

se zájmem o onu fascinující a nepolapitelnou materii, z níž vzniká zahraniční politika.

Naše úsilí by nebylo možné bez trpělivé a laskavé podpory *Mezinárodního politologického ústavu v Brně* a všech pracovníků jednotlivých analyzovaných organizací, kteří byli ochotni podělit se s námi o své postřehy a cenné informace. Věříme, že i jejich vklad bude zhodnocen jak kritickou reflexí ze strany odborné veřejnosti, tak i dalším analytickým rozvinutím zde naznačených témat.

M. K.

1.

STRUKTURA A PROCES ZAHRAANIČNÍ POLITIKY¹

MICHAL KOŘAN²

1.1 Výzkumná východiska a výzkumná strategie

Jakýkoli zodpovědný pokus o pochopení a analýzu zahraniční politiky začíná téměř bezmocným pohledem na nezměrné množství výzkumných přístupů a strategií. Tyto přístupy jsou založeny na všech myslitelných ontologických, epistemologických, metodologických stejně jako substantivních předpokladech. Bohatost a rozdílnost přístupů ke studiu zahraniční politiky poskytuje půdu k oprávněným pochybám, zdali je vůbec možné syntetizovat či integrovat některé z nich do koherentního celku (Carlsnaes 2001: 348–349). Jako následek těchto pochyb se řada analytiků zaměřuje na vysoce specifické a užce vymezené aspekty tvorby zahraniční politiky, obětující komplexitu výměnou za prohlubování teoretického porozumění. Přestože obecně s tímto postupem nelze než souhlasit, tuto cestu jsme pro předkládanou publikaci nevybrali. Byla provedena několikanásobná redukce rozsahu výzkumu, přesto jsme ze zřetelů neztráceli cíl podat v rámci možností ucelený a komplexní obrázek o zapojení vybraných státních aktérů do tvorby zahraniční politiky.

Jako první byla provedena redukce *ontologicko-metodologická*. Zde zvolený přístup říká k vysvětlování zahraniční politiky analyzováním aktérů (více viz např. Hudson 2005). Zahraniční politiku tedy nevysvětluje s odkazem na působení struktury mezinárodního

¹ Tento příspěvek vychází z upravené a autorem přeložené verze článku „Domestic Politics in the Czech Foreign Policy: Between Consensus and Clash“, který byl publikován v časopise *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs* v roce 2007 (Kořan, 2007).

² Kapitola byla zpracována v rámci grantového projektu 2D06010 „Evropská integrace a zájmy České republiky“, jehož řešitelem je Ústav mezinárodních vztahů, Praha, v. v. i.

systému, v níž se zahraniční politika odehrává. Tato perspektiva pochopitelně neznamená, že žádné strukturální síly do procesu tvorby zahraniční politiky nevstupují; naopak, velmi často není zahraniční politika ničím jiným než reakcí na strukturální impulsy, ať už ve smyslu materiálním či diskursivním. Existuje zde nicméně zásadní rozdíl. Strukturální perspektiva zachází se státy jako s mnohými jednotkami, jejichž vnitřní členění, procesy, identita či hodnotové systémy jsou v zásadě irelevantní pro jejich zahraničně-politické chování (Waltz 1979). Oproti tomu na aktéry zaměřený přístup vychází z přesvědčení, že způsob, jakým stát utváří svou zahraniční politiku, či způsob, jakým reaguje na impulsy z vnějšího prostředí, je určen zejména jeho vnitropolitickými vlastnostmi. Jinými slovy, že domácí politika se nezastavuje „na břehu moře“,³ který tvoří pomyslnou hranici mezi *vnitřním* a *vnějším*; naopak, že povaha vnitropolitického systému a interakce, k nimž v jeho rámci dochází, jsou reflektovány v podobách komunikace státu s vnějším prostředím.

Další redukci, k níž bylo přistoupeno, je redukce *epistemologická* a *substantivní*, přičemž obě roviny jsou v našem případě do určité míry provázány. Jedná se jak o rozhodnutí ohledně strategie výzkumu (interpretativní porozumění versus přičinné vysvětlení, viz Hollis – Smith 2004), tak o výběr faktorů, které byly zahrnuty do předkládané analýzy. Byly vypuštěny „objektivní“ kvantitativní faktory geopolitické (např. rozloha a poloha státu, počet obyvatel) a ve velké míře i materiální (např. sociální a hospodářská vyspělost). Zvolený přístup má blíže ke kvalitativnímu, subjektivistickému pohledu, který se spíše zaměřuje na kontextuálně zakotvené porozumění způsobu sebezpojetí daného aktéra a jeho vývoje v čase

³ Odkaz k „břehu“, který symbolizuje hranici, za níž domácí politika již nehráje žádnou významnou roli a za níž se vnější působení státu podřizuje pravidlům struktury mezinárodního systému, užíli E. J. Volgy a J. E. Schwarz ve svém článku. V něm argumentovali, že analýza zahraniční politiky, která nebere v potaz vnitřní uspořádání a vnitřní dynamiku zkoumaného státu, nedovolí vysvětlit změny v zahraničněpolitickém chování (Volgy – Schwarz 1991).

⁴ Tyto faktory (spolu s úrovní demokracie analyzovaného státu) považoval za klíčové ve svém přelomovém článku *Pre-theories and Theories and Foreign Policy* jeden z velkých zahraničněpolitických analytů James Rosenau (Rosenau 1966).

než objektivní a kvantitativní určení jeho možností. Rovněž také neusilujeme o *měření* vlivu na zahraniční politiku, jde nám spíše o zachycení *způsobu*, jakým jednotliví aktéři zahraniční politiku ovlivňují.

Obecné epistemologické východisko sdílí podstatné rysy s (velmi zhruba řečeno) „měkkým programem konstruktivismu“ (Adler 2005). Ten předpokládá schopnost aktéra učit se a socializovat v zájmu adaptace na proměňující se prostředí, stejně jako předpokládá význam subjektivní definice vlastní role pro jeho jednání, kterým naopak okolní prostředí ovlivňuje.

1.2 Struktura a proces tvorby zahraniční politiky

Není nutné připomínat, že žádný aktér se nepohybuje ve vakuu a na jeho rozhodování a jednání působí bezpočet vlivů a omezení, nikoli pouze jeho jedinečné vlastnosti a představy o zahraniční politice. Tyto vlivy a omezení jsou například dány rolí, jež mu je přisouzena v ústavněprávním pořádku dané země (viz Searing 1991), postavením aktéra v konkrétní organizaci a instituci (Ripley 1995) či postavením organizace v institucionální struktuře, v níž se zahraniční politika odehrává (Haney 1995). Možnosti aktéra jsou rovněž zásadně ovlivněny aktuální politickou konstelací (viz Hagan 1995) a konkrétními vztahy mezi jednotlivými aktéry zahraniční politiky. Protože ani zahraničněpolitické názory nepřicházejí odnikud, je nutné do analýzy zahrnout základní zahraničněpolitické ideologie, které zrcadlí jak obecný světový názor, tak i povědomí o strategii, jakým názor prosazovat (George 2006: 1, 3).

Proces tvorby zahraniční politiky se odehrává v relativně stabilním ústavně právním a institucionálně-organizačním rámci, přičemž tvorba samotná pak odpovídá podobě aktuálních vztahů mezi jednotlivými aktéry, rozdělení politických sil mezi relevantními politickými stranami a politickými aktéry a v neposlední řadě individuálnímu sebezpojetí a zahraničněpolitické ideologii jednotlivých aktérů. Máme tedy co do činění se dvěma rovinami – víceméně statickou a formální (ústavně-právní a legislativní pravidla hry), která tvoří *strukturu tvorby* zahraniční politiky, a s rovinou dynamickou a praktickou (aktuální rozložení politických sil, aktuální vztahy mezi jednotlivými aktéry), která tvoří *proces tvorby* zahraniční

politiky. Obě tyto roviny jsme se pokusili do předkládaného sborníku zahrnout.⁵

Z toho ovšem nevypývá, že by všichni sledovaní aktéři byli rovnocenně ovlivněni všemi výše zmíněnými faktory. Naopak, záleží vždy na konkrétní povaze aktérů – například, do jaké míry je svázán konkrétními kompetenčními zákony, do jaké míry se v jeho působení může projevovat jeho vlastní představa o správné zahraniční politice, do jaké míry je jeho organizace etablována a uznávána jako aktér zahraniční politiky, do jaké míry se věnuje specifickým, či naopak obecným tématům a podobně. Tento obecný postřeh se rovněž projevil ve způsobu zpracování jednotlivých kapitol.

