromě Tomáše Pojara i Šimon Pánek, pozdější ředitel ČvT (Blaževic 2016).

Ustavení Oddělení transformační spolupráce, podporované „Havlovými lidmi“ na MZV a advokačními snahami zejména Člověka v tísní, lze chápat jako zlomový moment jak v institucionalizaci politiky podpory lidských práv a demokracie, tak i v její akceptaci oficiální českou zahraniční politikou coby jednoho z jejích klíčových nástrojů. Ministerstvo zahraničních věcí si navíc v té době již začínalo uvědomovat, že po sdílení zkušeností z transformace existuje poptávka a že tyto zkušenosti představují významnou přidanou hodnotu, která může vést k rozvíjení a diverzifikaci nástrojů zahraniční politiky a k posílení její implementační kapacity (Schneider 2016).¹⁰⁷ Ministerstvo přitom navíc muselo vyhrát i exekutivní střet o to, kdo vlastně bude mít rozvojovou a transformační agendu na starosti, neboť stejnou ambici v té době mělo i Ministerstvo průmyslu a obchodu, které přirozeně prosazovalo postoje akcentující primárně ekonomické zájmy České republiky.

Svou roli zde také nepochybně hrála i změna vnitropolitického prostředí: do roku 2002, kdy byl post předsedy vlády převážně v rukou Václava Klause, respektive Miloše Zemana,

¹⁰⁴ Jedním z prvních, kdo definovali spolupráci s neziskovým sektorem coby jeden z pilířů nové politiky, byl dle Blaževic i Pavel Seifter, zahraničněpolitický poradce Václava Havla (Blaževic 2016).

¹⁰⁵ Jak již bylo zmíněno, Alexandr Vondra pak byl krátce i ministrem zahraničních věcí. Jeho působení na MZV však začalo již na podzim 1992, kdy se stal náměstkem tehdejšího ministra Josefa Zieleniece a zůstal jím až do léta 1996, nicméně jeho vliv v té době nebyl tak zřejmý jako později. Významnou, třebaže ne tak bezprostřední úlohu, měl také jeho předchůdce ve funkci Cyril Svoboda, který Ministerstvo zahraničních věcí ČR vedl v letech 2002 až 2006 a který prosazování politiky lidských práv a demokracie poskytl výraznou politickou podporu.

¹⁰⁶ Termín transformační politika začal být od té doby používán pro politiku podpory lidských práv a demokracie coby neutrálnější, a ne tak normativně zatížený pojem.

¹⁰⁷ Klíčovým momentem zde bylo rozhodnutí české vlády z roku 2003, že se Česká republika bude podílet na obnově Iráku. Pro detailnější informace o realizaci a důsledcích tohoto rozhodnutí viz Bartovic 2011: 5 nebo Dlouhá 2008.

nebyla politika podpory lidských práv a demokracie považována za vládní prioritu (do značné míry právě proto, že byla prosazována okruhem lidí kolem Václava Havla),¹⁰⁸ což se však po parlamentních volbách v tomto roce začalo měnit. Nesmíme ovšem zapomínat, že jistý vliv měl i zcela jiný proces, konkrétně přistoupení České republiky k Evropské unii. Členství v EU totiž s sebou mimo jiné neslo povinnost alokovat část rozpočtu na rozvojovou agendu a zahraniční pomoc, což lze považovat za silný externí podnět k posílení této politiky.¹⁰⁹

Co se oficiálních vládních dokumentů týče, politika podpory lidských práv a demokracie v nich začíná být výrazněji reflektována od přelomu tisíciletí, přičemž výchozím dokumentem se zde stává Koncepce české zahraniční politiky v oblasti lidských práv na období let 2000–2002,¹¹⁰ navazující na Koncepci zahraniční politiky vlády České republiky z roku 1999. V následné Koncepci zahraniční politiky ČR na léta 2003–2006, přijaté roku 2003, je sice tato problematika zmíněna jen okrajově, nicméně klíčový posun vpřed znamená zejména Koncepce transformační spolupráce z roku 2005 (srov. Hlaváček 2009: 225–226). Byl to právě tento dokument, který zásadně propojil politiku lidských práv a demokracie, a stal se prvním z řady pravidelných koncepčních materiálů. Na tuto koncepci navazují dva stejnojmenné dokumenty – Koncepce podpory lidských práv a transformační spolupráce z let 2010, respektive 2015, jež jsou klíčovými materiály pro českou politiku podpory lidských práv a demokracie.

Dalším výrazným zlomem ve vývoji této politiky se stal rok 2007, kdy došlo ke dvěma událostem, jež výrazně pozitivně ovlivnily její relevanci. V lednu toho roku se stal ministrem zahraničních věcí Karel Schwarzenberg, blízký spolupracovník Václava Havla a celoživotní obhájce lidských práv, který v této funkci – s výjimkou doby úřednické vlády fungující mezi květnem 2009 až červencem 2010 – setrval až do července 2013. Za druhé pak k 1. srpnu toho roku sloučením Odboru lidských práv a Odboru transformační spolupráce vznikl již zmíněný Odbor lidských práv a transformační politiky (LPTP), který tak v sobě propojuje agendu lidskoprávní s agendou transformační a který je od té doby hlavním garantem realizace této politiky v rámci MZV a oficiální české zahraniční politiky jako celku.¹¹¹ Tento vývoj se odrazil i ve zvýšení aktivitě v nevládním sektoru, kde roku 2008 vzniká již zmiňovaná platforma DEMAS, která v sobě zahrnuje prakticky všechny nejvýznamnější české organizace, jež na tomto poli působily. Je to právě DEMAS, který se od toho okamžiku stal klíčovou koordinační a advokační institucí českých nevládních organizací a v řadě případů i jejich zástupcem v komunikaci s LPTP konkrétně a MZV obecně.¹¹² Vznik LPTP a DEMASu lze tudíž chápat i jako významný krok jak směrem k větší profesionalizaci české politiky podpory lidských práv a demokracie, tak i k etablování jasně definovaných komunikačních kanálů a k prosazení této politiky coby jednoho z hlavních principů české zahraniční politiky. Tento posun pak byl

¹⁰⁸ Tehdejší ministr zahraničních věcí Jan Kavan sice tuto politiku také nepodporoval, nicméně ji ani nedemontoval, což svým způsobem napomohlo jejímu pozdějšímu rozvoji (Blažević 2016).

¹⁰⁹ Jinou věcí ale je, že ČR dlouhodobě neplní svůj závazek ohledně výše své rozvojové pomoci. Srov. například Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017, kapitola 6.

¹¹⁰ V paragrafu 23, část 1.4, tento dokument dokonce zmiňuje možnost spolupráce s neziskovými organizacemi a realizaci pravidelných konzultací s neziskovým sektorem.

¹¹¹ Dodejme, že Odbor lidských práv byl do té doby součástí Právní sekce MZV, zatímco nově vzniklý Odbor LPTP byl začleněn do Sekce bezpečnostní a multilaterální. Agenda lidských práv se tak i ve struktuře MZV přesunula z formálního do operačního modu. Výsledkem byl podstatnější vliv například na pozici ČR v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (včetně debat o sankcích). Díky předsednictví ČR v EU v první polovině roku 2009 pak začal LPTP ještě těsněji komunikovat i s bilaterálními odbory MZV (Svárovská 2016).

¹¹² Je třeba také říci, že MZV vznik takové platformy aktivně podporovalo, protože z jeho pohledu znamenala výrazné zjednodušení komunikačních toků (Malcová 2016).

v následujících letech reflektován jak v již zmíněné Koncepci podpory lidských práv a transformační spolupráce z roku 2010, tak i v Koncepci české zahraniční politiky přijaté o rok později.¹¹³

Při pohledu na procesy probíhající v dekádě po roce 2000, a to zejména v její druhé polovině, je tudíž zřetelné, že mezi nimi existovala zřetelná synergie – na jednu stranu vznik Oddělení transformační spolupráce a později LPTP povzbudil nárůst počtu nevládních organizací angažovaných v dané oblasti, na stranu druhou pak za působení ministrů Svobody, Vondry a Schwarzenberga došlo k vytvoření oficiální komunikační linie mezi Ministerstvem zahraničních věcí a neziskovým sektorem, která upevnila jeho postavení. Jak politika podpory lidských práv a demokracie, tak i účast neziskového sektoru na její formulaci a vlastně i realizaci měly silnou podporu, což mimo jiné vedlo k vytvoření poměrně výrazné lobbistické vazby na vrcholné představitelky MZV. Ze strany neziskového sektoru byl zejména v době před vznikem DEMASu hlavním tahounem Člověk v tísni, který v porovnání s ostatními organizacemi disponoval jasně největšími zdroji, autoritou i schopností prosazovat své názory. Navzdory stálému mírnému pnutí, jež plynulo z odlišných kapacit jednotlivých neziskových organizací, však platí, že vztahy uvnitř neziskového sektoru byly racionální a kooperativní – jeho členové sice soutěžili o zdroje, ale konflikty mezi nimi prakticky nenastávaly.

Druhou polovinu dekády po roce 2000 a ještě i první roky dekády následující tak lze vnímat jako „zlatou éru“ – stále ještě trvala záštita autority Václava Havla, byla zde institucionální podpora v podobě LPTP a DEMASu,¹¹⁴ navyšoval se objem dostupných zdrojů. Vedení ministerstva i LPTP měly seriózní zájem o implementaci této politiky a podařilo se jim vytvořit flexibilní a funkční mechanismus její realizace. Nicméně již v této době dochází k oslabení komunikace s veřejností a politickými stranami, protože relativně klesala její potřeba (Blažević 2016). To však posléze vedlo k částečné ztrátě advokační schopnosti neziskového sektoru a k jeho menší akceschopnosti v situaci, kdy v rámci MZV došlo ke zpochybňování doposud dominantní interpretace lidských práv a na ně navázané politiky.

Po roce 2004 totiž byl ve vztahu vlády a neziskového sektoru nastolen model postavený na spolupráci, pozitivní motivaci všech stran opřenu o zřetelnou shodu zájmů a orientaci na Západ a na Havlovy vize politiky. Politika podpory lidských práv a demokracie se fakticky stala společným produktem neziskového sektoru a oficiální moci. Navzdory drobným sporům, jež nastaly například v otázce možného umístění amerického radaru na českém území, obecně vzato mezi mainstreamem sektoru a vládou k zásadním střetům nedocházelo. Došlo dokonce na poněkud paradoxní stav, kdy LPTP využíval svých vazeb na DEMAS k vyvíjení tlaku na ostatní části státní správy, aby věnovaly větší pozornost této politice. Obecně lze říci, že lidskoprávní agenda dlouhodobě napomáhala oběma stranám, protože obě si uvědomovaly, že ve vztahu k mezinárodnímu prostředí a jeho aktérům funguje jako výborný nástroj public relations, budování brandu České republiky, prosazování českých zájmů na mezinárodních fórech i jako cesta k získávání zajímavých informací (Klepal 2016).

¹¹³ Pro doplnění uvedme, že existuje řada dalších dokumentů, které se problematiky podpory lidských práv a demokracie určitým způsobem dotýkají. Patří sem jak například programová prohlášení vlády, tak třeba i dokumenty vztahující se k českému předsednictví Rady EU v roce 2009 (srov. například Hlaváček 2009: 226). Podobně je tato problematika letmo zmiňována třeba v bezpečnostních strategiích České republiky.

¹¹⁴ DEMAS tehdy sice z vnějšího pohledu ne zcela naplňoval svůj potenciál, nicméně jeho prioritou v té době nebyla ani tak advokační činnost jako spíše práce přímo v terénu. Jeho hlavní zájem se v té době koncentroval na projekt EU-Russia Civil Society Forum (<http://eu-russia-csf.org/>), které DEMAS v březnu 2011 pomáhal založit a jehož sekretariát v letech 2012–2013 hostil.

V letech 2012 až 2013 nicméně tato éra končí a vztahy mezi neziskovým sektorem a oficiální mocí se začínají komplikovat. V průběhu roku 2012 se stále hlasitěji ozývají stížnosti, že politika podpory lidských práv a demokracie škodí českému exportu,¹¹⁵ prvním zásadním momentem v tomto obratu nicméně bylo vystoupení tehdejšího předsedy vlády Petra Nečase v září 2012, v němž v podstatě tuto argumentaci přejal a vymezil se proti „některým módním politickým projevům“ (Nečas 2012). Český neziskový sektor, který se do této doby příliš nesnažil (mimo napojení na LPTP) zasahovat do debat o české zahraniční politice a nevnímal tyto diskuse jako svou prioritu, zpočátku nebyl na tento posun schopen adekvátně reagovat. Vztah mezi státem a neziskovým sektorem tak v průběhu roku 2013 stále zřetelněji nabýval nové podoby, kdy exekutivní moc vnímala aktivity sektoru nikoli jako podporu své klíčové zahraničněpolitické linie, nýbrž jako problém. Dalším posunem v tomto směru se stalo jmenování nové vlády Bohuslava Sobotky (ČSSD) v lednu 2014, kdy se ministrem zahraničních věcí stal Lubomír Zaorálek (ČSSD). Prakticky vzápětí, počátkem února 2014, je na pozici jeho prvního náměstka jmenován Petr Drulák, dosavadní ředitel ÚMV, který se již delší dobu vyjadřoval velmi kriticky k dosavadní lidskoprávní politice. Právě Petr Drulák se pak rychle stal symbolem doposud bezprecedentní snahy tuto politiku nejen reformulovat, ale fakticky ji odsunout na druhou kolej. Drulák začal razit zcela nové pojetí této politiky, která se dle něj měla přestat zabývat tradičním tématem politických práv, a místo toho prosazoval v podmínkách české zahraniční politiky nový koncept „lidské důstojnosti“ stojící především na právech třetí generace a vnímající práva politické nikoli jako základ všech práv ostatních, nýbrž pouze jako jeden (a to ne zcela důležitý) střípek jejich mozaiky (srov. například Drulák 2014). Jím prosazovaná změna tak ve svém důsledku neznamenal nic menšího než zásadní oslabení a možná i eliminaci dosavadního důrazu na politiku podpory lidských práv a demokracie coby jeden z hlavních prvků české zahraniční politiky.