1.3 Povaha struktury a povaha aktérů a jejich vliv na proces tvorby zahraniční politiky

Ústavní a legislativní rámec pro tvorbu zahraniční politiky představuje ve svém příspěvku David Müller. Jeho kapitola má za cíl vymezit základní, statické pole, které je k dispozici zahraničněpolitickým aktérům pro prosazování jejich představ o správné zahraniční politice. Všimá si, že již samotné nastavení ústavy poskytuje značný prostor pro odlišné interpretace kompetencí v rámci zahraniční politiky, popřípadě určité kompetence neřeší vůbec. Těm aktérům, kteří se v zahraniční politice řídí spíše Ústavou než dílčími kompetenčními zákony, je tak umožněno naplňovat svou roli v procesu tvorby zahraniční politiky velice flexibilně.

Nejjasnějším příkladem této flexibility je *prezident republiky jako aktér zahraniční politiky*, který je analyzován v kapitole Martina Hrabálka. Právě proto, že prezident má vcelku dostatek možností si svou zahraničněpolitickou roli interpretovat po svém, kladl Martin Hrabálek důraz na dynamickou dimenzi tohoto aktéra a na sepojení dvou dosavadních prezidenťů ČR. Prezident jako aktér zahraniční politiky je navíc přesně ten typ aktéra, u něhož musí být silně zohledněna ideologicko-politická stránka věci, neboť není

⁵ Velkorysejší uchopení analýzy by si vyžádalo zahrnutí dalších „nemateriálních“ faktorů, jako je vliv veřejného mínění a vliv médií na zahraniční politiku, nicméně s ohledem na rozsah a zaměření práce se tyto faktory (až na naprosté výjimky) v textech jednotlivých autorů neobjevují.

povinností prezidenta republiky věnovat se naprosto všem zahraničněpolitickým otázkám bez rozdílu. Naopak, kromě většiny běžných zahraničněpolitických návštev, jejichž agenda je stejně většinou připravována na půdě *Ministerstva zahraničních věcí* (MZV), se prezident aktivně zapojuje pouze do těch zahraničněpolitických témat, která více či méně bezprostředně souvisejí s jeho světovým laděním, což dovoluje tyto proměny u obou prezidentů zachytit.

Martin Gajdoš ve své kapitole *Vláda jako aktér zahraniční politiky* pracoval na pomezí historičtějšího a institucionálního přístupu. Vláda zaujímá specifické postavení nejen v tom ohledu, že je parlamentu zodpovědná za zahraniční politiku, ale především má částečně možnost ovlivňovat i samotná pravidla hry, dle nichž se zahraniční politika utváří. M. Gajdoš například poukazuje na změny v procesu tvorby zahraniční politiky, které nastávají po změně jednacího řádu vlády, přičemž rovněž ukazuje, jak byly tyto změny navázány na ideologicko-politické preference hlavních koaličních hráčů. Pouze takto byl autor schopen odhalit onu zásadní roli, již vláda v zahraniční politice sehrává, tj. roli arbitra, který rozhoduje o tom, kdo a jakým způsobem bude zodpovědný za určení zahraničněpolitickou agendu.

Není nikterak nutné zdůrazňovat, že aktérem s nekomplexnějším pokrytím zahraničněpolitické agendy je *Ministerstvo zahraničních věcí* (Marián Belko). Právě kvůli již zmíněné komplexitě pojal M. Belko svou analýzu spíše jako hlubokou a bezčasovou sondu do způsobu fungování a do struktury ministerstva, byť dynamický prvek rovněž není zcela opominut (projevuje se například v diskusi o organizačních proměnách v souvislosti s evropskou agendou).

Oproti MZV se *Ministerstvo průmyslu a obchodu*, o němž píše Oldřich Krpec, zabývá úzkou a specifickou výšeí zahraniční politikou, totiž její obchodní a hospodářskou dimenzí. Tato skutečnost dovolila O. Krpcevi jako jedinému z autorů věnovat se nejen MPO jako aktéru samotnému, ale i agendě, za kterou je v rámci zahraniční politiky zodpovědné. Jedním ze zásadních a nesmírně cenných postřehů této kapitoly je ilustrace dopadu vstupu ČR do EU jak na agendu, tak i na roli MPO v rámci české zahraniční politiky.

Parlament vybočuje z řady dosud zmíněných institucí – jedná se o aktéra nikoli exekutivního, nýbrž zákonodárného. Kromě několika explicitně zmíněných oblastí legislativního charakteru nemůže

Parlament již ze své ústavní podstaty vstupovat přímo do výkonu zahraniční politiky. Je proto zapotřebí velice opatrně a důsledně rozebrat možné roviny a způsoby, jimiž může Parlament jako celek či jeho jednotlivé složky do zahraničněpolitického procesu zasahovat. Navíc, protože kromě několika specifických případů není role Parlamentu v zahraniční politice nijak specifikována, je nutné více než v jiných případech pracovat se subjektivním vnímáním role zástupců Parlamentu v zahraniční politice. Obě tato úskalí ve svém textu zohlednil Petr Zelinka, který se ujal analýzy Parlamentu jako aktéra české zahraniční politiky.

Veelku bouřlivým vývojem procházejí *Regionální samosprávy jako aktéři zahraniční politiky*. Barbora Bodnárová tento vývoj zkoumá v návaznosti jak na obecný proces regionalizace (subsidiarizace) politiky, patrný na evropské úrovni, tak na proměnu povahy zahraniční politiky, která ve stále větší míře reflektuje specifické požadavky regionálního charakteru. Rovněž si B. Bodnárová všimá poměrně širokého prostoru, který se regionálním samosprávám nabízí pro vývoj „vlastní“ zahraniční politiky, proto i zde je kladen důraz na způsoby, jakými kraje rozvíjejí svou roli v zahraniční politice.

1.4 Povaha zahraničněpolitické agendy a její vliv na proces tvorby zahraniční politiky

Proces tvorby zahraniční politiky není ovlivněn pouze *povahou aktéra*, klíčový dopad má i *povaha zahraničněpolitické agendy*. Odborníci na zahraniční politiku investovali mnoho úsilí do toho, aby pochopili, proč má určitá agenda schopnost přitáhnout pozornost i těch aktérů, kteří v jiných případech stojí zcela stranou zahraničněpolitického procesu (např. Lowi 1964; Zimmermann 1973; Potter 1980). Jinak řečeno, zahraničněpolitický proces se často liší s ohledem na různou zahraničněpolitická témata a ne všechna zahraničněpolitická témata nutně vtáhnou do rozhodovacího procesu všechny potenciální aktéry.

Je jasné, že tento stav má co do činění s atraktivitou jednotlivých zahraničněpolitických témat. „Druhořadá“, neatraktivní témata jsou obvykle celkově administrována resortními ministerstvy (např. Ministerstvem zahraničních věcí) a ostatní potenciální aktéři

ZP (vláda, Parlament, prezident, sektorální ministerstva) jim věnují jen okrajovou nebo žádnou pozornost. Řešení témat „prvořadých“ naproti tomu zahrnuje aktivní vstupy daleko většího počtu aktérů, čímž se celý zahraničněpolitický proces dostává na odlišnou kvalitativní úroveň. Obecně se má za to, že význam dílčích zahraničněpolitických témat závisí na dvou faktorech: 1) míra relevance agendy pro hluboká ideologicko-politická přesvědčení jak ve společnosti, tak u konkrétního aktéra; 2) míra relevance agendy pro mezinárodní prostředí.⁶ Pochopitelně, čím vyšší míra relevance, tím vyšší předpokladaná míra zapojení. Tam, kde se oba faktory protínou, tj. pokud je v zahraniční politice řešena ideologicky relevantní otázka, která je rovněž zajímavá pro mezinárodní prostředí, lze očekávat vysoce aktivní participaci širokého okruhu aktérů (Kořan 2007).

Proces tvorby zahraniční politiky se bude významně lišit, jsou-li v sázce témata, která se tak či onak dotýkají zásadních ideologicko-politických názorů zakořeněných ve společnosti či u jednotlivých aktérů. P. Drulák se svými kolegy (Drulák, Kořan, Růžicka, v tisku, viz též Drulák, 2006) pracoval při zkoumání zahraničních politik Visegrádských států se čtyřmi základními zahraničněpolitickými ideologiemi – internacionalismem, autonomismem, evropeismem a atlanticismem. Lze tedy předpokládat, že zahraničněpolitické otázky, které mají co do činění s jednou z výše uvedených možností, přivábí široké spektrum zahraničněpolitických aktérů. Nejen vstup do Evropské unie a NATO, který byl otázkou střetu mezi autonomisty a internacionalisty, ale i méně zásadní diskuse o americkém radaru, o české vojenské přítomnosti v Iráku či o evropské (reformní/ústavní) smlouvě byly otázkou střetu mezi atlanticisty, evropeisty a autonomisty a jako takové přilákaly pozornost pestré palety zahraničněpolitických aktérů.

Mnohé zahraničněpolitické otázky však není možné redukovat na výše zmíněnou ideologickou matici. Vezmeme v úvahu například přetrvávající česko-rakouské napětí, česko-německé vztahy v 90. letech, či nejnovější otázku globálních klimatických změn. Určitá témata navíc v tomto ohledu procházejí svým vlastním vývojem.

⁶ Je patrné, že zde chybí míra pozornosti veřejnosti a médií. Jak bylo ovšem řečeno, oba tyto potenciální faktory byly z důvodu rozsahu práce vynechány. Navíc, jak pozornost médií, tak pozornost veřejnosti lze napojit na obě zde užití kategorie.

Například politická rovina Visegrádské spolupráce byla mezi ministerskými úředníky v letech 1993–1997 téměř zapovězeným tématem. Postupně se ovšem pevně zabydlela nejříve ve strukturách Ministerstva zahraničních věcí, pak i na půdě dalších sektorálních ministerstev, nověji se stále častěji do Visegrádské spolupráce zapojovali – a zapojují – parlamentní aktéři. V současné době dokonce existuje myšlenka na koordinaci Visegrádské spolupráce mezi Úřadem vlády a Ministerstvem zahraničních věcí. Obdobný vývoj provází východní dimenzi české zahraniční politiky, která, v minulosti podhodnocena, nyní představuje jednu z nejvitalnějších oblastí, v níž aktivně participuje celé spektrum českých státních zahraničněpolitických aktérů.

Nelze opomenout skutečnost, že nejen atraktivita, ale i samotná specifická dané zahraničněpolitické otázky má vliv na zahraničněpolitický proces. Určití aktéři tak vstoupí do řešení problematiky infrastrukturního napojení na sousední zemi (kromě Ministerstva zahraničních věcí se bude například jednat o Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj a regionální a místní samosprávy), jiní aktéři do řešení problematiky spojené s ilegální migrací (kromě MZV také Ministerstvo vnitra, popř. Ministerstvo práce a sociálních věcí). Lze tedy tvrdit, že specifické otázky na sebe váží specifické „sítě“ aktérů. Obecně přitom platí, že čím více se daná agenda svou povahou blíží k zásadním ideologicko-politickým otázkám, tím širší a méně specifická síť aktérů do procesu zahraničněpolitické tvorby vstupuje.

1.5 Vztahy mezi aktéry, rozložení politických sil a aktuální politické prostředí jako neformální struktura tvorby zahraniční politiky

Kromě formální legislativní a institucionální struktury se proces zahraniční politiky zároveň odehrává v rámci struktury dynamické a neformální. Neformální struktura zahraniční politiky tvoří proměnlivé faktory, jakými jsou konkrétní vztahy mezi aktéry a aktuální mocenské a politické prostředí, ale rovněž obecně sdílená kultura jednání a komunikace. Neformální struktura, na rozdíl od formální, je strukturou vysoce dynamickou. Tam, kde vazby mezi jednotlivými aktéry nejsou explicitně legislativně upraveny, představují

nesmírně prchavou veličinu, založenou na osobních vlastnostech, na prostředí a institucionálním zázemí, z něž aktér vychází, osobních i institucionálních zkušenostech a mnoha dalších. Zachycení tohoto dynamického pole, v němž se rovněž tvorba zahraniční politiky odehrává, by vyžadovalo zcela odlišný přístup než ten zvolený v předkládané publikaci (například studium organizační kultury, viz Hudson, ed. 1995).

Leccos je přesto možné alespoň na příkladech naznačit. V minulosti například existoval jistý problém s účastí exekutivních činitelů na jednáních evropského a zahraničního výboru Senátu. V současné době, kdy ministr zahraničí a místopředseda vlády pro evropské záležitosti jsou senátory a premiér je senátorem bývalým, komunikace se dostala na o poznání vyšší úroveň. Naopak, jistá přetrvávající nevrzlivost mezi oběma komorami Parlamentu má za následek, že zahraničněpolitické cesty jednotlivých poslanců a senátorů či jejich skupin naprosto nejsou koordinovány, a nezděka se stává, že se vzájemně a neefektivně zdvojují (Kotán 2007). Zeela výjimečný vliv na fungování zahraniční politiky mají ale i vztahy mezi jednotlivými diplomaty na zastupitelských úradech, především mezi pracovníky *obchodně-ekonomických úseků a politických oddělení*. Přes veškerou snahu zde přetrvává potenciál ke vzájemnému kompetenčnímu i tématickému napětí, které může v důsledku ohrozit efektivitu zahraniční služby. Naopak pravidelná komunikace mezi jednotlivými řediteli teritoriálních sekcí a odborů MZV či otevřená diskuse na pravidelných výročních setkáních vedoucích českých zastupitelských úřadů působí na tvorbu a výkon české zahraniční politiky příznivě.

Pro proces tvorby zahraniční politiky i vzájemnou komunikaci má dále zásadní význam to, zda vláda, která je za ni odpovědná, je většinová, či menšinová, koalici, či jednobarevná, zda je koalice po ideologické stránce široce rozkročená, či jsou si koalici členové blízcí. Například menšinová jednobarevná vláda M. Zemanova (1998–2002) byla nucena aktivně komunikovat o zahraničněpolitických tématech s opozicí, a zahraniční politika tak byla podrobena soustavnému dialogu mezi opozicí a vládní stranou. Naproti tomu ve většinových sociálnědemokratických kabinetech (2002–2006) náležela zahraniční politika do rukou menšího koaličního partnera (KDU-ČSL). Protože na poli zahraniční politiky mezi koaličními stranami nebylo vážnějších rozporů, její výkon i hlavní

směrování probíhalo (až na výjimky) bez hlubší diskuse, a to jak v rámci koalice, tak s opozicí. Současná vláda disponuje jen těsnou většinou, navíc se musí ideologicky spoléhat na vzájemně velmi odlišné partnery: ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg byl nominován silně evropeistickou Stranou zelených, místopředseda vlády pro evropské záležitosti Alexandr Vondra nepokrytě říká k atlantismu a premiér Mirek Topolánek se neskrývá svým minimalistickým liberálně-ekonomickým pojetím evropské integrace. Tato situace přímo tlačí jednotlivé aktéry k hluboké diskusi o zahraniční politice. Že tato diskuse může být smysluplná, se ukázalo při jednání o mandátu vlády na evropský summit v červnu 2007. Po nekonečných a bolestivých jednáních koaliční rady čeští zástupci odjížděli do Bruselu s velice silným mandátem, na němž se shodla celá rozmanitá koalice. Výsledky české delegace byly dokonce posílezy přijaty i největší opoziční stranou, ČSSD. Je tedy patrné, že odlišná konfigurace politických sil vede také k odlišnému způsobu jednání o zahraniční politice.

Nejen mocenská konfigurace, ale aktuální politické prostředí může ovlivňovat význam jednotlivých aktérů. Toto bylo dobře patrné ve druhé polovině roku 2006, kdy se dolní komora Parlamentu zmiřovala v povolebních problémech a vláda tím byla částečně paralyzována. Právě tohoto „bezvládní“ využil k větší aktivitě na poli zahraniční politiky jak prezident V. Klaus, tak horní komora Parlamentu, která se aktivnějšího přístupu k zahraniční politice od té doby již nehodlá vzdát, naopak usiluje o to vybudovat si právě na zahraniční politice jednu ze svých „obchodních známek“.