Jedním z důsledků těchto změn byla i jistá proměna charakteru LPTP, který od roku 2013 přestával hrát roli politickou a participovat při formulaci agendy, a místo toho začal nabývat spíše servisní povahy a fungovat jako distributor finančních prostředků (Klepal 2016). Spolu se Schneiderem (2016) tak je možno říci, že se stává méně aktivistickým a více úřednickým. To by ovšem nebylo možné bez oslabení vládní podpory jako celku – nástup prezidenta Zemana v lednu 2013 ve spojení s existencí úřednické vlády v období od července 2013 do ledna 2014 a s následnou vládou Bohuslava Sobotky, která nebyla schopna definovat jasnou zahraniční politiku, vedl k tomu, že iniciativu v české zahraniční politice do značné míry přebíral právě prezident. Výsledkem bylo posílení lobbistických tlaků ekonomických aktérů a narůstající tendence stavět politiku lidských práv a ekonomické zájmy proti sobě jako dva neslučitelné protiklady. Český neziskový sektor v této situaci zprvu sice poněkud váhal, jak reagovat, a navíc se mu nedařilo příliš účinně informovat o rizicích proměny zahraničněpolitické orientace, nicméně vbrzku ho tato snaha o její obrat motivovala k aktivitě. Od podzimu 2014 se prakticky celý neziskový sektor, tj. jak organizace sdružené v DEMASu, tak i většina těch, které spolupracují v rámci FoRS, snažil opakovaně zdůrazňovat, že právě podpora základních lidských a politických práv je podmínkou i pro realizaci práv ostatních a že česká podpora těchto základních práv není zdaleka jen otázkou normativní, ale také – a často primárně – záležitostí pragmatického utváření „značky“ české zahraniční politiky. V tomto úsilí mu byla paradoxně nápomocna i již zmíněná absence jasné linie v české zahraniční politice: snaha Petra

¹¹⁵ Nejdůrazněji v tomto smyslu vystoupil Jaroslav Hanák, prezident Svazu průmyslu a dopravy, který explicitně vyzval české politiky, aby se přestali setkávat s dalajámou, a kritizoval negativní dopady této politiky na obchod s Čínou (Hanák 2012).

Druláka o radikální změnu postoje tak neměla na úrovni vlády, která sama neměla jasnou představu o směřování české zahraniční politiky, výraznou oporu a jím prosazované úpravy byly z její strany stále více vnímány jako problematické. Koncem prvního čtvrtletí roku 2015 se již začínalo ukazovat, že se vláda jako celek přidrží postoje akcentujícího kontinuitu české zahraniční politiky a že dosavadní důraz na politiku podpory lidských práv a demokracie zůstane (minimálně v jisté míře) zachován. Tato skutečnost pak byla potvrzena novou koncepcí české zahraniční politiky z července 2015 (a prakticky současným odchodem Petra Druláka z funkce prvního náměstka) i na ni navazující koncepcí podpory lidských práv a transformační spolupráce.

Celá kauza tak jasně ukázala, že pokud je schopen neziskový sektor spolupracovat, je jeho vliv relevantní. Dosavadní důraz české zahraniční politiky na lidskoprávní politiku je prozatím zachován, třebaže podmínky pro její realizaci již nejsou tak příznivé, jak tomu bylo třeba v letech 2004–2012. Nic se ale nezměnilo na tom, že existují funkční a jasně definované komunikační kanály mezi oficiální mocí a neziskovým sektorem, který zůstává významným aktérem české politiky podpory lidských práv a demokracie.

4. Podíl neziskového sektoru na tvorbě české zahraniční politiky

Neziskový sektor ve smyslu, ve kterém se o něm bavíme v této kapitole, je po formálně-organizační stránce zcela oddělen od státní správy a je na státu nezávislý. Jako takový tudíž nemůže být přímou součástí české zahraniční politiky a ani se na její tvorbě přímo nepodílí způsobem, jakým ji ovlivňují státní orgány jako prezident, Parlament, vláda a další. Nicméně existují nepřímé a spíše neformální kanály, jimiž má neziskový sektor možnost českou zahraniční politiku ovlivňovat. Tyto kanály jsou formalizované jen ve velmi omezené míře, i přesto jsou však již v některých oblastech natolik zažitě, že se s nimi do určité míry počítá i ve strategických dokumentech. Posilování vlivu nestátního sektoru může do velké míry souviset i se skutečností, že česká zahraniční politika reflektuje měnící se prostředí mezinárodních vztahů zahrnující mimo jiné obecně rostoucí vliv nestátních aktérů (včetně think-tanků a nevládních organizací) na mezinárodní prostředí (MZV ČR 2015). Poslední Koncepce české zahraniční politiky, přijatá v roce 2015, explicitně počítá se zapojením neziskového sektoru do zahraniční politiky a stanovuje, že „k naplňování zahraničněpolitických cílů mohou kromě ústavních orgánů a orgánů státní správy přispívat i nestátní aktéři, včetně [...] organizací občanské společnosti...“ (MZV ČR 2015: 2). Samotná tvorba poslední koncepce české zahraniční politiky byla otevřená veřejné debatě a nevládní sektor měl možnost se do její formulace aktivně zapojit (Příbyl 2016). Je nicméně jasné, že komunikace mezi státní mocí a neziskovým sektorem je do značné míry závislá jednak na zájmu jednotlivých součástí státního aparátu vstupovat do debaty s neziskovými organizacemi, jednak na schopnosti těchto organizací prosazovat své představy a navazovat relevantní kontakty, tj. – řečeno explicitně – na jejich schopnostech advokačních a lobbistických. Tím je také dáno, že jakákoli jejich participace na tvorbě české zahraniční politiky je omezena těmito mantinely. Navíc také platí, že neziskový sektor sice je schopen k této tvorbě přispívat a do jisté míry ji i usměrňovat, ale nikdy nebyl (a nevykazuje ambice být) aktérem, který by ji aktivně a dynamicky formuloval – v zásadě se zde nachází v reaktivní pozici (Svárovská 2016).

Tyto faktory se tudíž výrazně podílejí na tom, jak neziskový sektor v různých situacích reaguje a jak se chovají jeho jednotliví členové. V zásadě platí, že až na výjimky, jakou je například postoj vůči režimům na Kubě a v Bělorusku, je obtížné identifikovat výrazné konkrétní případy, kdy by se neziskový sektor snažil přímo utvářet ať již českou zahraniční politiku, nebo nějaký její významný aspekt; obvyklejší je situace, kdy obhájí určitý diskurz či vidění zahraniční politiky a její orientace. Lze také říci, že zatímco v obecných tématech je neziskový sektor schopen zřetelně formulovat své pozice, u témat konkrétních je tato schopnost výrazně závislá na tom, zda se jedná o téma neziskovými organizacemi kontinuálně prosazované, nebo zda na jeho objevení se jen reagují.

Příkladem takového konkrétního tématu je často diskutovaný případ tzv. revoluce důstojnosti na Ukrajině v únoru 2014. Jak konstatoval Pojar (2016), Česká republika nikdy nebyla silným hráčem v podpoře demokracie na Ukrajině. Byl zde vidět výrazný rozdíl oproti zemím, jako jsou již zmíněné Kuba či Bělorusko: zatímco v těchto dvou případech se Česká republika profilovala jako země, která se snaží formulovat evropskou politiku vůči jejich režimům, v případě Ukrajiny byla česká diplomacie mnohem méně aktivní, což do jisté míry plynulo i z povahy angažovanosti neziskového sektoru na Ukrajině – ačkoli zde jednotlivé neziskové organizace realizovaly řadu projektů, Ukrajina nebyla vnímána jako země, kde by lidská práva byla narušována systematicky. Revoluce důstojnosti pak na český neziskový sektor zapůsobila nejednoznačně: na stranu jednu se obecně zvýšil zájem o Ukrajinu a narostla komunikace s MZV na toto téma, na stranu druhou však tento nárůst zájmu nevedl – i s ohledem na různé lobbistické tlaky – ke vzniku koherentní a dlouhodobé politiky. Pozitivní jevy jako posílení diplomatické podpory pro změny na Ukrajině, nárůst financí na ukrajinské projekty či výrazná angažovanost některých českých neziskových organizací (například AMO, ČvT, Europeum nebo Transitions Online – Klepal 2016; Malcová 2016) byly spíše výsledkem „umění možného“, neměly tudíž systémový charakter, a neziskový sektor jako celek tak fakticky nedokázal prosazovat dlouhodobou a jasnou politiku vůči Ukrajině. Jinými slovy řečeno můžeme konstatovat, že těžiště aktivit českých nevládních organizací v tomto případě spočívalo spíše ve spolupráci s konkrétními partnery na Ukrajině než v ovlivňování české zahraniční politiky (Svoboda 2016).

Oproti tomu za příklad obecného tématu, v jehož profilaci je neziskový sektor (o něco) úspěšnější, lze považovat otázku prozápadního směřování české zahraniční politiky a jejího hodnotového ukotvení. Třebaže v neziskovém sektoru neexistuje jednotná agenda v tomto směru a hlasy výslovně zdůrazňující význam bezpečnostní spolupráce v rámci EU či napříč Atlantikem nejsou početné, je zde jasně patrný odpor vůči ruskému či čínskému vlivu (Horáková 2016). Spolu s ním se nicméně stále více zvýrazňuje snaha v rámci české společnosti podporovat sdílené evropské hodnoty: dříve vůči EU a jejím politikám panoval spíše utilitární přístup, nyní vzhledem k problémům, jako jsou například migrace, brexit či v našich podmínkách nárůst čínského vlivu dochází k celkové aktivizaci neziskového sektoru (Klepal 2016). Velká část neziskového sektoru je navíc orientována proevropsky a atlantisticky, tudíž debatu na tato témata považuje za důležitou a věří, že Česká republika má vystupovat aktivně na podporu euroamerických hodnot. Nicméně je skutečností, že neziskový sektor v této obecné rovině nevstoupil příliš aktivně do veřejné debaty a že obhajobu evropské a atlantické dimenze přenechal spíše novinářům a komentátorům. Je samozřejmě pravda, že nebyl nečinný: snažil se působit v zákulisí, avšak je otázkou, zda takové rozhodnutí bylo strategicky správné (Blažević 2016). Zároveň je ovšem třeba říci, že neziskový sektor (a v jeho rámci primárně Člověk v tísni nebo AMO, nicméně nejen ony) dokázal realizovat řadu kroků, jež jednoznačně napomáhaly upozorňovat na nebezpečný vliv nedemokratického Ruska a Číny v prostoru ČR či EU a snažily

se v tomto smyslu působit i na českou zahraniční politiku: poukazovaly mimo jiné na promyšlenou a dlouhodobě uplatňovanou propagandu a manipulaci s fakty, přítomnost ruských agentů v ČR, vliv a netransparentnost ruského a čínského businessu, naivní či nezodpovědné chování některých českých politiků v tomto ohledu atd. (Horáková 2016). Například právě ČvT v tomto ohledu uskutečňoval řadu aktivit, jež se zaměřovaly na udržování a posilování tématu lidských práv a demokracie v české zahraniční politice, jako je například pravidelné setkávání lidskoprávních aktivistů a disidentů z vybraných zemí se zástupci MZV či poslanci, popřípadě bilaterální schůzky neziskového sektoru se zástupci LPTP. Problémem nicméně zůstává možnost přenést tyto zkušenosti a informace na vyšší úroveň rozhodování v rámci MZV (Svoboda 2016).

Jak tyto příklady ukazují (a jak jsme již naznačili), neziskový sektor se na tvorbě české zahraniční politiky přímo podílí jen v omezené míře, třebaže paradoxně politika podpory lidských práv a demokracie, která byla a v jistém smyslu stále je profilujícím tématem české zahraniční politiky jako celku, jakož i politika rozvojová se výrazně opírají právě o součinnost mezi státní mocí a neziskovým sektorem. Jeho participace má ponejvíce podobu konzultací ke konkrétním dokumentům české zahraniční politiky (typicky koncepce zahraniční politiky nebo transformační politiky nebo například seznam preferovaných zemí v rámci podpory lidských práv a demokracie) či dodávání informací a podkladů pro činnost LPTP. Kromě toho je nicméně neziskový sektor schopen proces tvorby české zahraniční politiky ovlivňovat i nepřímo, a to buď v obecné rovině, tj. podporou určitých společenských postojů a témat, nebo naopak v rovině osobní, tj. skrze kontakty s politiky a s úředníky MZV. Právě v této schopnosti také spočívá jeho role a hlavní síla.

5. Závěr

Vztah mezi neziskovým sektorem a zahraniční politikou se dlouho formoval jen pozvolna, třebaže jeho kořeny lze nalézt už v první polovině devadesátých let. Trvalo nicméně deset let, než byla vytvořena formální vazba mezi státní mocí, reprezentovanou ministerstvem zahraničních věcí, a neziskovým sektorem a než na půdě Ministerstva zahraničních věcí došlo k institucionalizaci politiky podpory lidských práv a demokracie nejdříve v podobě Oddělení transformační spolupráce a posléze LPTP. Díky zřízení programu transformační spolupráce a LPTP si česká zahraniční politika vytvořila účinný nástroj, jak podporovat své zájmy. Tento mechanismus se ukázal být velmi účinný, fungoval z pohledu recipientů v neziskovém sektoru i jejich partnerů v zahraničí, a byl efektivní, nicméně přitom ne drahý (Pojar 2016). Lze říci, že jeho vznik vlastně umožnil řadě neziskových organizací si buď vybudovat, nebo minimálně posílit své zázemí a agendu. Zhruba mezi roky 2004 a 2012 tak spolupráce MZV a neziskového sektoru probíhá v tomto duchu, i když rozhodně nelze říci, že by se příležitostně nedostávala pod tlak. Negativně na ni působily například tlaky přicházející z Parlamentu, který byl terčem lobbistických snah ambasad některých zemí, pro něž český důraz na podporu lidských práv a demokracie nebyl vítán, nebo změny na postu premiéra: Jiří Paroubek, Miroslav Topolánek i Petr Nečas akcentovali primárně ekonomickou diplomacii, nicméně vzhledem k tomu, že lidskoprávní politika byla v té době prosazována většinou ministrů zahraničí, ekonomická diplomacie její prioritní postavení neohrožovala. Nelze rovněž pomíjet fakt, že stabilní postavení této politiky bylo dáno také úřednickou kulturou: řada aktivit – a to včetně formulací následně prezentovaných v koncepčních dokumentech MZV – vycházela odspodu, z LPTP či z neziskového sektoru, politické elity byly naopak spíše pasivní, samozřejmě s výjimkou těch

jejich členů, kteří sami měli vazbu na neziskový sektor nebo popřípadě na předlistopadový disent. Jinými slovy lze říci, že politiku podpory lidských práv a demokracie formulovali primárně úředníci a částečně i neziskový sektor, politický management na jejich podněty víceméně jen reagoval, a to navíc nikoli proaktivně. Skutečnost, že tato politika byla tvořena spíše LPTP, lidmi podílejícími si na zahraničních misích či neziskovým sektorem, vlastně zaručovala a stále zaručuje její stabilitu a vedla k nastolení transparentního systému komunikace i financí (Svárovská 2016). Navíc z pohledu MZV je neziskový sektor (respektive hlavně jeho platformy jako DEMAS a FoRS) důležitý, protože MZV v něm má čitelného a předvídatelného partnera.