1.6 Závěr

Tvorba zahraniční politiky tak, jak je představována v předkládané publikaci, byla rozdělena na dvě základní roviny – strukturu a proces. Proces představuje dynamickou a stále se transformující agendu působení bezpočtu aktérů – státních či nestátních, formálních či neformálních, *ad hoc* či (relativně) stálých. Aktéři, jejich role a míra zapojení do zahraničněpolitického procesu se proměňují v závislosti na jejich roli v legislativním a institucionálním systému, ideologicko-politickém přesvědčení, na povaze konkrétní agendy, na subjektivním vnímání vlastní role a sociálním učení

jak v rámci domácího, tak mezinárodního prostředí. Proces tvorby zahraniční politiky se odehrává v rámci její struktury. Struktura byla rozdělena na *formální* (relativně stálou) a na *neformální* (dynamickou). Formální struktura je tvořena ústavním, legislativním a institucionálním rámcem, přičemž institucionální rámec se může odvíjet i od dílčích představ každé vlády. Neformální je tvořena aktuální mocenskou a politickou konfigurací i dílčími vazbami mezi jednotlivými aktéry. Jednotlivé kapitoly pak usilují o zachycení všech těchto rovin, přičemž důraz je kladen vždy na tu rovinu, která je pokládána za nejrelevantnější pro analyzovaného aktéra. Výsledkem těchto analýz je nutné zjednodušený obraz o struktuře a procesu tvorby zahraniční politiky České republiky, který však v rámci daných omezení uceleným způsobem přispívá k jejich analytickému pochopení a otevírá cestu k další diskusi.

Použitá zdroje a literatura

Sekundární literatura:

- Adler, E. (2005): Constructivism and International Relations, in, Carlsnaes, W. – Risse, T. – Simmons, B. A. (eds.), *Handbook of International Relations*, London: SAGE.
- Druhlák, P. – Kořán, M., Ružička, J.: *Přesahad in Turmoil*, připraveno k tisku.
- Druhlák, P.: *Záhada české zahraniční politiky, Lidové noviny* (25. 6. 2006).
- George, A. L. (2006): *On Foreign Policy: Unfinished Business*, London: Paradigm Publishers.
- Hagan, J. D. (1995): Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy, in Neack, L. – Hey, J. A. K. – Haney, P. (eds.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc., s. 117–145.
- Haney, P. J. (1995): Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises, in Neack, L. – Hey, J. A. K. – Haney, P. (eds.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc., s. 99–117.
- Hudson, V. (2005): Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1., No. 1.
- Hudson, V. M. (ed., 1995): *Culture and Foreign Policy*, London: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Kořán, M. (2007): Domestic Politics in Czech Foreign Policy: Between Consensus and Clash, *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XVI, No. 2, s. 23–45.
- Lowi, T. (1964): American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, *World Politics* (July, 1964), s. 677–715.

Potter, W. (1980): Issue Area and Foreign Policy Analysis, *International Organization*, Vol. 34, No. 3, s. 405–427.

Ripley, B. (1995): Cognition, Culture and Bureaucratic Politics, in Neack, L. – Hey, J. A. K. – Haney, P. (eds.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc., s. 85–99.

Searing, D. D. (1991): Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 4, s. 1239–1260.

Volgy, T. J. – Schwarz, E. I. (1991): Does Politics Stop at the Water's Edge? Domestic Political Factors and Foreign Policy Restructuring in the Cases of Great Britain, France, and West Germany. *The Journal of Politics*, Vol. 53, No. 3, s. 615–643.

Waltz, Kenneth, N. (1979): *Theory of International Politics*, New York: MacGraw-Hill.

Zimmerman, W. (1973): Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory, *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 4, s. 1204–1212.

2.

LEGISLATIVNÍ RÁMEC TVORBY ČESKÉ ZAHRAŇIČNÍ POLITIKY

DAVID MÜLLER

Legislativní rámec tvorby české zahraniční politiky představuje soubor právních norem, ve kterém se proces tvorby i realizace zahraniční politiky odehrává a je jím regulován. Tento soubor norem je zformován především pro řízení organizačních struktur, které jsou státem vytvořeny proto, aby vykonávaly zahraniční politiku. Pro účel výzkumu legislativního rámce tvorby zahraniční politiky jsou pak klíčové dvě otázky – kdo může rozhodovat a o čem může rozhodovat.

Vstupem do Evropské unie se Česká republika vzdala kompetencí v některých oblastech, které jsou chápány jako tradiční součást zahraniční politiky suverénního státu, přičemž typickým příkladem je zahraniční obchodní politika. Úroveň rozhodování tak přešla z domácí vnitrostátní úrovně na úroveň evropskou. Následující text se nicméně bude soustředit na tvorbu české zahraniční politiky, tedy na procesy, které probíhají na vnitrostátní úrovni. Co se týče hierarchie právních norem, budeme následovat především obecnou ústavní linii, zatímco speciální legislativní úpravy budou spíše naznačeny a detailněji zpracovány v dílčích kapitolách. Zároveň je třeba zmínit, že kromě originálních českých právních norem je tvorba zahraniční politiky v některých oblastech podrobena také pravidlům, která vycházejí z mezinárodních závazků, jež Česká republika přijala.

2.1 Právní normy upravující tvorbu zahraniční politiky

Nejvýznamnějším a základním právním předpisem upravujícím tvorbu české zahraniční politiky je Ústava České republiky¹ (Ústavní

¹ Dále jen Ústava.

zákon 1/1993 Sb.), která upravuje základní instituty České republiky a vztahy mezi nimi. Pro formulaci zahraniční politiky jsou klíčové pasáže týkající se Parlamentu, prezidenta a vlády, které vymezují a upravují jejich základní pravomoci. Mezi další ústavní zákony ovlivňující zahraniční politiku a její vytváření patří Listina základních práv a svobod (Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.) či Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.).

Ústava ČR také upravuje vztah českého právního řádu k mezinárodnímu právu. Klíčovými pro tento vztah jsou především dvě pasáže Ústavy, vyplývající z úprav provedených ústavním zákonem 395/2001 Sb. První z nich představuje odst. 2, čl. 1 Ústavy „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Druhou je čl. 10, podle kterého „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“.² Navazující čl. 10a pak představuje nástroj umožňující přesun některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci prostřednictvím mezinárodní smlouvy. O tento článek byla Ústava ČR rozšířena kvůli vstupu České republiky do Evropské unie a s tím spojenému přenosu pravomocí.

K mezinárodním smlouvám, které jsou významné pro zahraniční politiku a které jsou pro Českou republiku závazné, patří především Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii³ (vyhl. MZV č. 44/2004 Sb.m.s. a 72/2004 Sb.m.s.) a série Vídeň-

² Podle této úpravy se tak součástí českého právního řádu stávají všechny mezinárodní smlouvy, k nimž dává souhlas parlament. Jejich výčet se nachází v čl. 49 Ústavy (viz níže).

³ Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii.

ských úmluv – o smluvním právu (vyhl. MZV č. 15/1998 Sb.), o konzulárních stycích (vyhl. MZV č. 32/1969 Sb.) a o diplomatických stycích (vyhl. MZV č. 157/1964 Sb.).⁴

Na nižší úrovni právní síly upravují vytváření zahraniční politiky zákony, které se většinou zabývají již konkrétními instituty nebo problémy. Mezi nejdůležitější patří v této oblasti tzv. kompetenční zákon (zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky), který upravuje pravomoci jednotlivých ministerstev. Mezi další zákony ovlivňující potenciálně tvorbu a výkon zahraniční politiky patří např. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zákon č. 219/2000 Sb.), Zákon o Kanceláři prezidenta republiky (zákon č. 114/1993 Sb.)⁵ či Zákon o ochraně utajovaných skutečností (zákon č. 148/1998 Sb.).⁶

Na podzákonné úrovni je upraveno vnitřní fungování některých českých institucí, které jsou významné pro českou zahraniční politiku. Jde především o jednací řád vlády, jednací řád Poslanecké sněmovny, jednací řád Senátu a normy upravující organizaci a interní činnost některých ministerstev.⁷

⁴ Kromě toho je třeba zmínit také Chartu OSN a Statut Mezinárodního soudního dvora (vyhl. MZV č. 30/1947 Sb.) a Severoatlantickou smlouvu (sdělení MZV č. 66/1999 Sb.).

⁵ Tento výčet je třeba chápat jako ilustrativní, nikoliv taxativní, vzhledem k zaměření textu především na ústavní úpravu.

⁶ Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích je závazný pro všechny organizační složky státu, kterými jsou mj. Úřad vlády, jednotlivá ministerstva, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Senátu či Kancelář Poslanecké sněmovny. Např. § 12 stanoví povinnost získat souhlas Ministerstva financí pro nákup nemovitostí v zahraničí pro potřeby zastupitelských úřadů.

⁷ Kancelář prezidenta republiky zajišťuje obstarávání věcí spojených s výkonem pravomocí prezidenta republiky stanovených Ústavou ČR a s protokolárními povinnostmi a veřejnou činností prezidenta republiky (odst. 1, § 2).

⁸ Zákon o ochraně utajovaných skutečností upravuje skutečnosti, které je v zájmu České republiky nutno utajovat (§ 1), včetně působnosti a pravomoci orgánů státu. Mj. vymezuje nakládání s utajovanými skutečnostmi v mezinárodních stycích (Hlava sedmá).

⁹ Především Ministerstva zahraničních věcí – MZV a Ministerstva průmyslu a obchodu – MPO.

2.2 Ústavní a legislativní vymezení pravomocí aktérů zahraniční politiky

2.2.1 Prezident České republiky

Prezident České republiky je hlavou státu (čl. 54 Ústavy) a jako takovému mu Ústava i mezinárodní právo veřejné dávají reprezentativní roli zástupce státu navenek (čl. 63 Ústavy). Kromě toho jsou další pravomoci prezidenta v oblasti zahraniční politiky vymezeny v článku 63 Ústavy. Prezident sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, přičemž sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu, nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. V praxi se pak prezident účastní na ratifikaci smluv, zatímco konkrétní vyjednávání obstarává vláda, resp. pověřené ministerstvo. Tento stav vyplývá z rozhodnutí prezidenta České republiky z dubna 1993, kterým podle výše zmíněného článku přenesl pravomoc sjednávat a schvalovat některé mezinárodní smlouvy¹⁰ na vládu, nebo na její jednotlivé členy (Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv). Prezident nicméně není omezen v možnosti toto rozhodnutí kdykoliv zrušit. I přes přenos pravomocí na vládu je třeba tuto pravomoc považovat za jednu z nejvýznamnějších, neboť v kombinaci s rolí vnějšího zástupce státu vytváří v souladu s mezinárodním právem veřejným z prezidenta primárního nositele mezinárodní suverenity České republiky.

Ústava dále stanoví, že prezident přijímá vedoucí zastupitelských misí a pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí. Vedoucí zastupitelských misí jsou prezidentem jmenováni na základě doporučení vlády podle návrhu Ministerstva zahraničních věcí. Velvyslanci obdrží při jmenování od prezidenta pověřovací listiny, které pak formálně předávají hlavě přijímacího státu.

Pravomoci prezidenta republiky nejsou v oblasti jeho rozhodnutí o zahraniční politice výlučné a vykonávané nezávisle na vládě, ale k získání platnosti se vyžaduje podpis předsedy vlády, nebo jím pověřeného ministra. Tato povinnost kontrasnignace vyplývá přímo z Ústavy, jež tímto způsobem upravuje veškeré výše zmíněné pravomoci (odst. 3, čl. 63 Ústavy). Za kontrasnignovaná rozhodnutí

¹⁰ Jde o ty mezinárodní smlouvy, u kterých není třeba schvalování Parlamentu podle čl. 49 Ústavy.

pak vláda přebírá odpovědnost (odst. 4, čl. 63 Ústavy). Prezident tedy není za svá rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky přímo odpovědný.

2.2.2 Parlament České republiky

Parlament České republiky disponuje v oblasti zahraniční politiky pravomocemi především ve věcech týkajících se významných mezinárodních smluv. Parlamentu náleží rozhodnutí ve věcech změny státní hranice (čl. 11 a čl. 39 Ústavy) a dále ve věcech vymezených poměrně široce v čl. 49 Ústavy, který vyměňuje mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Patří sem smlouvy upravující práva a povinnosti jiných osob, spojenecké, mírové a jiné politické, zakládající členství České republiky v mezinárodní organizaci,¹¹ hospodářské, jež jsou všeobecné povahy a dále smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu (čl. 49 Ústavy). Parlament tak získává působnost ve skutečně základních otázkách zahraniční politiky.

Parlament také disponuje pravomocemi v oblasti bezpečnostní politiky, kde rozhoduje mj. o vyhlášení válečného stavu, o plnění mezinárodních smluvních závazků o společné obraně, účasti České republiky v obranných systémech mezinárodních organizací či vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území ČR (dle čl. 43 Ústavy).

Kromě toho Poslanecká sněmovna Parlamentu schvaluje rozpočet České republiky, což jí dává potenciál ovlivňovat fungování a zaměření vlády na velmi obecné úrovni, např. prostřednictvím schvalování objemu financí, který bude určen pro Ministerstvo zahraničních věcí.

Každá z komor Parlamentu si vytváří své vlastní výbory věnující se zahraniční a evropské politice, přičemž tyto výbory mají prostřednictvím komunikace s Ministerstvem zahraničních věcí možnost podílet se na spoluformování české zahraniční politiky. Především pro nejvyšší představitele Parlamentu pak platí, že vystupováním

¹¹ Tento bod je typický pro určování přesunu pravomocí na mezinárodní organizaci, tedy především pro integrační projekt Evropské unie a případně pro další rozšiřování jeho kompetencí, kdy je zapotřebí souhlasu obou komor Parlamentu.

a činností na svých zahraničních cestách Českou republiku reprezentují, pomáhají vytvářet její obraz a mohou výrazně přispět k prosazení českých zájmů v mezinárodním prostředí.

2.2.3 Vláda

Vláda složená z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 67 Ústavy). Jako taková má na starost formulaci politik včetně politiky zahraniční, za kterou je vláda jako celek odpovědná. Vzhledem k tomu, že vláda je kolektivní orgán, jsou v jejím rámci a na základě obecných vládních programů a direktiv jednotlivé politiky vykonávány konkrétními ministerstvy, která jsou zřizována dle čl. 79 Ústavy. Pravomoci ministerstev jsou upraveny Zákonem o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (zákon č. 2/1969 Sb.). Vláda činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje (§ 28 Zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

Hlavním akterem vytváření, řízení a koordinace zahraniční politiky je *Ministerstvo zahraničních věcí* (MZV), o němž pojednává kapitola M. Belka v tomto sborníku. Při výkonu své funkce Ministerstvo zahraničních věcí spolupracuje ve věcech zahraniční politiky mj. s dalšími ministerstvy, z nichž je pro tuto oblast nejvýznamnější Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO, které je podle § 13 ústředním orgánem státní správy pro zahraniční ekonomickou politiku, zahraniční obchod a tvorbu exportu (více viz kapitola O. Krpce).

Kromě ministerstev si vláda zřizuje k podpoře své činnosti poradní a pracovní orgány. V oblasti zahraniční politiky má z těchto orgánů význam především *Bezpečnostní rada státu*, stálý pracovní orgán pro koordinaci problematiky bezpečnosti ČR. Rada je tvořena předsedou vlády a dalšími členy vlády dle jejího rozhodnutí. Její důležitost pro oblast zahraniční politiky spočívá v tom, že představuje jeden z nástrojů koordinace pozic mezi vládou a prezidentem. Prezident se totiž může schůzi Bezpečnostní rady účastnit, vyžadovat od ní a jejích členů zprávy a projednávat otázky, které spadají do její působnosti (čl. 9 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky). Jako pracovní orgán Bezpečnostní rady funguje Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní po-

litiky, v němž je kromě zástupců vlády zastoupen i reprezentant kanceláře prezidenta.

2.3 Závěrem: Struktura a koordinace zahraniční politiky České republiky na legislativní úrovni

Otázka koordinace a jednotného vedení mezinárodní politiky představuje v českém prostředí dlouhodobě nejvýraznější a nejzávažnější problém, který prozatím nemá finální řešení a vyžaduje neustálou debatu mezi nejvyššími ústavními činiteli. Tato debata je úzce spojena s ne zcela jasnou právní úpravou formulace a prezentace zahraniční politiky. Z Ústavy vyplývá, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci a jako taková je odpovědná za formulaci zahraniční politiky. Z výkonu své funkce je přitom odpovědná Poslanecké sněmovně (čl. 68 Ústavy). Na druhou stranu prezident je reprezentantem České republiky navenek a k rozhodnutí v oblastech zahraniční politiky potřebuje kontrasnaci člena vlády. Ke konfliktům mezi těmito dvěma složkami výkonné moci dochází v momentě vystupování prezidenta navenek v případech, kdy nejde o rozhodnutí, a není tudíž potřeba kontrasnace. V případě odlišných zahraničněpolitických postojů vlády a prezidenta pak může dojít k tomu, že prezident při různých setkáních představitelů státu, summitech Evropské unie, jednáních jiných mezinárodních organizací a obdobných příležitostech pouze prezentuje svůj názor bez přijímání rozhodnutí. Pro vysoké ústavní činitele a pro prezidenta obzvlášť platí, že zahraniční politiku spoluvytvářejí svým vystupováním, bez ohledu na to, že nedochází k přijetí závazných právních aktů.