Po roce 2012 však dochází k jistému rozvolnění vztahu mezi neziskovým sektorem a státem, neboť státní moc se vůči politice podpory lidských práv a demokracie stává poněkud indiferentní. Příznačná v tomto ohledu byla snaha některých kruhů na MZV o reformulaci oficiálního pojetí této politiky, která na jednu stranu neziskový sektor mobilizovala k obhajobě jeho priorit, na stranu druhou spíše ukazovala vyprázdněnost oficiálních představ o zahraniční politice, než aby prezentovala jasně definovaný, odlišný koncept podporovaný politickou reprezentací. Fakt, že se zastáncům tradičního přístupu k politice podpory lidských práv a demokracie podařilo eliminovat (alespoň dočasně) snahy o jeho nahrazení, nicméně neznamená, že by postavení této politiky bylo neproblematické. Spíše naopak: v posledních necelých deseti letech jsme svědky významných posunů v celkovém politickém klimatu nejen na české, ale i na evropské a globální úrovni, jež této politice zrovna nepřejí. Dochází k výrazné aktivizaci proruských postojů a vytrácí se schopnost vůdcovství, což naopak vytváří prostor pro posilování role Ruska (Pojar 2016). Absence leadershipu je zřetelná i v české zahraniční politice a jejím formování: v oblasti podpory lidských práv a demokracie sice jsou zdroje i projekty, ale její vztah k zahraniční politice jako takové je leckdy mimoběžný, neboť česká zahraniční politika po roce 2012 stále více postrádá jasný směr.

Český neziskový sektor v tomto vývoji hraje nejednoznačnou úlohu: zejména v posledních dvou letech je vidět stupňující se snaha o vysvětlování významu politiky podpory lidských práv a demokracie, a to jak vůči politickým elitám, tak i veřejnosti, na stranu druhou je ale otázkou, nakolik je tato snaha efektivní. Není nedůvodná obava, že neziskový sektor příliš nedokáže oslovovat širší veřejnost způsobem, který by vedl k většímu porozumění a neprohluboval stávající konfrontační trendy v české společnosti (Svoboda 2016). Existují nicméně náznaky, že se postavení neziskového sektoru ve vztahu k formování (priorit) české zahraniční politiky poněkud mění – tj. že se neziskový sektor od partnera v implementaci konkrétní politiky zřejmě posouvá do pozice aktéra, který konzistentně upozorňuje na obecnější problémy spojené se zahraničněpolitickým směřováním České republiky.

Pokud tedy ve stručnosti shrneme výše řečené, vyvstane před námi následující obrázek. Český neziskový sektor do tvorby zahraniční politiky zasahuje primárně v oblasti podpory lidských práv a demokracie a ve sféře rozvojové spolupráce, jež jsou jeho dlouhodobými prioritami a jako takové se je snaží prosazovat i do zahraničněpolitické praxe České republiky. Zejména v posledních patnácti letech se pak etabloval sice převážně neformální, nicméně vcelku efektivní mechanismus komunikace, kdy neziskový sektor má zpravidla možnost do procesu tvorby zahraniční politiky vstupovat již ve fázi přípravy koncepčních dokumentů, které může připomínkovat a do jisté míry i formulovat. Následně je také v omezeném rozsahu zaangażován v implementaci této politiky, a to prostřednictvím svých projektů, jež v neformální rovině doplňují oficiální politiku. V určitých obdobích byl navíc schopen skrze osobní vazby ovlivňovat tematickou orientaci české zahraniční politiky, tj. jinak řečeno dosáhnout stavu, kdy jsou jeho priority také prioritami oficiální zahraniční politiky. Zapojení

neziskového sektoru se nicméně v převážné míře odehrává v jakési „šedé zóně“ mezi formálními vazbami a lobbingem: je typické, že jeho participace je na straně jedné postavena spíše na neformálních mechanismech, nicméně ty se na stranu druhou v průběhu doby staly natolik standardními, že se s nimi již de facto počítá. Hodnocení, do jaké míry je neziskový sektor ve svých snahách úspěšný, však není snadné: na stranu jednu bychom mohli říci, že skutečnost, že politika podpory lidských práv a demokracie je profilujícím tématem české zahraniční politiky, vyplývá z jeho snah a že v tomto smyslu je velmi úspěšný. Na stranu druhou je ale otázkou, do jaké míry je toto postavení lidskoprávních a demokratizačních otázek skutečně jeho zásluhou; navíc také platí, že úspěchy neziskového sektoru jsou mnohdy závislé na ochotě jednotlivých úředníků a politiků akceptovat a prosazovat jeho priority. Ta se ale v čase mění, čímž se mění i způsob interakce sektoru a MZV a vlastně i míra úspěšnosti prosazování priorit sektoru. Dobře to je vidět při pohledu na celou dosavadní historii participace neziskových organizací na utváření české zahraniční politiky: v devadesátých letech, až do samého počátku minulé dekády, bylo jejich napojení na oficiální politiku poměrně slabé, což se však změnilo kolem roku 2003. Období počínající tímto rokem a končící rokem 2012 tak lze z pohledu neziskového sektoru vnímat jako „zlatou éru“, kdy komunikace s MZV fungovala velmi dobře a agenda podpory lidských práv a demokracie zaujala klíčové postavení. V posledních čtyřech letech pak opět dochází k jistému ochabnutí, nicméně zdaleka ne až na úroveň let devadesátých. Přes všechny turbulence se tudíž dá očekávat, že vztah mezi českým neziskovým sektorem a oficiální zahraniční politikou bude i nadále jedním z významných aspektů jejího formování.

Literatura a zdroje:

- Adamcová, Nicol et al. 2006. *Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Bartovic, Vladimír. 2008. „The Czech Republic’s Democracy Assistance Policies and Priorities.“ In: *Democracy’s New Champions: European Democracy Assistance After EU Enlargement*. Eds. Jacek Kucharczyk, Jeff Lovitt. 2008. Praha: PASOS.
- Bartovic, Vladimír. 2011. *The Czech Republic’s Democracy Promotion Policies and Priorities*. Warszawa: The Institute of Public Affairs.
- Bílková, Veronika. 2008. „Účel nebo prostředek? Lidská práva v zahraniční politice České republiky.“ *Mezinárodní politika*, 32, č. 12, 9–11.
- Blažević, Igor. 2010. *Czech Pro-Freedom Foreign Policy. How it Has Been Developed and Why Should Be Sustained?* Nepsublikovaný rukopis.
- Člověk v tísni. 2016a. „Historie.“ *ČvT*. 15. prosince 2016 (<https://www.clovekvtisni.cz/cs/historie>).
- Člověk v tísni. 2016b. „Historie.“ *ČvT*. 15. prosince 2016 (<https://www.clovekvtisni.cz/cs/lidska-prava/info/cena-homo-homini>).
- ČRA. 2016. „O nás.“ *Česká rozvojová agentura*. 11. prosince 2016 (<http://www.czechaid.cz/o-nas/>).
- DEMÁS. 2016a. „Kdo jsme: DEMÁS.“ *Demas*. 11. prosince 2016 (<http://www.demas.cz/o-spolecnost/demas>).
- DEMÁS. 2016b. „Kdo jsme: Cíle.“ *Demas*. 15. prosince 2016 (<http://www.demas.cz/o-spolecnost/demas>).
- Dlouhá, Gabriela. 2008. „Podpora demokracie v pojetí české zahraniční politiky.“ *Mezinárodní politika*, 32, č. 12, 11–13.
- Drulák, Petr. 2014. „Shoda hledaná v dialogu.“ *A2*, 23, č. 14 (<http://www.advojka.cz/archiv/2014/23/shoda-hledana-v-dialogu>).
- Druláková, Radka; Drulák, Petr. 2007. *Tvorba a analýza zahraniční politiky*. Praha: VŠE.

- FoRS. 2016. „Informace o FoRS.“ Oficiální stránky Českého fóra pro rozvojovou spolupráci. 11. listopadu 2016 (<http://www.fors.cz/informace-o-fors/#.WE1rV30gSJ->).
- Hanák, Jaroslav. 2012. „Šéf průmyslníků Hanák: Nezvěte už dalajlamu, poškozuje export.“ *E15.cz*. 24. srpna 2012 (<http://zpravy.e15.cz/byznys/prumysl-a-energetika/sef-prumyslniku-hanak-nezvetete-uz-dalajlamu-poskozujee-export-907882>).
- Hlaváček, Petr. 2009. „Podpora demokracie a česká zahraniční politika.“ In: *Česká zahraniční politika v zrcadle sociálně-vědního výzkumu*. Michal Kořan a kol. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 224–239.
- Listina základních lidských práv a svobod. 1992. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. (<http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>).
- Kořan, Michal et al. 2009. *Česká zahraniční politika v zrcadle sociálně-vědního výzkumu*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal et al. 2016. *Česká zahraniční politika v roce 2015*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, Michal. 2013. *Česká zahraniční politika*. Brno: Masarykova univerzita.
- McGann, James G. 2016. *2015 Global Go To Think Tank Index Report*. University of Pennsylvania.
- MZV ČR. 2010. „Konceptce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/koncepce_publikace/koncepce/koncepce_zrs_cr_2010_2017.html).
- MZV ČR. 2015. „Konceptce zahraniční politiky České republiky“. *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/file/1565920/Koncepce_zahranicni_politiky_CR.pdf).
- MZV ČR. 2015a. „Konceptce podpory lidských práv a transformační spolupráce.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/file/1610424/Koncepce_podpory_lidskych_prav_a_transformacni_spoluprace.pdf).
- MZV ČR. 2015b. „Výsledky výběrového dotačního řízení Programu TRANS na rok 2016.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/vyberova_rizeni_formulare/vysledky_vyberoveho_dotacniho_rizeni_1.html).
- Nadace Neziskovky.cz. 2016a. „Co to je neziskový sektor“. *Neziskovky.cz*. 11. listopadu 2016 (http://www.neziskovky.cz/clanky/511_538_540/fakta_neziskovky-v_co-to-je-neziskovy-sektor-/).
- Nadace Neziskovky.cz. 2016b. „Statistika počtu nestátních neziskových organizací 2014–2016.“ *Neziskovky.cz* (http://www.neziskovky.cz/data/Statistika%20po%20%20C4%8Dtu%20nest%20C3%A1tn%C3%ADch%20neziskov%C3%BDch%20organizac%C3%AD%202014-2016_z%C3%A1t%C5%99%C3%AD16txt16189.pdf).
- Nečas, Petr. 2012. „Škudci českého exportu podle Nečase: dalajlama a Pussy Riot.“ *E15.cz*. 10. září 2012 (<http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/skudci-ceskeho-exportu-podle-necase-dalajlama-a-pussy-riot-912993>).
- Občanský zákoník. 2012. Zákon 89/2012 Sb. (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>).
- Pánek, Šimon. 2008. „Euroamerická demokracie není model, který je vnutitelný teď hned kdekoli po světě.“ *Mezinárodní politika*, 32, č. 12, 14–18.
- Pick, Otto; Handl, Vladimír, eds. 2004. *Zahranicní politika České republiky 1993–2004: úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Pštross, Tomáš. 2004. „Problematika lidských práv v české zahraniční politice.“ In: *Zahranicní politika České republiky 1993–2004: úspěchy, problémy a perspektivy*. Eds. Otto Pick, Vladimír Handl. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 211–226.
- Schneider, Jiří. 2003. *Think-tanky ve visehradských zemích. Analýza politiky a obhajoba zájmů*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU.
- Schneider, Jiří. 2006. „Role think tanků: analýza politiky nebo zprostředkování zájmů?“ In: *Think tanky a jejich společenský vliv*. Ed. Miroslav Dušek, Marek Svoboda. Praha: Vodňář.

- Ústav mezinárodních vztahů. 2016. „O nás: Historie.“ Ústav mezinárodních vztahů. 17. prosince 2016 (<http://www.iir.cz/static/historie>).
- Vláda ČR. 2007. *Statut Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci*. (http://www.mzv.cz/file/75674/UV_1439_2007_Priloha.pdf).
- Waisová, Šárka. 2011. *Tíha volby: česká zahraniční politika mezi principy a zájmy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Zákon o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech). 1997. Zákon 227/1997 Sb. (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-227>).
- Zákon o obecně prospěšných společnostech. 1995. Zákon č. 248/1995 Sb. (<http://zakony-online.cz/?s161&q161=all>).
- Zákon o sdružování občanů. 1990. Zákon č. 83/1990 Sb. ve znění zákona č. 151/2002 Sb. (<http://zakony-online.cz/?s92&q92=all>).
- Zemanová, Štěpánka; Druláková, Radka. 2015. *Český zahraničněpolitický aktivismus: možnosti a meze*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Zemanová, Štěpánka. 2007. „Zahraniční politika v oblasti lidských práv. Postup a metody analýzy.“ *Mezinárodní politika*, 40, č. 4, 25–47.

Rozhovory:

- Igor Blažević, ředitel Transitions Programme, Prague Civil Society Centre. Praha 5. 5. 2016.
- Sylva Horáková, zástupkyně ředitele Centra pro lidská práva a demokracii, Člověk v tísni. Praha 23. 6. 2016.
- Jakub Klepal, výkonný ředitel, Nadace Forum 2000. Praha 5. 5. 2016.
- Jan Látal, pracovník Ministerstva zahraničních věcí České republiky, Odbor lidských práv a transformační politiky. Praha 7. 11. 2011.
- Sabina Malcová, výkonná ředitelka, DEMAS. Praha 19. 5. 2016.
- Martin Náprstek, vedoucí oddělení vztahů s partnery, Česká rozvojová agentura. Praha 18. 5. 2016.
- Tomáš Pojar, prorektor, CEVRO Institut. Praha 12. 5. 2016.
- Pavel Příbyl, ředitel Fóra pro rozvojovou spolupráci. Praha 9. 5. 2016.
- Jiří Schneider, výkonný ředitel, Aspen Institute Prague. Praha 12. 5. 2016.
- Gabriela Svárovská, zástupkyně ředitele, Prague Civil Society Centre. Praha 27. 5. 2016.
- Marek Svoboda, programový ředitel, CEELI Institut. Praha 21. 9. 2016.

Kraje jako aktéři české zahraniční politiky

Mgr. Vít Dostál

1. Úvod

Zahraněční aktivity samosprávných regionů nebo federativních jednotek se staly předmětem výzkumu teprve ve druhé polovině 80. let. Zájem o tuto oblast souvisel s postupující globalizací a s prohlubující se decentralizací národních států.

První realizované výzkumy se soustředily na federální státy, a to zejména na Kanadu, Spojené státy americké, Austrálii a západoevropské země (Michelmann, Soldatos 1990). Hlavním důvodem tohoto zájmu byl stále výraznější dopad procesů probíhajících v mezinárodním prostředí na substátní jednotky. Zejména liberalizace mezinárodního obchodu nebo ekologické výzvy vedly federální jednotky ke zpětné aktivitě v mezinárodním prostředí nebo k tlaku na federální vlády. Docházelo tak k narušování výsadní autority centrálních vlád při realizaci zahraniční politiky a objevovaly se nové výzvy ohledně formálního rozdělení pravomocí mezi federativními státy a federálními vládami.