V ideálním případě by měl prezident republiky s vládou tvořit jednotnou koncepci zahraniční politiky, v jejímž vytváření by měl převážit postoj vlády, ovšem po ústavní straně toto ošetřeno není. V českém případě se prezident částo podílel na aktivním formování zahraniční politiky způsobem, který z pohledu vlády tuto jednotnou koncepci narušuje. Tyto spory začaly již v roce 1993 konflikty mezi tehdejším prezidentem Václavem Havlem a ministrem zahraniční Josephem Zieleniecem, pokračovaly spory mezi Václavem Havlem a premiérem Václavem Klausem až ke neshodám mezi Václavem Klausem jako prezidentem a vládami vedenými především ČSSD.

Tyto konflikty jsou především politického charakteru, nicméně odvíjí se od nich právní debata o tom, jak jsou pravomoci v Ústavě přesně nastaveny. Kromě výše nastíněné debaty o spolupůtváření politiky pouhým vystupováním navenek je pravděpodobně možné hledat nedostatky v samotné Ústavě, která jednotlivě a konkrétní kompetence v podstatě nedefinuje a nevymezuje tak, aby bylo jasné, kdo a jakým způsobem je primárně odpovědný za to, aby zahraniční politika České republiky byla jednotná a konzistentní.

Použitá zdroje a literatura

Primární zdroje:

- Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv
Ústava České republiky (ústavní zákon 1/1993 Sb.)
Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.
Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.
Zákon č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky.
Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností.
Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

PREZIDENT JAKO AKTÉR ZAHRAANIČNÍ POLITIKY

MARTIN HRABÁLEK

Prezident představuje z hlediska tvorby zahraniční politiky České republiky velmi zajímavý fenomén. Po většinu doby existence samostatného českého státu docházelo ve větší či menší míře k rozporům v názorech na zahraniční politiku mezi vládou a právě prezidentem. Situaci nijak neusnadňoval fakt, že oba dosavadní držitelé prezidentského úřadu těžili z autority rekrutované též mimo rámec vymezovaný Ústavou. Odlišnost náhledů na určité partikulární otázky zahraniční politiky pak i v několika případech vedla ke kompetenčnímu sporu mezi dvěma výše zmíněnými subjekty.

Cílem tohoto příspěvku je proto určit pozici prezidenta v zahraničněpolitické agendě nikoli nutně z formálně-právního hlediska, čemuž je ostatně věnována jedna z úvodních kapitol, nýbrž také dle reálných projevů osoby prezidenta v rámci samotné zahraniční politiky. Autor si je vědom, že zkoumání této problematiky je poněkud komplikováno faktem, že v prezidentském úřadu se vystřídaly od vzniku samostatné ČR pouze dvě osoby, navíc výrazné osobnosti, které mohly poněkud změnit rozvržení sil z hlediska zahraniční politiky. Nicméně také z tohoto důvodu je zajímavé otázku postavení hlavy státu v externích vztazích analyzovat.

Jelikož téma prezidenta jako aktéra české zahraniční politiky nebylo v ČR zpracováno, vychází tento text do značné míry z analýzy primárních pramenů, jako jsou prezidentské projevy, rozhovory či publikace.

Celý příspěvek je rozdělen do několika subkapitol, ve kterých je nejprve pojednáno o vývoji pozice obou prezidentů a reálných aktů v zahraniční politice České republiky, následně pak o percepci prezidenta jako zdroje zahraniční politiky v zahraničí a na závěr bude rozebrána pozice obou hlav státu směrem k evropské integraci, která představuje výraznou součást zahraničních vztahů ČR a kde lze též identifikovat největší názorové rozdíly mezi Havlem a Klausem.

3.1 Obecně k postavení prezidenta v zahraniční politice ČR a praktické fungování vztahu prezident – vláda

Postavení prezidenta v zahraniční politice ČR a jeho právo vystupovat navenek jako reprezentant republiky je dáno Ústavou ČR, konkrétně jejím článkem 63. V tomto článku lze nalézt též další pravomoci, kterými prezident v rámci zahraniční politiky disponuje. Podrobněji se však této problematice z právního hlediska věnuje kapitola týkající se ústavněprávního vymezení zahraniční politiky, proto ji zde netřeba rozebírat a tento text se bude soustředit na praktické fungování prezidenta jako zdroje zahraniční politiky.

Přestože se může zdát, že z hlediska formální dělby pravomocí by měl hrát prezident v české zahraniční politice roli v zásadě okrajovou, po dobu samostatné ČR tomu tak nikdy nebylo. Proto je pro existenci konzistentní zahraniční politiky důležité, aby fungovala efektivní komunikace mezi vládou a prezidentem o zahraničně-politických otázkách. Vzhledem k tomu, že linie určující pravomoci operovat jako zdroj zahraniční politiky mezi oběma subjekty je nejasná, nabývá sladěvání postojů pro čitelnost celé zahraniční politiky ještě výraznější role, především z hlediska vlády, která je za formulaci zahraniční politiky odpovědná. Řečeno slovy bývalého ministra zahraničí Josefa Zientence, „je velkou odpovědností vlády, aby udržela kurz v rozbouraných mezinárodních vodách“ (BBC Czech 2003).

Komunikaci s vládou, respektive především s ministerstvem zahraničí, zajišťuje Kancelář prezidenta republiky, především skrze působení svého zahraničního odboru. Právě tento odbor připravuje podklady pro zahraničněpolitická vystoupení prezidenta, což z něj činí potenciálně vlivného aktéra schopného ovlivnit prezidentův názor. Především v současnosti bývá komunikace mezi byrokratickým aparátem Kanceláře prezidenta a Topolánkovou vládou o značována za zcela bezproblémovou, což se projevuje i navenek absence konfliktu mezi vládou a prezidentem v zahraničněpolitických otázkách.

Jedná se o situaci do jisté míry málo obvyklou, jelikož pro českou zahraniční politiku bylo za dobu její dosavadní existence do jisté míry charakteristické, že komunikace na ose prezident–vláda měla tendenci se občas zadřívát. To může být jednak důsledkem

nejasné ústavněprávní dělby pravomocí, ale též důsledkem personálních kvalit a preferencí dvou dosavadních prezidentů. Oba aktéři zahraniční politiky měli čas od času tendenci prosazovat svůj pohled na vystupování ČR navenek a přestože se vzájemný vztah lišil podle personálního obsazení postů, míru koordinace je obecně možno označit přinejmenším za proměnlivou, což bude následně prezentováno na jednotlivých příkladech.

Z právního hlediska nerelevantním, nicméně zajímavým příspěvkem do diskuze o pravomocích prezidenta v zahraniční politice je výzkum Daniela Kunštata založený na dotazníkovém šetření mezi občany ČR. Z průzkumu z dubna 2005 vyšlo najevo, že 54 % obyvatel se domnívá, že prezident by se v zahraniční politice měl řídit linií stanovenou vládou, 26 % tvrdilo, že má aktivně vystupovat nezávisle na vládě, 9 %, že má zahraniční politiku řídit, a pouze 6 %, že by do ní neměl vstupovat vůbec. Patrný je zde též posun veřejného mínění směrem k podpoře větší role prezidenta v zahraniční politice, jelikož v roce 2002 nezávislou aktivní roli podporovalo pouhých 12 % respondentů (Kunštát 2005: 3).

3.2 Analýza éry Václava Havla

Po rozdělení federace a odstoupení z funkce federálního prezidenta se Václav Havel v roce 1993 stal prvním prezidentem též v samostatném českém státě. Autorita, které se Havel jako osobnost těšil ve federaci, se následně přenesla též do jeho postavení v české politice, čemuž napomáhalo mezinárodní mínění, respektující Havla jako jednoho z nejvýraznějších disidentů východního bloku.

Havlovo vystupování navenek tak mohlo být vzhledem k požívanému kreditu poněkud sebevědomější, než by u demokracie parlamentního typu, již Česká republika je, bylo obvyklé. V zásadě lze tvrdit, že k lidskoprávnímu zaměření české zahraniční politiky, které je dosud jejím výrazným rysem, přispěl Havel velkou měrou. Havlova pozice směřem ke kubánskému režimu a k podpoře tamních disidentů toho může být dobrým příkladem.¹

¹ Znamé jsou například Havlovy sympatie k osobě Oswalda Payá, vůdčí osobnosti projektu Varela. Havel s ním udržoval dlouhodobý kontakt (viz například Havel 2004) a osobně ho navrhl na Nobelovu cenu za mír (BBC 2002).