Druhým zdrojem posilování významu regionálních samospráv v mezinárodních vztazích byla decentralizace, která v západní Evropě začala v 60. letech 20. století. Regiony postupně získávaly více kompetencí, z nichž některé měly výrazný přesah do zahraničněpolitických otázek. V důsledku globalizace a evropské integrace byly regionální vlády vtahovány do mezinárodní arény, neboť stát přestal působit jako ochránce či výsadní aktér regionální politiky. Oblasti s výraznou regionální identitou (Katalánsko, Skotsko, Vlámsko) navíc usilovaly i o prezentaci vlastní kulturní identity (Keating 1998).

2. Dosavadní výzkum

Kraje v České republice byly vytvořeny teprve v roce 2000. Nebylo tedy možné pozorovat postupné posilování jejich kompetencí v důsledku několikastupňové decentralizace, jako tomu bylo od 60. let 20. století v západní Evropě. Podobně není možné zaznamenat vliv postupné globalizace, neboť kraje vznikly již do značně otevřeného mezinárodního prostředí. Od roku 2000 se krajská paradiplomacie¹¹⁶ stal předmětem několika výzkumů. Lze identifikovat tři hlavní druhy: 1) souhrnné přehledové práce, 2) případové studie zaměřené na paradiplomacii určitého kraje a 3) texty věnující se evropské dimenzi paradiplomacie, zejména činnosti stálých zastoupení krajů při Evropské unii.

Prvním významnějším badatelským počinem zabývajícím se českou paradiplomacií byla práce autorského týmu Ústavu mezinárodních vztahů z roku 2004, připravená pro potřeby Ministerstva zahraničních věcí. Jejím cílem bylo analyticky zmapovat „zahraniční aktivity regionů a statutárních měst v České republice“ (Drulák et al. 2004: 2). Výzkum realizovaný především prostřednictvím analýzy existujících partnerských smluv a obsáhlým dotazníkovým šetřením poskytl hluboký vhled do začínající české krajské paradiplomacie. Empirické

¹¹⁶ Termín paradiplomacie označuje podle Noa Cornaga „subnárodní vládní zapojení do mezinárodních vztahů skrze navazování formálních a neformálních, stálých nebo ad hoc kontaktů se zahraničními veřejnými nebo soukromými entitami s cílem rozvíjet socioekonomická nebo politická témata či jakoukoli další zahraniční dimenzi vlastních ústavou daných kompetencí“ (Cornago 2000: 2). Pod krajskou paradiplomacií lze tedy zahrnout veškeré zahraniční kontakty český krajů.

výsledky, které vzhledem k šíři výzkumu zahrnovaly kromě krajů i statutární města, ukázaly na skutečnost, že aktéři paradiplomacie si uvědomují mantinely své činnosti definované ústředními orgány. Ukázalo se nicméně, že spolupráce s nimi není příliš častá, což bylo zároveň vnímáno jako značný nedostatek. Na druhou stranu tím byla zvýrazněna samostatnost krajů a statutárních měst v zahraničních aktivitách (Drulák et al. 2004: 19–20). Intenzivní spolupráce s dalšími aktéry však kraje nedosáhly ani na regionální rovině. Častěji komunikovaly s podniky a hospodářskými komorami než s neziskovými organizacemi nebo univerzitami (Drulák et al. 2004: 53). Hospodářský rozvoj byl také ústředním motivem zahraničních aktivit. Důležité stimuly pro paradiplomacii představovala finanční pomoc ze strany EU nebo kulturní rozvoj. Naopak politické motivy – „upevnění regionálního vlivu vůči partnerům na domácí politické scéně“ – za relevantní považovány nebyly (Drulák et al. 2004: 50). Souhrnně výzkum konstatoval, že „subjekty české paradiplomacie (...) jsou s větší či menší mírou autonomie schopn[y] stanovovat vlastní priority“ (Drulák et al. 2004: 31). Analýza byla doplněna doporučeními, přičemž většina z nich zmiňovala potřebu upevnování kontaktů a komunikačních kanálů v rámci státní správy nebo vůči regionálním partnerům (Drulák et al. 2004: 33).

Druhou přehledovou studii připravila Barbora Bodnárová v rámci sborníku věnovaného české zahraniční politice (Kořan, Hrabálek 2007). Její text se již zaměřoval pouze na krajskou úroveň. Podobně jako výzkum kolektivu z Ústavu mezinárodních vztahů se i její práce opírala o rozsáhlé dotazníkové šetření. Bodnárová potvrdila některá empirická zjištění z předchozího souhrnného výzkumu. Jednalo se zejména o důraz na oblast regionálního (hospodářského) rozvoje při plánování zahraničních aktivit. Její zjištění jsou však v některých ohledech preciznější a reflektují členství ČR v Evropské unii. Zmiňuje například přeshraniční spolupráci nebo zvyšující se zájem o získávání prostředků z evropských finančních programů, o investice nebo o rozvoj cestovního ruchu (Bodnárová 2007: 142). Příspěvek Barbory Bodnárové se zabýval také formálním nastavením krajské paradiplomacie a procesní stránkou realizace zahraničních vztahů krajů.

Druhým typem prací věnovaných české krajské paradiplomacii byly případové studie pokrývající aktivity některého kraje anebo specifickou iniciativu. Často se jednalo o texty publikované jako bakalářské nebo magisterské práce. Výjimku tvoří především analýza zahraničních vztahů hlavního města Prahy (Řehák 2013) nebo text Víta Dočkala (2004) rozebírající transnacionální aktivity Regionální rozvojové agentury Jihomoravského kraje. Většina prací se soustředila na deskripci paradiplomatických aktivit nebo existujících partnerství, které byly kategorizovány dle v zahraniční literatuře představených modelů a konceptů paradiplomacie. Přínos těchto textů tkví především v představení šířky zahraničních aktivit krajů a v ověřování přenositelnosti západoevropských a severoamerických badatelských přístupů do českého prostředí. (srov. Dostál, Hloušek 2014).

Třetí oblastí, ve které byla česká krajská paradiplomacie badatelsky zpracována, je činnost českých krajů při prosazování zájmů v EU. Do určité míry je tato rovina součástí výzkumů zahrnutých do dvou předchozích typů, avšak značná výzkumná pozornost i specifický charakter výzkumů nabádá k vymezení zvláštní kategorie. Texty se většinou snažily identifikovat činnost krajských zastoupení v Bruselu a vymezit jejich přínos pro regionální rozvoj. Opíraly se přitom o konceptualizaci vyvinutou při výzkumu lobbingu nebo konkrétněji o publikace zkoumající kanceláře západoevropských regionů. Zvláště pozoruhodnou prací je kniha Carolyn Rowe (2011). Jedná se o publikaci souborně mapující činnost zastoupení regionů při evropských institucích. Pro empirickou část si autorka následně vybrala i české regiony a její zjištění proto umožňují zajímavé porovnání české praxe krajského zastoupení v Bruselu se zkušenostmi kompetenčně silnějších západoevropských regionů.

Výzkum zahraničních aktivit českých krajů tak představuje slibně se rozvíjející výzkumnou oblast. Prozatím byl kladen důraz zejména na hlubší pochopení tohoto fenoménu,

jak prostřednictvím širších souhrnných prací, tak skrze případové studie. Nedostatky výzkumu českých krajů jako aktéra zahraniční politiky lze shrnout do čtyř hlavních bodů.

Zprvé chybí aktuální souhrnný výzkum krajské paradiplomacie. Poslední takový badatelský počín uskutečnila Barbora Bodnárová v roce 2007, což je vzhledem k rozvoji krajské paradiplomacie zachycenému případovými studiemi dlouhé období. Dále – a to i v rámci případových studií – postrádáme podrobnější rozbor procesní stránky krajské paradiplomacie. Zatřetí chybí jasnější popis vztahů mezi krajskou paradiplomacií a zahraniční politikou státu realizovanou na centrální úrovni. Přitom právě do této oblasti směřovala většina doporučení pro Ministerstvo zahraničních věcí představených v první souborné studii české paradiplomacie (Drulák et al. 2004: 33). Poslední oblastí, která nebyla tematicky zpracována, je dopad důležitých mezinárodněpolitických událostí na regionální úroveň.

Uvedené deficity dosavadního výzkumu české paradiplomacie se pokusí snížit tato stat', a to zejména prostřednictvím případových studií. Ještě před tím je ale nezbytné představit legislativní a zvykový kontext, ve kterém se české kraje při svých zahraničních aktivitách, pohybují.

3. Legislativní kontext

Formální a neformální vymezení kompetencí substátních jednotek je klíčovým východiskem pro pochopení možností jejich zahraničních aktivit. V řadě zemí, které jsou dlouhodobě předmětem zájmu badatelů paradiplomacie, je nastavení dané ústavou, zákony i praxí klíčové. Jedná se zejména o Španělsko (Aldeoca, Cornago 2009), Kanadu (Lecours 2009), ale i Spojené státy americké (Fry 2009). Tato podkapitola se bude soustředit jak na formální legislativní kontext, tak na dosavadní praxi jeho využívání. Pozornost bude také věnována méně formalizovaným vazbám, aby bylo možné přesněji vymežit hranice, ve kterých se česká krajská paradiplomacie pohybuje.

Dle Ústavy jsou „kraje (...) vyššími územními samosprávnými celky“ a jsou samostatně spravovány zastupitelstvem (1/1993 Sb., čl. 99–101). V čl. 101 odstavci 4 se dále hovoří o tom, že „[s]tát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Pravomoci krajů dále podrobně rozebírá zákon o krajském zřízení (129/2000 Sb.). Ten definuje samostatnou působnost krajů a opravňuje je vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, jež se dotýkají jejich působnosti. Podle § 28 umožňuje zákon spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států s tím, že kraje mohou být také členem jejich mezinárodních sdružení.

Samostatné aktivity krajů v mezinárodních vztazích předpokládá i skutečnost, že Česká republika je smluvní stranou Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady (tzv. Madridské úmluvy), kterou ratifikovala v roce 1999 (Council of Europe 1980). Dále Česká republika v roce 1999 ratifikovala Evropskou chartu místních samospráv, která v čl. 10 předpokládá možnost mezinárodní spolupráce (Council of Europe 1985). Zároveň na regionální a místní rozměr vládnutí klade důraz Evropská unie, a to jak prostřednictvím podpory přeshraniční a mezinárodní spolupráce, tak zapojováním Výboru regionů do vnějších vztahů Evropské unie (například skrze Konferenci regionálních a místních orgánů zemí Východního partnerství).

V dřívějších výzkumech kraje zdůrazňovaly, že zahraničněpolitickou linii státu respektují a že ústřední orgány státní správy jsou pro ně buď partnery (zejména pro úředníky), nebo jejich činnost vůbec neovlivňují (Bodnárová 2007: 139; Drulák et al. 2004: 17–20, 44–48). Ústřední orgány však oblíbeným partnerem při uskutečňování zahraničních vztahů krajů nebyly. Kraje preferovaly pracovat samostatně nebo ve spolupráci s jinými aktéry (města, regionální partneři apod.) (Drulák et al. 2004: 44).

Aktuální dotazníkové šetření prokázalo stabilitu těchto postojů. Navazování zahraničních kontaktů není pro kraje prostředkem k upevňování vlivu vůči ústředním orgánům. Při realizaci zahraničních vztahů pak kraje postupují nadále nejčastěji samostatně a ústřední orgány se řadí mezi nepříliš časté partnery. Častěji spolupracují pouze s Ministerstvem zahraničních věcí (MZV), Ministerstvem průmyslu a obchodu (MPO) a Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR). Pokud však již ke komunikaci dochází, hodnotí ji kraje jako velmi kvalitní.

Vztahy nevytvořené legislativním ukotvením mezi kraji a ústředními orgány státní správy nejsou příliš strukturované. Jak je dále podrobněji popsáno, MZV neusiluje o výraznější koordinaci nebo vytváření formalizovanějších komunikačních platform. Objevilo se však několik iniciativ, dle kterých lze usuzovat, že MZV vnímá význam krajské samosprávy při realizaci zahraničních politiky, a to především v sousedských vztazích.

Zaprvé se zástupci krajských úřadů pravidelně účastní jednání přeshraničních pracovních skupin, které byly většinou zřízeny na počátku 90. let. Jedná se o Česko-saskou mezivládní pracovní skupinu, Česko-bavorskou mezivládní pracovní skupinu, Česko-polskou komisi pro přeshraniční spolupráci a Česko-slovenskou mezivládní komisi pro přeshraniční spolupráci. Ty slouží zejména jako komunikační kanály pro zástupce resortů, avšak své místo v nich mají i představitelé krajů. Hlavním smyslem činnosti komisí je identifikace problémových oblastí a formulace doporučení vůči vládám (MZV ČR 2015a). Podobná mezivládní komise neexistuje v rámci spolupráce s Rakouskem. Tento nedostatek je kompenzován v posledních letech. Od roku 2014 se setkávají hejtmani sousedských regionů (včetně kraje Vysočina) s ministry zahraničních věcí a v roce 2015 společně podepsali prohlášení Sousedský dialog 2030, jenž si klade za cíl posílení přeshraniční spolupráce (MZV ČR 2015b).

K přímé spolupráci přistoupily kraje a MZV před českým předsednictvím v Radě EU. Nejdříve došlo v březnu 2007 k dohodě na realizaci aktivit předsednictví v regionech. Následně v květnu 2007 podepsalo MZV s Asociací krajů ČR Memorandum o spolupráci v evropských záležitostech, které mělo zdůraznit ochotu MZV sdílet s kraji informace při jejich prosazování v evropských záležitostech. Nejviditelnějším projevem této spolupráce bylo poskytnutí zvýhodněného podnájemného prostor, ve kterých si kraje zřizovaly svá zastoupení v Bruselu (Euractiv.cz 2007).

Komunikačním kanálem jsou pro kraje také vztahy mezi Asociací krajů a vládou. V roce 2015 proběhla schůzka ministra zahraničních věcí s Asociací krajů, na které došlo k příslibu opakování setkání v tomto formátu v roční periodicitě a ke zdůraznění role krajů při realizaci zahraniční politiky (MZV ČR 2015c).

Na kraje pamatovaly taky strategické dokumenty. Koncepce zahraniční politiky z roku 2015 zdůrazňuje koordinační úlohu MZV a předpokládá „úzkou součinnost“ krajů při podpoře „dobrého jména ČR“ (MZV ČR 2015d). Předchozí koncepce z roku 2011 hovoří o úloze krajů při prezentaci v zahraniční a v přeshraniční spolupráci (MZV ČR 2011). Zde je vidět určitý posun a uvědomění si důležitosti regionální úrovně vládnutí, protože zahraničněpolitická koncepce z roku 2003, tedy první, která mohla s regionální rovinou operovat, kraje nezmiňuje vůbec.

Kraje jsou tak v rámci struktury výkonu české zahraniční politiky velmi autonomním aktérem. Nezávislost je dána spíše formálním vymezením, které nevyžaduje koordinační roli Ministerstva zahraničních věcí, a nevelkým zájmem o těsné kontakty s centrální rovinou vládnutí, než aby byla vynucena sebesprosažováním regionů. Pravomoci vlastních zahraničních kontaktů jsou krajům dány jak zákony (Ústavou a zákonem o krajích), tak mezinárodními úmluvami, ke kterým Česká republika přistoupila. Kontakty mezi kraji a centrálními orgány se zatím soustřeďovaly buď do pracovní roviny při přípravě předsednictví v Radě EU, nebo v sousedských vztazích či do informativních setkání k ad hoc tématům na nejvyšší úrovni. Lze tedy konstatovat, že kraje formálně disponují značným prostorem pro realizaci svých

zahraničněpolitickěch aktivit, a dalšími hráči, zejména MZV, jsou navíc vnímáni jako stále relevantnější hráči.

Další část textu věnovaněho legislativnímu vymezení se bude soustředit na formální nastavení realizace zahraničněch vztahů v rámci krajské samosprávy, tedy na obvyklý proces tvorby zahraničněch vztahů. Do rámce zahraničněch vztahů krajů lze řadit různorodé aktivity – zahraniční cesty představitelů krajů, organizování podnikatelských misí, pořádání mezinárodněch kulturněch představení, usnadňování kontaktů pro veřejné i soukromé aktéry působící v rámci kraje, přijímání zahraničněch delegací nebo realizaci společněch projektů s partnerskými regiony, což je zároveň nejstálejší a nejviditelnější zahraniční aktivita krajů.

Vytváření zahraničněch partnerství obvykle vychází z neformálních a osobněch kontaktů mezi představiteli kraje a zahraničněmi subjekty, popř. prostřednictvím zapojení ústředněch orgánů (například přizváním zástupců krajů na zahraniční cesty) nebo skrze zahraniční ambasády v ČR. Zprostředkovatelem prvněch kontaktů mohou být i další subjekty, jejichž zřizovatelem je příslušný kraj (kulturně či vzdělávací) anebo jiné orgány (podnikatelské komory, univerzity, neziskové organizace). Zpravidla jsou poté identičtí partneři vtaženi i do vlastní realizace zahraniční spolupráce. Formalizace partnerství – například prostřednictvím podpisu memoranda o spolupráci mezi krajem v ČR a v zahraničí – pak často přináší rozšíření spolupráce do dalšěch oblastí (hospodářská rovina je doplněna o kulturně či vzdělávací apod.) (srov. Bodnárová 2007: 144).

Volené zastupitelstvo rozhoduje ve věcech samostatně působnosti. Výkonným orgánem kraje v oblasti samostatně působnosti je rada odpovědná zastupitelstvu a hejtman zastupuje kraj navenek. Úkoly uložené zastupitelstvem a radou plní krajský úřad. Toto rámcově rozdělení úkolů mezi instituce krajské samosprávy se zrcadlí i do oblasti zahraničněch vztahů. Dle §35 odstavce 2 zákona o krajskěm zřizení 139/2000 Sb. rozhoduje zastupitelstvo kraje o mezinárodně spolupráci. Tomuto formálnímu kroku však předchází řada dílčěch aktivit.

Zásadní úlohu při rozvoji zahraničněch vztahů krajů hrají krajské úřady, které mají zpravidla oddělení vnějšěch vztahů či mezinárodně spolupráce. Dnes působí tato oddělení v rámci odborů kanceláre hejtmana. V některých případech se dané oddělení věnuje i stykům s veřejností, cestovnímu ruchu a komunikačněm aktivitám (viz Tabulka 1).

Tabulka 1: Oddělení krajských úřadů gesčně odpovědná za zahraniční spolupráci

Kraj	Odbor	Oddělení
Jihočeský	kancelář hejtmana	vnějšěch vztahů a zahraničněch spolupráce
Jihomoravský	kancelář hejtmana	protokolu a vnějšěch vztahů
Karlovarský	kanceláře hejtmana a vnějšěch vztahů	vnějšěch vztahů a styku s veřejností
Královehradecký	kancelář hejtmana	N/A
Liberecký	kancelář hejtmana	tiskověho a vnějšěch vztahů
Moravskoslezský	kancelář hejtmana	mezinárodněch vztahů
Olomoucký	tajemník hejtmana	cestovního ruchu a vnějšěch vztahů
Pardubický	kancelář hejtmana	komunikace a vnějšěch vztahů
Plzeňský	kancelář hejtmana	vnějšěch vztahů
Středočeský	kancelář hejtmana	zahraniční spolupráce a protokolu
Ústecký	kancelář hejtmana	vnějšěch a zahraničněch vztahů
Vysočina	sekretariát hejtmana	vnějšěch vztahů
Zlínský	kancelář hejtmana	vnějšěch vztahů

Zdroj: internetové stránky krajů

Rozhodnutí týkající zahraničních aktivit jsou schvalována radou kraje, kde má tyto záležitosti v kompetenci jeden z členů. Rada může zřizovat komise jako svoje poradní orgány. Ty předkládají své závěry radě kraje. Některé kraje zřizují i komise věnující se zahraničním otázkám. V současné době má relevantní komisi zřízeno šest krajů (viz Tabulka 2). Rada, případně komise rady, se nevěnuje pouze schvalování formálních partnerství, ale diskutuje také jednotlivé zahraniční iniciativy (například zahraniční návštěva, účast na mezinárodním veletrhu, přijetí velvyslance apod.), vyjadřuje souhlas s jejich uskutečněním a přijímá zprávy o jejich realizaci.

V případě uzavírání formálního partnerství jsou dokumenty podepisovány hejtmanem kraje. Následně jsou přijímány zastupitelstvem. Kromě několika zákonem daných výborů může zastupitelstvo zřizovat i další výbory. Tři kraje zřídily ve volebním období 2012–2016 výbory zaměřené na zahraniční otázky (viz Tabulka 2). Výbory předkládají svá stanoviska formou usnesení zastupitelstvu. Podobně jako v případě komisi rady se takové výbory neomezují jen na schvalování formálních dohod, ale projednávají také průběžnou agendu v agendě zahraničních vztahů.

Tabulka 2: Výbory zastupitelstev a komise rad zabývající se zahraničními vztahy

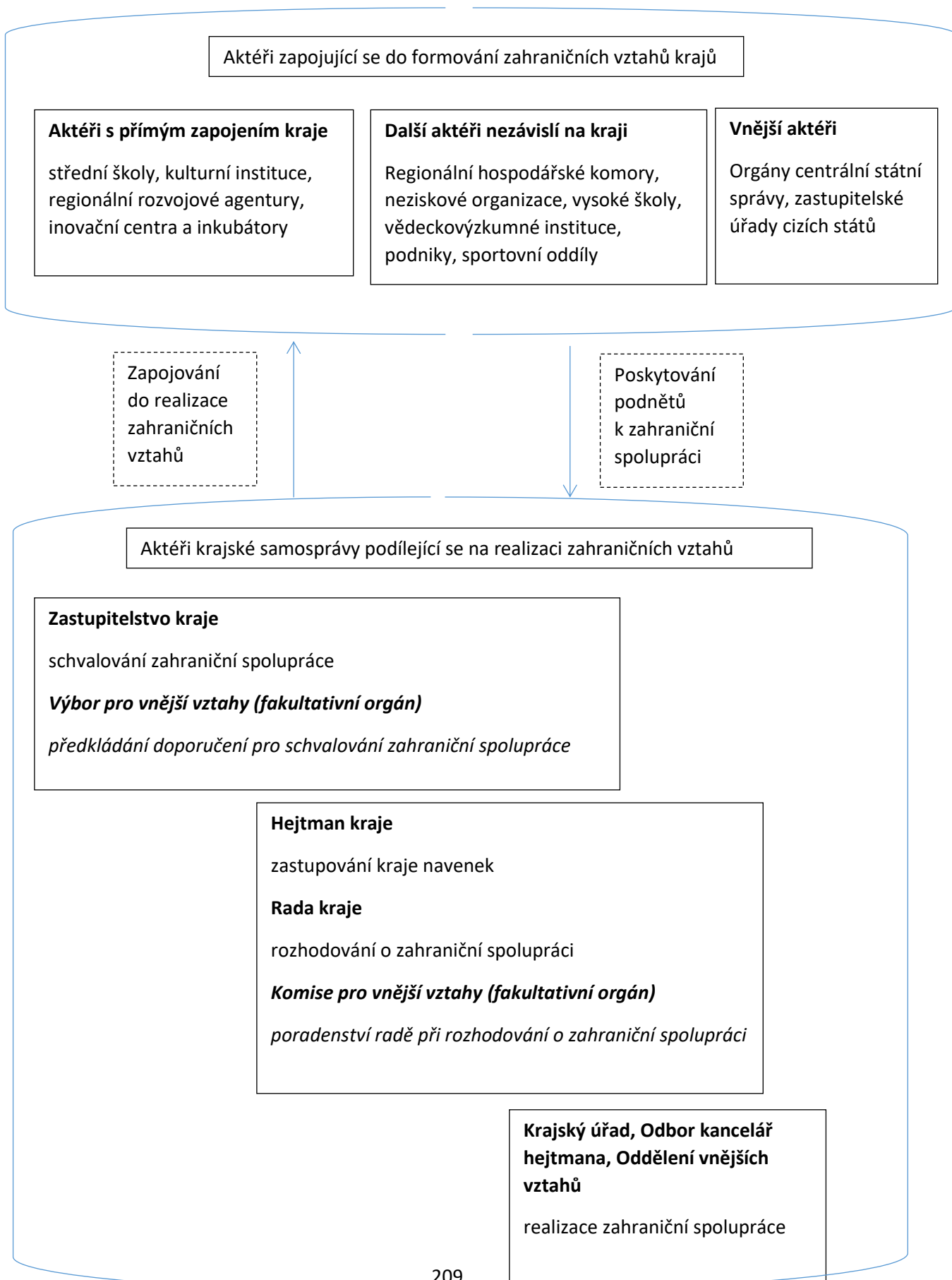
Kraj	2012–2016		2008–2012	
	Relevantní výbory zastupitelstva	Relevantní komise rady	Relevantní výbory zastupitelstva	Relevantní komise rady
Královehradecký	nemá	nemá	nemá	nemá
Středočeský	nemá	Komise pro zahraniční spolupráci	nemá	Komise pro zahraniční spolupráci
Pardubický	nemá	nemá	nemá	nemá
Jihočeský	nemá	nemá	nemá	nemá
Vysočina	nemá	Komise kultury, cestovního ruchu a vnějších vztahů	nemá	Komise kultury, cestovního ruchu a vnějších vztahů
Plzeňský	nemá	nemá	nemá	nemá
Jihomoravský	Výbor pro meziregionální vztahy	Komise pro meziregionální vztahy	Výbor pro meziregionální vztahy	Komise pro meziregionální vztahy
Karlovarský	nemá	Komise pro vnější vztahy	N/A	N/A
Olomoucký	nemá	Komise pro vnější vztahy	nemá	Komise pro vnější vztahy
Ústecký	nemá	Komise pro zahraniční vztahy	Výbor pro zahraniční vztahy	nemá
Moravskoslezský	Zahraníční výbor	nemá	N/A	N/A
Liberecký	nemá	nemá	nemá	nemá

Zlínský	Výbor pro vnější vztahy	nemá	Výbor pro zahraniční vztahy, Výbor pro záležitosti EU	nemá
---------	----------------------------	------	---	------

Zdroj: internetové stránky krajů

Paradiplomacie je tedy plně etablovanou součástí krajské samosprávy. Realizační část je značně centralizována do rukou hejtmána, neboť příslušná oddělení krajského úřadu se vždy nacházejí při odboru kanceláře hejtmána. Přibližně v polovině krajů jsou pro tuto agendu zřízeny zvláštní komise rady a ve čtvrtině relevantní výbory zastupitelstva. Procesní stránku krajské paradiplomacie zachycuje Schéma 1.

Schéma 1: Krajská paradiplomacie



4. Historický vývoj aktéra

O zahraničních aktivitách krajů můžeme hovořit teprve od listopadu roku 2000, kdy po prvních krajských volbách nabyly vlastní kompetence. Ústava z roku 1992 sice krajské zřízení předpokládala, avšak absentovalo jejich jasné vymezení a politická dohoda se tvořila obtížně. Teprve tlak Evropské komise v rámci přístupových vyjednávání vedl ke zrychlení procesu decentralizace (Baun, Marek 2006: 412). Přjetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., který nabyl účinnost 1. ledna 2000, byly kraje vymezeny dle hranic existující okresů a po přijetí zákona o krajském zřízení (129/2000 Sb.) jim byly přiděleny kompetence.

Určitý regionální rozměr zahraničních vztahů však existoval již od počátku 90. let díky euroregionům. Ty vznikaly jako dobrovolná sdružení obcí sousedících států, jejichž cílem bylo usnadnit vzájemnou spolupráci, a zbavit se tak periferního postavení (srov. Dočkal 2005). Ačkoli zde nelze hovořit o paradiplomacii srovnatelné s její pozdější krajskou podobou, tyto kontakty se stejně jako existující paradiplomacie měst a obcí přičinily k následnému rozvoji zahraniční spolupráce samosprávných krajů.

V případě krajů nehovoříme o jednom aktérovi, ale o 13 subjektech. Vývoj jejich zahraničních vztahů se odlišuje, v závislosti na politických prioritách, rozvojových potřebách, struktuře krajské ekonomiky, geografickém postavení a řadě dalších činitelů. Rozdílný důraz na paradiplomatické aktivity je také patrný ze strukturálního zajištění zahraničních vztahů demonstrovaného v Tabulce 2. Ambicí tohoto textu není obsáhnout vývoj zahraničních vztahů ve všech krajích jednotlivě, ale zachytit hlavní trendy během jejich šestnáctileté existence. Představeny tak budou čtyři vývojové fáze zahraničních aktivit krajů – iniciace, evropeizace, ekonomizace a zárodečné politické emancipace.

Iniciační fázi krajské paradiplomacie v ČR můžeme datovat přibližně do let 2000–2003. Jedná se o období, kdy nově ustavené krajské samosprávy vytvářely první mezinárodní kontakty a uzavíraly dohody o partnerství se zahraničními regiony. Z těchto prvních memorand lze vyčíst určitou logiku pro uzavírání partnerství. Kraje zaprvé usilovaly o partnerství s přeshraničními regiony v sousedství. Zadruhé v některých případech následovaly existující partnerství svých statutárních měst. Zatřetí hledaly typologicky podobné regiony (například Moravskoslezský kraj uzavřel partnerství s industriálními a dříve významnými hornickými regiony Lotrinska a Severního Porýní-Vestfálska). V daném období byl také patrný zvláštní zájem o spolupráci se západoevropskými regiony.