Jiří Pehe poznamenává, že v několika prvních letech Havlova mandátu existovaly spory mezi prezidentem a vládami Václava Klause, což lze do jisté míry připsat procesu tvorby politických zvyků v novém ústavněprávním uspořádání (Pehe 2005). Nicméně zároveň lze vysledovat linii, kterou je možno označit za vyslovené konfliktní. Jedná se o otázku takzvané Visegrádské čtyřky, tedy regionální spolupráce mezi Českou republikou, Slovenskem, Maďarskem a Polskem.² Zatímco Havel chápal Visegrádskou čtyřku jako platformu pro politickou spolupráci, Klaus jednoznačně preferoval pouze ekonomický rozměr spolupráce v regionu, představovaný Středoevropskou zónou volného obchodu (CEFTA), což nakonec vedlo k tomu, že tato forma regionální integrace byla v devadesátých letech výrazně oslabena a opět posílila až s příchodem vlády Miloše Zemana.

Postupně se mezi vládou a prezidentem podařilo vytvořit mechanismus spolupráce, který měl zajistit, aby zahraniční politika České republiky působila navenek koherentně. Docházelo především ke zvýšené míře konzultací mezi Kanceláři prezidenta republiky a Ministerstvem zahraničních věcí, které v určitých případech dokonce připomínkovalo důležité projevy prezidenta se zaměřením na zahraniční politiku. Tuto komunikaci lze pak po většinu dalšího Havlova působení v úřadě označit za efektivní.

Ani tento mechanismus však nedokázal překonat výrazný rozpor mezi vládou a prezidentem, který nastal v době Kosovské krize, tedy krátce po vstupu České republiky do NATO v roce 1999. Havel jako jeden z mála ústavních činitelů zaujal k akci NATO jednoznačné stanovisko, premiér Zeman se k otázce vojenského útoku na Jugoslávii stavěl zdrženlivě až odmítavě, stejně jako opoziční ODS. Havlov postoj k této problematice lze zřejmě přičítat jeho lidskoprávnímu zaměření, stejně tak jako podpoře NATO, do kterého ČR vstoupila jen několik dní před nálezy.

Po zbytek Havlova funkčního období pak již nedocházelo k větším rozporům v rámci zahraniční politiky. Symbolickou tečkou za deseti lety v prezidentském úřadě znamenala ze zahraničněpolitického hlediska problematika Iráku a vojenského zásahu Spojených států a jejich spojenců v něm. Havel, který byl ve finální fázi svého mandátu, připojil svůj podpis pod tzv. „dopis osmi“, vedle signatur

² Spolupráce byla zahájena již v roce 1991 za existence Československa.

sedmi dalších evropských státníků. Dopis vyjadřoval podporu USA v jejich plánované vojenské akci s cílem odstranění Sadama Husajna z funkce prezidenta a stabilizaci regionu. Václav Havel přitom byl jedinou hlavou státu, která dopis podepsala, zbývajících sedm politiků byli premiéři. Důvodem, proč za Českou republiku dokument nepodepsal též předseda vlády, byl fakt, že tehdejší premiér Špidla tak učinit odmítl. Je možno se zamyslet nad tím, nakolik je podpis pod otevřeným dopisem ze strany prezidenta „tvorbou zahraniční politiky“, nicméně v tak zásadní otázce, rozdělující Evropu na odpůrce a zastánce amerického zásahu, mělo toto gesto zcela zásadní dopad. Vzhledem k tomu, že na vládní úrovni prakticky neexistoval konstruktivní postoj k irácké problematice, bylo to právě Havlovo vyjádření podpory, které Českou republiku zařadilo v očích zahraničních pozorovatelů mezi spojence USA v Evropě.

Celkově lze tedy z hlediska zahraniční politiky hodnotit Václava Havla jako silného prezidenta, který do určité míry spouštěl směřování české diplomacie. Jako nejdůležitější prvky, které Havel v rámci české zahraniční politiky rozvíjel, lze označit jeho jedňoznačnou podporu evropské integraci a přínos v podobě lidskoprávního rozměru zahraniční politiky. Další významnou roli pak sehrál jako iniciátor regionální spolupráce ve střední Evropě, ačkoliv tato role byla upozaděna problematickým postojem Klausových vlád k politické spolupráci v regionu. Projevilo se též, že v otázkách, které Havel jako prezident považoval za důležité, neváhal přijmout aktivní roli tvůrce české zahraniční politiky v období, kdy vláda nedokázala artikulovat jasný postoj. A to i v případě, že jeho postoj byl odlišný od postoje vlády, jako v případě Kosova.

3.3 Analýza éry Václava Klause

Nástupem Václava Klause zmizel z České politiky do značné míry fenomén nadstraničského prezidenta. Jakkoliv se tak Klaus po svém zvolení snažil prezentovat, míra jeho provázání s Občanskou demokratickou stranou a ideologické spřízněnosti s její názorovou linií tomu logicky musely v praxi bránit, což se projevilo především v období vlád vedených sociálními demokraty.

Pro značnou část Klausova volebního období bylo typické, že právě z ideologického hlediska se nesetkával v zahraniční politice s linií preferovanou vládami vedenými ČSSD, nehledě na to, zda v čele stál Špidla, Gross, či Paroubek, a to především v oblasti týkající se Evropské unie. Zde Klaus vytrval ve svých předchozích postojích k Unii, což je prezentováno dále v samostatné subkapitole. Lze však tvrdit, že tento postoj působil na konzistentnost a čitelnost zahraniční politiky zvenčí negativně, přičemž právě Klausovy kritické poznámky se v zahraničním tisku objevovaly častěji než poměrně vstřícný postoj prezentovaný vládou.

Krátce po svém vstupu do funkce Klaus zaujal k irácké problematice postoj v opačném duchu než Havel. Klaus vojenské řešení iráckého problému odmítal a vyjádřil politování, že k němu došlo, následně pak vstoupil do sporu s ministrem zahraničí Cyrilem Svobodem, který se týkal vztahu České republiky a koalice účastnící se po boku USA operace v Iráku. To znovu otevřelo spor o to, jaká je role prezidenta v zahraniční politice. Kromě Svobody se k ni vyjadřoval i premiér Špidla, který ji označil za okrajovou (viz např. BBC Czech 2003).

Především vzhledem ke svému postoj k EU byl Klaus prakticky od počátku svého mandátu ve sporu s vládou. V rámci evropské otázky se odehrál druhý spor mezi prezidentem a vládou vedenou Špidlou. Klaus například v otevřeném dopise kritizoval vládou vytvořený dokument „Koncepte směřování České republiky v rámci Evropské unie na léta 2004–2013“. Dle Klausova názoru nemůže být dokument takové důležitosti „založen takto výlučně na ideologii evropského socialismu či sociáldemokratismu“ a „demonstrovat naši konformnost s dnes dominujícím evropským myšlením a frazeologií, než aby šlo o text, který jasně formuluje naše priority“ (Klaus 2004).

V období vlády Jiřího Paroubka vyvrcholil spor o Klausův postoj k návrhu tzv. euroústavy dlouho vedený spor založený na nejasnosti rozdělení pravomocí v Ústavě. Paroubek zdůrazňoval roli vlády při formulaci zahraniční politiky do té míry, že roli prezidenta označil za „symbolickou“ a prezidenta nabádal k tomu, aby ve svých zahraničněpolitických aktivitách následoval vládu. V případě, že by se tomu tak nedělo, pohrozil Klausovi, že by vláda, v jejíž pravomoci je schvalovat na návrh ministra zahraničí všechny prezidentovy zahraniční cesty, mohla přistoupit k tomu, že by jeho

výjezdy neschválila (BBC Czech 2005). K faktické realizaci této pohružky po následném jednání sice nedošlo, vztah mezi Hradem a vládou však zůstal dlouhodobě napjatý.

S ohledem na vznik druhé vlády Mirka Topolánka mohlo dojít ke zcela specifickému ovlivnění zahraniční politiky, které se vymylo dosavadnímu rámci uvažování o pravomocích prezidenta v zahraniční politice. Topolánkova nominace Karla Schwarzenberga se setkala s výrazným Klausovým odporem a hrozbou, že Schwarzenberga ministrem zahraničí nejmenuje. Nakonec k tomu sice nedošlo, nicméně do té doby bylo v souvislosti s personálním obsazením diplomacie a prezidentovými pravomocemi upozornováno na možnost blokáce velvyslanců vybraných vládou, nikoliv však ministra zahraničí.