Zapojení se do mezinárodní spolupráce korespondovalo s přesvědčením, že navazování zahraničních kontaktů má smysl pro rozvoj regionu z kulturních důvodů i z důvodu přímé finanční pomoci EU, jak zjistilo dotazování v roce 2003. Mezi důležité důvody realizace zahraničních vztahů však v dané době byla udávána nezbytnost „přizpůsobit se mezinárodními trendům“ (Drulák et al. 2004: 50). Tento fenomén napodobování či „játakysmu“ byl dalším faktorem, který přispěl k rozvinutí krajské paradiplomacie v ČR (Soldatos 1990: 46). Kraje si tedy hned od počátku své existence byly vědomy důležitosti mezinárodní spolupráce a obsahové i institucionální základy regionální paradiplomacie byly položeny již krátce po jejich ustanovení.

Fázi evropeizace lze datovat od roku 2003 přibližně do roku 2010, tedy do období prvních let členství ČR v EU. Některé kraje se snažily uchytit v evropském prostředí ještě před vstupem. Hlavní charakteristikou daného období byla snaha plnohodnotně se naučit využívat výhod integrace. Na domácí úrovni byl nejviditelnějším projevem rapidní nárůst investic financovaných z evropských fondů. Více projektů bylo také financováno prostřednictvím přeshraničních či komunitárních programů. Dalším důsledkem bylo zapojení krajských politiků z ČR do prací Výboru regionů.

V daném období také vznikají stálá zastoupení krajů v Bruselu. Tento proces se pokusila usnadnit i vláda. Před českým předsednictvím v Radě EU došlo k podpisu výše zmiňovaných dohod o spolupráci s Asociací krajů. V Českém domě, jenž sousedil se Stálým zastoupením ČR v Bruselu, byly vyhrazeny prostory pro kanceláře krajských zastoupení poskytnuté na omezené období za zvýhodněný pronájem. V Českém domě sice svoje zastoupení neotevřely všechny kraje – zejména ty, které v Bruselu působily dlouhodoběji, nechtěly měnit svoji adresu – nicméně tento krok přispěl ke zvýšení viditelnosti českých regionů v EU a zintenzivnil spolupráci se Stálým zastoupením ČR v Bruselu (Fišerová 2007). Krátce po českém předsednictví však bylo možné zaznamenat období úspor a racionalizace. Několik krajů své kanceláře uzavřelo, jiné si je sice ponechaly, avšak bez stálého pracovníka v Bruselu. V některých případech se více krajů domluvilo na reprezentování jedním zaměstnancem. Zastoupení českých krajů v Bruselu tak nadále přetrvává, třebaže na konci roku 2012 zanikl i Český dům jako společná adresa několika krajů i dalších českých institucí v Bruselu (Česká televize 2011).

Ukončení činnosti stálých zástupců bylo často dáváno do kontextu s jejich vysokými náklady, které nebyly měřitelně vyváženy zisky pro kraj (Česká televize 2013; Česká televize 2014; Ďuričková, Jurková 2012). Existující zastoupení však neslouží primárně k přímému finančnímu zisku pro region. Mnohem hodnotnější jsou přínosy nepřímé, jako je síťování, zprostředkovávání informací a kontaktů, a tím přenosu zkušeností, propagace kraje a jeho zastupování na různých fórech. Tyto klíčové činnosti lze však úspěšně vykonávat jen bezprostředním lobbingem v Bruselu (Rowe 2011: 83–125).

Třetí fázi ekonomizace krajské paradiplomacie můžeme zařadit do období přibližně od roku 2010, ačkoli tato datace je velmi individuální. Charakteristickým znakem daného období je plné soustředění se na regionální rozvoj regionu a boj proti hospodářské stagnaci. Tento úkol se stal zvláště naléhavým s nástupem hospodářské krize v letech 2009–2010. Tato východiska vedla k většímu důrazu na ekonomickou paradiplomacii. Střední, ale i některé větší podniky využívaly politické mise krajů k vyhledávání nových obchodních příležitostí. Průvodním projevem tak bylo navazování partnerských vztahů s regiony v rozvíjejících se mimoevropských trzích, a to zejména v Rusku a později v Číně. Většinou ale nezůstalo jen u hospodářské spolupráce, třebaže byla hlavním motorem navazování kontaktů. Partnerství se často rozrostla i do kontaktů ve vzdělávání, sportu nebo kultuře.

Poslední fáze krajské paradiplomacie, kterou můžeme vystopovat, je zárodečná politizace zahraničních vztahů krajů. Tou je myšlena snaha výrazněji ovlivňovat zahraniční politiku státu, a testovat tak rozdělení kompetencí mezi krajskou a centrální úroveň. Jak bylo uvedeno v části věnované legislativnímu kontextu, zákon dává krajům možnost realizovat zahraniční vztahy, avšak jednoznačně neurčuje jejich limity. Možnosti ingerence do zahraniční politiky státu tak existuje. V praxi se však jedná pouze o některé aktivity spojené spíše s činností konkrétních politiků, které nepřekračují zanedbatelný význam, jako bylo například oficiální přijetí severokorejského velvyslance ústeckým komunistickým hejtmanem (Janoušek 2013). Výjimku tvořily zejména tři případy. Trvalý nesouhlas Libereckého kraje s návrhy na vyrovnání tzv. územního dluhu vůči Polsku (Liberecký kraj 2015), navázání vztahů mezi Jihomoravským krajem a Lichtenštejnskem a reakce krajů na českou pozici vůči rusko-ukrajinskému konfliktu. K politizaci zahraničních vztahů krajů tak dochází různým způsobem od roku 2008, a proto je obtížné vymezit konkrétní periodické období. Politizační fáze tedy probíhá spíše v zákrutu za ekonomizací krajské paradiplomacie. Dva poslední zmíněné případy politizace (vztahy Jihomoravského kraje a Lichtenštejnska a dopad rusko-ukrajinského konfliktu na kraje) budou předmětem podrobnější analýzy v další části textu.

Uvedený přehled vývoje krajů jako aktérů zahraniční politiky ukázal, že za šestnáct let existence prošly kraje dynamickým vývojem. Od prvních a do určité míry neuspořádaných

kontaktů se mezinárodní kontakty krajů racionalizovaly a rozrostly o mimounijní země, čehož dokladem je především přenesení důrazu na ekonomický rozměr paradiplomacie.

5. Případová studie: Vztahy mezi Jihomoravským krajem a Lichtenštejnem¹¹⁷

Diplomatické styky mezi Českou republikou a Lichtenštejnem byly navázány teprve 8. září 2009. Urovnávání vztahů probíhalo téměř dvacet let a bylo poznamenáno řadou výkyvů. V celém procesu se odrážel neutěšený vztah mezi Liechtensteiny a Československem v předválečném období, otázka oprávněnosti konfiskace lichtenštejnských majetků po 2. světové válce i další historické aspekty těchto relací. Přes tuto hlubokou komplikovanost relace a neexistenci bilaterálních vztahů navštívili v letech 2006–2009 představitelé lichtenštejnské vládnoucí dynastie třikrát Českou republiku a vedli jednání se zástupci Jihomoravského kraje.

Na daném případě je tak možné sledovat proniknutí konkrétní spolupráce na běžnou agendu zahraničních vztahů kraje, vztah k zahraniční politice realizované centrálními orgány a způsob kooperace mezi krajem a centrální rovinou. Kapitola se soustředí právě na tyto aspekty a bude pokrývat období let 2005–2010.

První kontakty oficiálnějšího charakteru mezi jižní Moravou a Lichtenštejnem jsou svázány s bývalými majetky rodu Liechtensteinů na jižní Moravě, konkrétně s jejich rodovou hrobkou ve Vranově u Brna. O hrobku od návratu na Vranov v roce 1992 pečoval řád paulánů, jejichž členem byl i Jindřich František Holeček, který se pravidelně účastnil oslav státního svátku Lichtenštejnska. V roce 2004 s ním Lichtenštejnsko navštívil i starosta Vranova Marek Juha. Na konci října 2004 uspořádaly obec Vranov a Řád nejmenších bratří sv. Františka z Pauly veřejný pietní akt v knížecí hrobce (Kolektiv autorů 2010: 47). Dušičkové připomenutí památky Liechtensteinů proběhlo i v roce 2005. Při této příležitosti promluvil i František Holeček. Zmínil, že hrobka Liechtensteinů má pro Morava politický a morální význam a že „kvůli špatným diplomatickým vztahům nemohou [Liechtensteinové] s naším krajem výrazněji spolupracovat“. Starosta Marek Juha upozornil na špatný technický stav hrobky, přičemž poznamenal, že „stát by se měl primárně starat o tyto památky, a ne se dohadovat s Lichtenštejny, jestli se jim vrátí nebo nevrátí nějaký majetek“ (Vranov 2005).

František Holeček se v daném období stal členem Komise Rady Jihomoravského kraje pro meziregionální vztahy za KDU-ČSL. Komise se následně 7. března 2006 rozhodla podpořit aktivity spojené s dvoustým výročím lichtenštejnské suverenity. Spolupráce s Lichtenštejnem se tak poprvé dostává na agendu zahraničních vztahů Jihomoravského kraje (Jihomoravský kraj 2006).

Na základě toho byla zorganizována návštěva knížete Jana Adama II. ve Vranově, která se uskutečnila 8. října 2006. Kníže přijel jako soukromá osoba, účastnil se slavnostní mše a poté pokřtil nové náměstí Knížat z Lichtenštejna. Jednalo se o první oficiální akci spoluorganizovanou Jihomoravským krajem, která se týkala knížecí rodiny Liechtensteinů (Jihomoravský kraj 2009a).

Následovaly další kontakty. V prosinci 2006 přicestoval korunní princ Alois při příležitosti výročí bitvy u Slavkova. V říjnu 2007 proběhla další cesta prince Aloise, který byl přijat hejtmanem Stanislavem Juránkem a radou kraje (Jihomoravský kraj 2009a). Na první společné tiskové konferenci princ Alois zopakoval, že jeho země má odlišné stanovisko k historickým událostem než ČR a doplnil, že jeho rodina je připravena zkonfiskované majetky převzít a investovat do nich. Hejtman Juránek však podotkl, že zájmem kraje jsou dobré vztahy a že řešení zahraniční politiky ČR není jeho úkolem (Brněnský deník 2007; Hloušek 2007).

¹¹⁷ Text vychází mj. z diplomové práce autora (Dostál 2011) a z článku publikovaném v roce 2015 v Časopise Matice moravské (Dostál 2015).

Během této návštěvy došlo také k neveřejnému setkání mezi princem Aloisem a tehdejším ministrem zahraničních věcí ČR Karlem Schwarzenbergem (Rozhovor 2011). Lze předpokládat, že setkání bylo umožněno i díky ochotě politických představitelů Jihomoravského kraje.

V srpnu 2008 pak navštívila Komise Rady Jihomoravského kraje pro meziregionální vztahy Vaduz při příležitosti oslav státního svátku Lichtenštejnska. O plánované cestě byl předem informován ministr zahraničních věcí, a to předsedou komise Davidem Mackem (KDU-ČSL) (Macek 2011).

Ačkoli hlavní impulsy k navázání kontaktů mezi Jihomoravským krajem a Liechtensteiny přicházely od představitelů KDU-ČSL, k přerušení relace po volbách v roce 2008 a vytvoření krajské koalice ODS a ČSSD nedošlo. Hned v roce 2009 se hejtman Michal Hašek třikrát setkal se zástupci Liechtensteinů (Jihomoravský kraj 2010a).

Při příležitosti rozhodnutí vlády ČR o navázání diplomatických styků s Lichtenštejnskem přitom podotkl, že „jižní Morava tvořila do dneška neformálního prostředníka kontaktů“ (Jihomoravský kraj 2009b). Po setkání s knížetem Janem Adamem II. v říjnu 2009 dále zmínil, že majetkové otázky nebyly předmětem jejich rozhovorů, neboť jsou záležitostí mezistátních jednání (Šupálek 2009).

Pozoruhodně se do liechtensteinské tematiky vložila jihomoravská ODS, která byla v dané době ještě koaličním partnerem ČSSD v Radě Jihomoravského kraje. V návaznosti na dotaz Ministerstva kultury ČR krajům, zda chtějí převzít některé jeho majetky, předseda jihomoravské ODS Jiří Kadrnka konstatoval, že Jihomoravský kraj by se měl ujmout například památek v lednicko-valtickém areálu, následně vytvořit fond, ve kterém by svůj podíl měla mít i knížecí rodina, a umožnit tím Liechtensteinům podíl na správě. Měli by tak mít možnost spolurozhodovat o osudu svých bývalých majetků (Windová, Jeřábek 2009). Kadrnka také upozornil na to, že „na rozdíl od jiných politiků si jihomoravská ODS myslí, že řešení těchto otázek nemusí být čistě záležitostí mezistátních jednání. Politická reprezentace na jižní Moravě by měla hledat všechny cesty, které povedou ke zlepšení vztahů mezi jižní Moravou a rodem Liechtensteinů“ (Regionální listy ODS 2009: 3). Regionální sdružení ODS tím odmítlo dosavadní linii kraje, který otázky své spolupráce s Liechtensteiny odděloval od mezistátní politiky a sporů o majetky. Kromě toho porušilo dosavadní politické tabu, kterým byla možnost, byť částečného, návratu Liechtensteinů na jejich bývalá panství na Moravě. Ačkoli k dalšímu rozpracování návrhu nedošlo, jihomoravská ODS tímto vyjádřením také otevřela otázku konfiskací majetků po druhé světové válce, které proběhly na základě Benešových dekretů, což byla pro ODS doposud nepřekročitelná linie, a dokonce prostředek politického boje.

V uvedeném období se začíná pozornost přesouvat od historických a pietních záležitostí spojených s tisíciletou přítomností Liechtensteinů na jižní Moravě k praktické spolupráci mezi Jihomoravským krajem a Lichtenštejnským knížectvím v hospodářství, školství, kultuře, cestovním ruchu a výzkumu. Urovnání česko-lichtenštejnských vztahů tomu navíc otevřelo nové příležitosti. Hejtman Hašek se zúčastnil cesty ministra zahraničních věcí Kohouta do Vaduzu v dubnu 2010 (Jihomoravský kraj 2010b) a v září byl Jihomoravský kraj jedním z předních vystavovatelů na Průmyslovém, obchodním a řemeslném veletrhu Lichtenštejnska, na kterém byla Česká republika hostující zemí (Jihomoravský kraj 2010c).

V neposlední řadě se Jihomoravský kraj zapojil do vytváření Česko-lichtenštejnské komise historiků, která vznikala na základě dohody o vzájemném uznání ze září 2009. Jihomoravský kraj byl během jara 2010 požádán o doporučení odborníků do tohoto grémia. Hejtman Michal Hašek následně navrhl jmenovat jako spolupředsedu komise profesora Tomáše Knoze z Filozofické fakulty Masarykovy univerzity, který byl následně do této pozice ministry nominován (Knoz 2011; Absolon 2011).

Z představené deskripce vývoje vztahů mezi Jihomoravským krajem a Lichtenštejnským knížectvím lze vyvodit několik závěrů validních pro českou krajskou paradiplomacii.

Zaprvé politici a úředníci Jihomoravského kraje nebyli prvními, kdo usiloval o navázání vztahů s Lichtenštejnem a jeho představiteli. Zájem přišel od subjektů, které stály mimo krajské struktury. Konkrétně se jednalo o řád paulánů a obec Vranov u Brna. Jejich prostřednictvím bylo téma přeneseno na Komisi pro meziregionální vztahy Jihomoravského kraje. Tyto první impulsy byly následně přeneseny i na další politické a byrokratické aktéry kraje a odchod průkopníků z komise ani změna vládní koalice kvalitu a další rozvoj vztahů výrazně neovlivnily.

Vývojem prošel také obsah vztahů. Zatímco první kontakty se soustředily především na vzpomínkové akce související s působením rodu na jižní Moravě, postupně se společná agenda posunula k tématům budoucí spolupráce v oblastech kultury, vzdělávání, cestovního ruchu a hospodářství. Jihomoravský kraj v kontaktech viděl příležitost vybudovat na dobrých historických relacích funkční a vzájemně přínosné vztahy v budoucnosti, pro které by sice bylo dějinné působení Liechtensteinů na Moravě dobrým základem, ale nikoliv jejich jediným obsahem.

Kromě transformace agendy vzájemných vztahů došlo také k určité proměně partnerského vztahu. Zatímco na počátku komunikoval Jihomoravský kraj se zástupci rodu jako se soukromými osobami a kontakty se dotýkaly rodových záležitostí, postupně se tato role proměnila a s obohacením obsahu relace vystupovali Liechtensteini více jako představitelé knížectví. Zjednodušeně lze říci, že od vztahů Jihomoravského kraje s Liechtensteiny se přešlo ke vztahu kraje s Lichtenštejnem.

Dalším pozoruhodným aspektem je skutečnost, jak Jihomoravský kraj přistupoval ke komplikovanosti mezistátních vztahů. Přes určitou averzi vůči oficiální linii zahraniční politiky v této otázce, která byla patrná z výroků osobností angažujících se při iniciaci kontaktů (Jindřich František Holeček, Marek Juha), kraj jednoznačně oddělil zahraniční politiku od svých zahraničních aktivit. Jak hejtman Juránek, tak jeho nástupce Michal Hašek odmítli spojování Jihomoravského kraje s otázkou navrácení majetků a upozorňovali, že chtějí vztahy rozvíjet v jiných oblastech. Od rozhodnutí o navázání diplomatických styků mezi ČR a Lichtenštejnem však hejtman Hašek podotýká, že tento krok byl možný i díky roli „neformálního mostu“, kterou v kontaktech s Vaduzem jižní Morava sehrála. Zde je třeba připomenout i stanovisko jihomoravské ODS z října 2009, které připouštělo zapojení Jihomoravského kraje do diskuse o majetkových otázkách a možný podíl Liechtensteinů na správě jejich bývalého panství. Třebaže daná iniciativa zůstala pouze na papíře, lze vyvodit, že některými regionálními politiky nebyla zvolená krajská linie vnímána jako nepřekročitelná.

Zapáté k vytváření dobrých vztahů a vzájemné důvěře přispěla otevřenost Jihomoravského kraje vůči centrálním orgánům státu. Kraj se snažil informovat o svých aktivitách předcházejících oficiálnímu navázání vztahů. Ačkoliv pro Jihomoravský kraj sama neexistence diplomatických vztahů mezi Prahou a Vaduzem nepředstavovala břímě zamezující rozvíjení vlastních kontaktů, normalizaci relací přivítal a ihned se zapojil do aktivit, kterými česko-lichtenštejnské vztahy naplňovaly centrální orgány.

Jihomoravský kraj se tak projevil jako sebevědomý aktér, jenž vstupoval do mezinárodních vztahů s autentickým zájmem o relaci, která by jinde mohla být přehlížena. Zároveň konstruktivně pracoval na zlepšení komplikovaných bilaterálních vztahů mezi Českou republikou a Lichtenštejnem. Na tomto úsilí se podílely politické špičky kraje napříč stranickým spektrem a s prioritami spolupráce se pružně pracovalo, aby přinesly pozitiva pro budoucí rozvoj kraje. Případová studie tak představuje příklad pozitivního a podpůrného působení kraje jako aktéra zahraniční politiky.

6. Případová studie: České kraje a rusko-ukrajinský konflikt

Druhá případová studie se zabývá reakcí českých krajů na rusko-ukrajinský konflikt započatý okupací autonomní republiky Krym v březnu 2014. Budeme sledovat, zda byla krajská paradiplomacie těmito mezinárodními událostmi ovlivněna a jak se následné zhoršení vztahů mezi EU a Ruskem podepsalo na kooperaci s partnerskými regiony v Rusku a na Ukrajině. V neposlední řadě budeme zkoumat, zda se kraje snažily ovlivnit postoj České republiky k rusko-ukrajinskému konfliktu. Zjišťování bude provedeno prostřednictvím sledování oficiálních zpráv krajů a mediálních výstupů. Závěry budou doplněny o výsledky dotazování mezi kraji.

K červnu 2016 mělo ustanovené partnerství s některým z ruských regionů deset českých krajů. Některé mají v Rusku navázanou spolupráci s více regiony, takže celkem napočítáme v Rusku šestnáct partnerů českých krajů. Celkem šest českých regionů má uzavřenou formální dohodu o spolupráci se sedmi ukrajinskými oblastmi (viz Tabulka 3). Navazování těchto kontaktů spadalo většinou do období, kdy se krajská paradiplomacie ekonomizovala. Hospodářská spolupráce a podpora cestovního ruchu patřily mezi prioritní témata spolupráce s protějšky v Rusku a na Ukrajině (Dotazníky 2016).

Tabulka 3: Partnerství českých krajů s ukrajinskými a ruskými protějšky

Kraj	Ukrajina	Rusko
Královehradecký	-	Čuvašská autonomní republika
Středočeský	-	Astrachaňská oblast
Pardubický	Zakarpatská oblast	-
Jihočeský	-	-
Vysočina	Zakarpatská oblast	-
Plzeňský	-	Sverdlovská oblast
Jihomoravský	Oděská oblast	Leningradská oblast Nižnonovgorodská oblast Chanty-Mansijský autonomní okruh Republika Tatarstán
Karlovarský	Autonomní republika Krym	Města Irkutsk a Moskvou
Olomoucký	-	Kostromská oblast
Ústecký	-	Vladimirská oblast
Moravskoslezský	Doněcká oblast	Vologodská oblast
Liberecký	-	Orenburská oblast
Zlínský	Lvovská oblast, Žitomyrská oblast	Samarská oblast Jaroslavská oblast Udmurtská oblast

Zdroj: internetové stránky krajů

Rusko-ukrajinský konflikt měl bezprostřední dopad na dvě z existujících partnerství. Karlovarský kraj po okupaci a anexi Krymského poloostrova Ruskou federací přerušil realizaci partnerství s místní autonomní republikou (Karlovarský kraj 2016a). Během roku 2014 také pozastavil výkon své spolupráce s Doněckou oblastí Moravskoslezský kraj. Poslední společnou aktivitou byla návštěva doněckých studentů v Moravskoslezském kraji v červenci 2014 (Moravskoslezský kraj 2014). Ani jeden z těchto krajů však přes ztrátu partnera způsobenou daným konfliktem nepřerušil své kontakty s ruskými regiony. Karlovarský kraj pokračoval

v projektech s městem Irkutsk¹¹⁸ (Karlovarský kraj 2016b) a Moravskoslezský kraj dále rozvíjel partnerství s Vologodskou oblastí (například Moravskoslezský kraj 2015). Realizované projekty přitom zasahují do širokého spektra témat od kulturních přes vzdělávací po hospodářské. Partnerství jsou tedy aktivně rozvíjena a nejedná se o jejich pouhé udržování.

Naopak vztahy s ruskými regiony nerozvíjí od roku 2014 Královohradecký kraj (s Čuvašskou autonomní republikou) a Liberecký kraj (s Orenburskou oblastí). V případě Libereckého kraje byla přitom poslední aktivitou cesta rozsáhlé delegace včetně řady podnikatelů do Ruska v roce 2013, která byla interpretována velmi slibně a úspěšně (Sedlák 2013). Již dříve utlumil své vztahy se Sverdlovskou oblastí Plzeňský kraj a jen ve velmi omezené míře (jedna zdvořilostní návštěva zástupce ruské neziskové organizace) pokračuje partnerství mezi Ústeckým krajem a Vladimírskou oblastí (Ústecký kraj 2014). V těchto případech nelze určit, zda bylo utlumení činnosti politickým rozhodnutím vedení krajů spojeným s ruskou agresivní politikou, nebo zda o prohlubování vztahů opadl zájem kvůli zhoršené hospodářské situaci v Rusku či z jiných důvodů.

Další české kraje naopak vztahy dále rozvíjely. Olomoucký hejtman Rozbořil se setkal s gubernátorem Kostromské oblasti, se kterým jednal o dalším rozvoji vzájemných vztahů (Olomoucký kraj 2016). Středočeský hejtman Petera se sice se zástupci partnerské Astrachaňské oblasti nesešel, ale o partnerství s tímto ruským regionem hovořil s obchodním zástupcem Ruské federace. Ve zprávě o setkání je mimo jiné uvedeno, že „dobré postavení mladoboleslavského závodu Škoda Auto [se v Rusku] nezměnilo ani po vyhlášení západoevropských (sic!) sankcí“ (Středočeský kraj 2015).

V případě krajů Zlínského a Jihomoravského bylo možné v daném období sledovat velmi aktivní péči o partnerství s ruskými regiony. U Zlínského kraje probíhala spolupráce na ekonomických projektech, a to prostřednictvím Kontaktního centra pro východní trhy (KCVT), které zřizuje s přispěním kraje regionální hospodářská komora. Ta se soustředila na rozvoj relací s partnerskými regiony, a to včetně politických a podnikatelských misí (KCVT 2015). Také Jihomoravský kraj spolupracoval se všemi svými partnery. K prohloubení vztahů došlo zejména v případě Chanty-Mansijského autonomního okruhu a Tatarstánu. Právě při příležitosti konání Česko-tatarského podnikatelského fóra v Brně v dubnu 2016 hejtman Michal Hašek prohlásil: „Všichni víme, jaká je geopolitická situace – co platí z hlediska Evropské unie a národních států. Chtěl bych na tomto místě zdůraznit, že pro regionální spolupráci žádné sankce a omezení neplatí. V této chvíli už druhým rokem jsou to kraje České republiky, které se snaží být provizorním mostem a nahrazovat to, co by jinak mělo normálně fungovat“ (Parlamentní listy 2016).

Kromě Krymské autonomní republiky a Doněcké oblasti další dopad na spolupráci s ukrajinskými regiony nebyl patrný ani v pozitivním, ani v negativním smyslu. Minimální aktivitu vyvíjel Zlínský kraj, naopak intenzivně se zapojoval kraj Vysočina, který však na projektech rozvojového charakteru spolupracuje se svou partnerskou Zakarpatskou oblastí dlouhodobě (Kraj Vysočina 2015). Do podobných projektů se stejným ukrajinským partnerem se od roku 2013 zapojil i Pardubický kraj (Pardubický kraj 2016). V září 2015 pak bylo podepsáno memorandum o spolupráci mezi Jihomoravským krajem a Oděskou oblastí, což bylo spojeno i s návštěvou ukrajinské delegace na jižní Moravě (Jihomoravský kraj 2015).

Asociace krajů se k samotnému rusko-ukrajinskému konfliktu nevyjadřovala, ale zajímala se o dopady sankcí vyhlášených ze strany EU a Ruské federace. V prohlášení z července 2014 vyjádřily kraje podporu vládě ČR, avšak zároveň zdůraznily „zájem na stabilních vztazích s regiony Ruské federace i Ukrajiny, které kraje ČR trpělivě budovaly v posledních 10 letech“ (Asociace krajů 2014a). V prohlášení je dále zmíněn požadavek na vládu,

¹¹⁸ Spolupráce s Moskvou nebyla od roku 2013 dále rozvíjena a partnerství je tak nyní pouze formálního charakteru (Karlovarský kraj 2013).

aby zpracovala dopadovou studii sankcí na ekonomiku jednotlivých regionů. V neposlední řadě se v textu hovoří „o možných kompenzačních opatřeních negativních dopadů uplatňování sankcí zejména na zaměstnanost v dotčených regionech“ (Asociace krajů 2014a). Samotné kraje následně přišly s myšlenkou pomoci postiženým zemědělcům (Asociace krajů 2014b).

Rusko-ukrajinský konflikt bezprostředně dopadl na zahraniční vztahy Karlovarského a Moravskoslezského kraje, neboť jak Krym, tak část Doněcké oblasti jsou od roku 2014 okupovány Ruskem. Podle dotazníkového šetření deklarovaly dvě třetiny krajů mající vztahy s ruskými protějšky, že jejich kontakty nebyly rusko-ukrajinským konfliktem ovlivněny. Jedna třetina uvedla, že konflikt vedl k utlumení relací. V případě vztahů s ukrajinskými protějšky nezaznamenala žádné ovlivnění vztahů polovina dotazovaných krajů. Pozoruhodné je, že v případě třetiny krajů vedl rusko-ukrajinský konflikt a zhoršení vztahů mezi EU a Ruskem k zintenzivnění kontaktů s ukrajinskými partnery (Dotazníky 2016).

Přes utlumení vztahů s Ruskem v některých případech sloužila dle deklarací samotných představitelů krajů regionální paradiplomacie jako most pro vztahy s Ruskou federací. Českou zahraniční politiku však kraje respektovaly a při svých vyjádřeních se soustředily na požadavek utlumení negativních dopadů sankcí.

7. Závěr

Zahraněční aktivity samospráv dnes tvoří běžnou součást zahraničních vztahů států. V České republice se jedná o města a obce a od roku 2000 také o kraje. Substanciální jednotky v západní Evropě nebo v Severní Americe se od 60. let postupně emancipovali. České regiony se však pohybují ve strukturálně stabilním domácím prostředí a v ČR neprobíhá několikastupňová decentralizace, jako tomu bylo v zemích západní Evropy od 60. let.

Dle platné legislativy jsou kraje v zahraničních vztazích velmi samostatným aktérem, který stojí mimo strukturu výkonu zahraniční politiky jako takové. S ústředními orgány kraje spolupracují spíše sporadicky, což je dáno jak formální nezávislostí krajů, tak nezájmem o těsné kontakty. Zahraniční aktivity krajů zároveň tvoří plně etablovanou součást krajské samosprávy. Realizace je většinou centralizována do rukou hejtmana, který si většinou drží kontrolu nad příslušným oddělením. Zahraniční oddělení jsou součástí všech krajských úřadů. V některých krajích existují i zvláštní komise rady a výbory zastupitelstva zaměřené na zahraniční vztahy.

Svým vznikem v roce 2000 kraje vstoupily do značně globalizovaného prostředí a v období, kdy se Česká republika připravovala na vstup do Evropské unie. Zpočátku se soustředily na kontakty se sousedními regiony nebo navazovaly na existující partnerství větších měst. Se vstupem ČR do EU se kraje zaměřily na evropeizaci svých aktivit. V konkrétní formě se jednalo o snahu získat prostředky z evropského rozpočtu a o vytváření styčných kanceláří v Bruselu. Zejména s příchodem hospodářské krize v letech 2009 a 2010 se zahraniční kontakty krajů začaly více ekonomizovat a soustředily se na vztahy s východními trhy (zejména Ruskem, později Čínou). V neposlední řadě je nutné zmínit i zárodečnou fázi politizace krajské paradiplomacie, kterou bylo možno zaznamenat v aktivitách některých českých krajů a jejich představitelů.

Přestože jsou zahraniční aktivity českých regionů značně autonomní vůči činnosti centrálních orgánů a k propojování těchto dvou světů dochází strukturovaně pouze v omezené míře, jsou si kraje vědomy mantinelů stanovovaných v zahraniční politice vládou. To, že tyto mantinely respektují, prokázaly i dvě případové studie.

Seznam pramenů:

- Absolon, Čeněk. 2011. Rozhovor s Čeněkem Absolonem, ředitelem Odboru vnějších vztahů Jihomoravského kraje. 29. dubna 2011.
- Aldecoa, Francisco; Cornago, Noé. 2009. „Kingdom of Spain.“ In: *Foreign Relations in Federal Countries*. Eds. Hans Michelmann. London: McGill-Queen's University Press, 240–268.
- Asociace krajů. 2014a. „Stanovisko Asociace krajů ČR k sankcím přijatým EU vůči Ruské federaci.“ *Asociace krajů* (<http://www.asociacekraju.cz/verejnost-a-media/tiskove-zpravy-akcr/stanovisko-asociace-kraju-cr-k-sankcim-prijatym-eu-vuci-ruske-federaci.html>).
- Asociace krajů. 2014b. „Kraje pomůžou zemědělcům a potravinářům postiženým v důsledku ruské reakce na sankce EU.“ *Asociace krajů* (<http://www.asociacekraju.cz/novinky/kraje-pomuzou-zemedelcum-a-potravinarum-postizenym-v-dusledku-ruske-reakce-na-sankce-eu.html>).
- Baun, Michael; Marek, Dan. 2006. „Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic.“ *Regional and Federal Studies*, 16, č. 4, 409–428.
- Bodnárová, Barbora. 2007. „Regionální aktéři české zahraniční politiky.“ In: *Česká zahraniční politika: Aktéři, struktura, proces*. Eds. Michal Kořan, Martin Hrabálek. Brno: Masarykova univerzita, 137–151.
- Brněnský deník. 2007. „Lichtenštejnský princ přijel na návštěvu do Brna.“ *Brněnský deník*. 8. října 2007 (http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/princ_brno_20071008.html).
- Cornago, Noé. 2000. „Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy: Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs.“ *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, October 2000. Hannover, Germany (<http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-int-cornago.pdf>).
- Council of Europe. 1980. *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*. Madrid. European Treaty Series (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0c>).
- Council of Europe. 1985. *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg. European Treaty Series (<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088>).
- Česká televize. 2011. „Český dům v Bruselu končí.“ *Česká televize* (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1257583-cesky-dum-v-bruselu-konci>).
- Česká televize. 2013. „Pardubický kraj stahuje ambasadorku z Bruselu. Je moc drahá.“ *Česká televize* (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1102177-pardubicky-kraj-stahuje-ambasadorku-z-bruselu-je-moc-draha>).
- Česká televize. 2014. „Ústecký kraj zruší své zastoupení v Bruselu.“ *Česká televize* (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1039444-ustecky-kraj-zrusi-sve-zastoupeni-v-bruselu>).
- Dočkal, Vít. 2004. „Regionální rozvojové agentury: Aktér transnacionálních vazeb regionálního dopadu.“ In: *Obhajoba zájmů a transnacionální vztahy*. Eds. Petr Fiala, Ondřej Císař. Brno: Masarykova univerzita, 77–103.
- Dočkal, Vít, ed. 2005. *Přeshraniční spolupráce na východních hranicích České republiky: Růžový obláček a hrana reality*. Brno: Masarykova univerzita.
- Dostál, Vít. 2011. *Víceúrovňové vládnutí v zahraniční politice? Urovnání česko-lichtenštejnských vztahů a role Jihomoravského kraje*. Diplomová práce. Masarykova univerzita.
- Dostál, Vít. 2015. „Jihomoravský kraj a česko-lichtenštejnské usmíření: historický obraz jako hybatel vztahů.“ *Časopis Matice moravské*, 134, č. 2., 59–70.
- Dostál, Vít; Hloušek, Vít. 2014. „Jak zkoumat českou krajskou paradiplomacii? Koncepty, modely a aplikace na případ Jihomoravského kraje.“ *Středoevropské politické studie*, 16, č. 4, 312–325.
- Dotazníky, 2016. Dotazníkové šetření mezi 10 českými kraji.
- Drulák, Petr; Königová, Lenka; Kratochvíl, Petr. 2004. *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice: Zpráva z výzkumného projektu*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů (http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/30729/ipublicationdocument_singledocument/d

- 268faed-a52f-4481-8394-13fdead57b38/cs/2004-Pod% C3% ADI+obecn% C3% ADch+a+krajisk% C3% BDch+samospr% C3% A1v.pdf).
- Řuričková, Monika; Jurková, Marcela. 2012. „Většina krajů má v Bruselu svou kancelář za miliony: Výsledky lobbistů jsou minimální.“ *iHNed.cz*, 16. srpna 2012 (<http://domaci.ihned.cz/c1-56938770-vetsina-kraju-ma-v-bruselu-svou-kancelar-za-miliony-vysledky-lobbistu-jsou-minimalni>).
- Euractiv.cz. 2007. „Kraje budou spolupracovat s MZV při prosazování českých zájmů v EU.“ *Euractiv.cz* (<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/kraje-budou-spolupracovat-s-mzv-pri-prosazovani-ceskych-zajmu-v-eu>).
- Fišerová, Eva. 2007. „O českých regionech se už v Bruselu ví.“ *Parlament, vláda, samospráva* (<http://www.parlament-vlada.eu/index.php/hlavni-temata-evropska-unie/324--o-eskych-regionech-se-u-v-bruselu-vi>).
- Fry, Earl H. 2009. „United States od America.“ In: *Foreign Relations in Federal Countries*. Ed. Hans Michelmann. London: McGill-Queen's University Press, 295–322.
- Hloušek, Jiří. 2007. „Lichtenštejnové se vrátili na Moravu. Soukromě.“ *Aktuálně.cz*. 8. října 2007 (<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/lichtenstajnovse-se-vratili-na-moravu-soukrome/r~i:article:510314/>).
- Janoušek, Artur. 2013. „Velvyslanec KLDŘ zavítal do Ústí, vítal ho komunistický hejtman.“ *iDNES.cz*, 4. září 2013 (http://zpravy.idnes.cz/hejman-bubenicek-prijal-velvyslance-kldr-fpt-domaci.aspx?c=A130904_194446_usti-zpravy_cen).
- Jihomoravský kraj. 2006. „Usnesení z 13. zasedání Komise pro meziregionální vztahy Jihomoravského kraje.“ (<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=2330&TypeID=2>).
- Jihomoravský kraj. 2009a „Přehled dosavadních aktivit JMK a Lichtenštejnského knížectví.“ (<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=125332&TypeID=7>).
- Jihomoravský kraj. 2009b „Hejtman Hašek přivítal rozhodnutí vlády o navázání diplomatických styků ČR a Lichtenštejnského knížectví.“ (<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=113618&TypeID=2>).
- Jihomoravský kraj. 2010a. „Přehled společných aktivit za rok 2009.“ (<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=138400&TypeID=7>).
- Jihomoravský kraj. 2010b. „Hejtman Hašek jednal v Lichteštejnsku.“ (<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=135682&TypeID=2>).
- Jihomoravský kraj. 2010c. „Jihomoravský kraj se zúčastní veletrhu ve Vaduzu.“ (<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=136828&TypeID=7>).
- Jihomoravský kraj. 2015. „Přehled společných aktivit v roce 2015.“ (<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=287533&TypeID=7>).
- Karlovarský kraj. 2013. „Spolupráce Karlovarského kraje s Moskvou.“ (http://www.kr-karlovarsky.cz/samosprava/vnejsi_vztahy/stranky/moskva/spol_moskva.aspx).
- Karlovarský kraj. 2016a. „Autonomní republika Krym.“ (http://www.kr-karlovarsky.cz/samosprava/vnejsi_vztahy/stranky/krym/krym.aspx).
- Karlovarský kraj. 2016b. „Spolupráce Karlovarského kraje s městem Irkutsk.“ (http://www.kr-karlovarsky.cz/samosprava/vnejsi_vztahy/stranky/irkutsk/irkutsk.aspx).
- KCVT. 2015. „Archiv aktualit.“ *KCVT* (<http://www.kcv.cz/novinky>).
- Keating, Michael. 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Knoz, Tomáš. 2011. Rozhovor s Tomášem Knozem, spolupředsedou Česko-lichtenštejnské komise historiků. 16. května 2011.
- Kolektiv autorů. 2010. *Vranov u Brna*. Vranov u Brna. F.R.Z. agency.
- Kořan, Michal, Hrabálek, Martin, ed. 2007. *Česká zahraniční politika: Aktéři, struktura, proces*. Brno: Masarykova univerzita.

- Kraj Vysočina. 2015. „Zpráva o spolupráci Kraje Vysočina se zahraničními partnery v roce 2014.“ (https://www.kr-vysocina.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4064087).
- Lecours, André. 2009. „Canada.“ In: *Foreign Relations in Federal Countries*. Ed. Hans Michelmann. London: McGill-Queen's University Press, 114–140.
- Liberecký kraj. 2015. „Kraj odeslal nesouhlasné stanovisko s návrhem pozemků pro vyrovnání územnímu dluhu vůči Polsku.“ (<http://www.kraj-lbc.cz/Kraj-odeslal-nesouhlasne-stanovisko-s-navrhem-pozemku-pro-vyrovnani-uzemnimu-dluhu-vuci-Polsku-n335358.htm>).
- Macek, David. 2011. Rozhovor s radním Jihomoravského kraje, Davidem Mackem. 4. května 2011.
- Michelmann, Hans J.; Soldatos, Panayotis, eds. 1990. *Federalism and International Relations: The Role of the Subnational Units*. New York: Oxford University Press.
- Moravskoslezský kraj. 2014. „Studenti z ukrajinského Doněcku navštívili Moravskoslezský kraj.“ (<http://www.msk.cz/cz/verejnost/studenti-z-ukrajinskeho-donecku-navstivili-moravskoslezsky-kraj-40121/>).
- Moravskoslezský kraj. 2015. „Návštěva Vologodské oblasti u příležitosti 70. výročí ukončení 2. světové války.“ (<http://www.msk.cz/cz/verejnost/navsteva-vologodske-oblasti-u-prilezitosti-70-vyroci-ukonceni-2-svetove-valky-50003/>).
- MZV ČR. 2011. „Konceptce zahraniční politiky České republiky.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/file/675937/konceptce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf).
- MZV ČR. 2015a. „Přeshraniční spolupráce.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/regionalni_a_preshranicni_spoluprace/preshranicni_spoluprace_1/index.html).
- MZV ČR. 2015b. „Ministr Zaorálek v Linci: Důkladná ochrana vnějších hranic EU je nutná.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2015_08_21_ministr_zaozalek_je_dnal_s_rakouskym.html).
- MZV ČR. 2015c. „Ministr Zaorálek se setkal s primátorkou Prahy a s hejtmany.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2015_09_21_ministr_zaozalek_se_setkal_s_hejtmany.html).
- MZV ČR. 2015d. „Konceptce zahraniční politiky České republiky.“ *MZV ČR* (http://www.mzv.cz/file/1565920/Konceptce_zahranicni_politiky_CR.pdf).
- Olomoucký kraj. 2016. „Hejtman Rozboril se setkal s gubernátorem partnerského regionu Kostroma.“ (<https://www.kr-olomoucky.cz/hejtman-rozboril-se-setkal-s-gubernatorem-partnerskeho-regionu-kostroma-aktuality-5586.html>).
- Pardubický kraj. 2016. „Pardubický kraj – zahraniční vztahy.“ (<https://www.pardubickykraj.cz/zahranicni-vztahy>).
- Parlamentní listy. 2016. „Hejtman Hašek: Pro regionální spolupráci sankce ani omezení neplatí.“ *Parlamentní listy*. 7. dubna 2016 (<http://www.parlamentnilisty.cz/politika/politici-volicum/Hejtman-Hasek-Pro-regionalni-spolupraci-sankce-ani-omezeni-neplati-429851>).
- Regionální listy ODS. 2009. „Lichtenštejnové mají pro jižní Moravu velký potenciál.“ *Regionální listy ODS*, 23. října 2009 (<http://ods-vyskov.cz/download/new129/467-Reg.listy3-09.pdf>).
- Rowe, Carolyn. 2011. *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rozhovor. 2011. Rozhovor s politikem z Jihomoravského kraje. 4. května 2011.
- Řehák, Vilém. 2013. „Paradiplomacie a hlavní město Praha.“ *Politologický časopis*, 18, č. 1, 69–92.
- Sedlák, Jan. 2013. „Z Buzuluku ... do Železného Brodu.“ *Jablonecký deník*. 21. října 2013 (<http://jablonecky.denik.cz/z-regionu/z-buzuluku-do-zelezneho-brodu-20131021.html>).
- Soldatos, Panayotis. 1990. „An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors.“ In: *Federalism and International Relations: The Role of the Subnational Units*. Eds, Hans J. Michelman, Panayotis Soldatos. New York: Oxford University Press, 34–53.

- Středočeský kraj. 2015. „Hejtman se setkal s novým obchodním zástupcem Ruské federace v ČR.“ (<http://bit.ly/28YxDiE>).
- Šupálek. Michal. 2009. „Zámky chci zpět, říká Lichtenštejn Hans Adam.“ *Břeclavský deník*. 25. září 2009 (http://breclavsky.denik.cz/zpravy_region/lichtenstejnove-by-uvitali-navraceni-majetku.html).
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.
- Ústecký kraj. 2014. „Rusko, Vladimírská oblast.“ (http://www.kr-ustecky.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=450018&id=1655927).
- Vranov. 2005. „Vranovští uctili památku Lichtenštejnů.“ (<http://vranov.cz/clanky/553402>).
- Windová, Eliška; Jeřábek, Petr. 2009. „ODS: Ať Lichtenštejnové na Břeclavsku hospodaří.“ *Deník.cz*. 5. října 2009 (<http://www.denik.cz/regiony/ods-at-lichtenstejnove-20091005.html>).
- Zákon č. 129/2000 Sb.