Za specifický rys Klausova působení v prezidentském úřadu lze v současné době považovat též jeho názory na problematiku životního prostředí, respektive globálního oteplování. V této problematice existuje výrazný rozpor mezi pozicí Klausovou a pozicí resortu životního prostředí reprezentovaného ministrem Martinem Bursikem. Nicméně je otázkou, nakolik Klaus svoje myšlenky prezentuje z pozice prezidenta ČR a nakolik jako soukromá osoba, popřípadě akademik. Lze se domnívat, že v tomto případě značně převládá pozice druhá, avšak z hlediska percepce zvenčí nelze pravděpodobně zcela upozadit funkci ústavního činitele.

Co se týče Klausova působení v úřadu prezidenta, lze tvrdit, že se stejně jako v případě Havla jedná o silnou osobnost. Klausovy zahraničněpolitické projevy směřovaly především ke kritice směřování evropské integrace, v kteréžto otázce se dlouhodobě rozcházel s názory sociálnědemokratických vlád. Nicméně obecně v české společnosti, přistupující k problematice Evropské unie poměrně rezervovaně, jeho popularitě tato výrazná zahraničněpolitická profilace nemohla příliš uškodit.

3.4 Vnější vnímání prezidenta jako zdroje zahraniční politiky

Velmi zajímavý je pohled, jakým způsobem a nakolik je jako aktér zahraniční politiky prezident chápán mimo Českou republiku. I zde je zkoumáním této percepce českého prezidenta jako zdroje zahraniční

politiky ovlivněno faktem, že zatímco vláda se od roku 1993 vystří-
dalo několik, prezidentský úřad zastávali pouze Havel a Klaus.

Havlova pozice v zahraniční politice byla zcela specifická. Za-
tímco z hlediska vnitrostátní děly moci v rámci zahraniční politiky
je pozice prezidenta slabší nežli pozice předsedy vlády či ministra
zahraničí, Havlův kredit disidenta a bojovníka za lidská práva byl
v zahraničí natolik výrazný, že byl navenek nejrespektovanější po-
stavou na české politické scéně, nehledě na to, která vláda v dané
chvilí vládla. Toto tvrzení lze doložit též faktem, že Havel byl již
v době svého mandátu několikrát navržen na Nobelovu cenu míru,
přestože ji nikdy nezískal. Havlův nástupce v prezidentském úřadu
je pak v zahraničí též chápán jako výrazný zdroj zahraniční politiky,
a to především s ohledem na své názory na Evropskou unii, které čas-
to prezentoval na různých fórech. Klausovy názory na problematiku
globálního oteplování jsou poměrně novým příspěvkem do diskuze,
a proto těžko hodnotit, nakolik jsou v zahraničí respektovány. Jisté
však je, že i s nimi pronikl na významná fóra, naposledy v září 2007
na půdě Organizace spojených národů (viz Klaus 2007b).

3.5 Problematika EU a osoba prezidenta

Evropská unie a její vztah k ní představuje z hlediska české zaha-
raniční politiky v současné době jednu ze zásadních otázek a nejvý-
znamnější zahraniční styky má Česká republika právě se zeměmi,
jež jsou součástí EU. Též pozice obou dosavadních prezidentů byly,
respektive jsou, natolik vlivné a rozdílné, že se jeví jako vhodné
vymežit evropské problematice zvláštní kapitolu.

Prezident Havel byl již v rámci federace jedním z nejhlásitěj-
ších proponentů českého „návratu do Evropy“ a evropské integ-
race obecně. Havel se tak na české politické scéně stal největším
proponentem supranacionalistického uspořádání Evropské unie se
silnou rolí nadnárodních institucí – Evropské komise a Evropského
parlamentu (Drulák 2000: 5). V ideové opozici k němu stál v otázce
evropské integrace v první polovině devadesátých let právě jeho
následovník v úřadu a tehdejší premiér Václav Klaus (Handl – Pick
2005: 8). Beneš s Drulákem přitom v jednom z drobnějších výstupů
svého výzkumu metafor prezidentů týkajících se evropské integra-
ce upozorňují, že i samotný Klausův postoj k Evropské unii prošel

značným vývojem. Zatímco v raném stadiu se podle nich Klaus
stavěl pozitivně či ambivalentně k tezi, že evropská integrace je
výsledkem působení myslitelů, jejich myšlenek a idejí, později byl
tento fakt Klausem vnímán jako škodlivý (Beneš – Drulák 2007).

Celkově lze zhodnotit, že personální změna na prezidentském
postu vedla též k rozdílnému vnímání české pozice v rámci EU,
jak je patrné ze zahraničních médií. Česká republika je na pomy-
slině skále nyní považována spíše za euroskeptičtější stát. Svůj vliv
na tom má i z voleb v roce 2006 vzešlá Topolánková vláda, která
je Klausovi v názorech na EU jednoznačně bližší než jakákoliv
předchozí vláda sociálních demokratů či jejich koaličních vlád. Pří-
kladem lze uvést článek ve Frankfurter Allgemeine Zeitung, který
tvrdil, že německá kancléřka Angela Merkelová narazila v rámci
svého jednání o vzkrácení evropské ústavy na „českou žulu a hu-
sitskou tvrdost“ (iHNed 2007), přičemž deník minil jak setkání
s prezidentem Klausem, tak s premiérem Topolánkem.

Klaus po nastoupení do prezidentského úřadu v zásadě pokračo-
val ve své předchozí linii a ostré výpady proti EU je možno datovat
již do období vlád ČSSD, kdy byl na domácí scéně poměrně osamo-
cen. Nejznámějším příkladem je tzv. „Klausovo desatero o evropské
ústavě“ publikované v českém tisku, ve kterém tento dokument
označuje za „základní zvrátový krok, který přeměňuje Evropu státní
na stát Evropa“ (Klaus 2005). Klaus se v tomto případě setkal s po-
měrně silným odporem, ať již na domácí scéně, kde s jeho argumenty
polemizoval Pavel Telička (Telička 2005), tak na úrovni evropské,
kde na ně formuloval odpověď předseda ústavního výboru Evropské-
ho parlamentu Jo Leinen (Lidové noviny 2005). Též v jednom z ne-
dávných rozhovorů označil za největší ohrožení Evropy proces cent-
ralizace a vzrůstající problém absence demokracie (Klaus 2007a).

3.6 Závěr

Ve výše prezentovaném textu jsme ukázali, že v uplynulých čtrnáci
letech samostatné České republiky působil prezident jednoznačně
jako jeden z osobitých zdrojů zahraniční politiky. Obě dvě osoby
vnesly do diskurzu zahraniční politiky své osobní preference, při-
čemž především Havlem výrazně propagované lidskoprávní zamě-
ření zahraniční politiky v její agendě přetrvává doposud.

Vzájemný vztah mezi vládou a prezidentem s ohledem na formulaci zahraniční politiky nebyl v České republice zdaleka idylický a proběhlo již několik sporů na ose vláda–prezident, které měly napomoci ujasnění poměrně vágně stanoveného ústavněprávního rozdělení pravomocí. Lze tvrdit, že problematika není zdaleka dořešena a že současná korelace názorů mezi koaliční vládou a prezidentem je z historického hlediska ne zcela běžná, a je zřejmé, že v případě personální změny by mohlo dojít k opětovnému narušení této křehké rovnováhy. Současné sblížení pohledů na zahraniční politiku však vedlo ke snížení tenze mezi hlavou státu a předsedou vlády a do role kritika Klausových zahraničněpolitických aktivit se tak dostává spíše opozice.

Vzhledem k tomu, že personálně byl prezidentský post obsazen pouze dvěma osobami, je těžké vyvozovat nějaké obecnější závěry. Nicméně se zdá, že role, kterou bude prezident v budoucnosti v rámci zahraniční politiky České republiky hrát, bude vzhledem k výše uvedenému nejasné dělbě kompetencí záviset právě na osobě prezidenta, jeho ochotě angažovat se v mezinárodních záležitostech a zároveň tendenci koordinovat/nekoordinovat svoje názory s názorovou linií vytyčenou vládou.

Použité zdroje a literatura

Primární zdroje:

- BBC (2002): *Cuba's subversive rumblings*, 21. 11. 2002. (http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/crossing_continents/2496335.stm).
- BBC Czech (2003): *Rozhovor s ministrem zahraničí Cyrilem Svobodou*, 22. 3. 2003, (http://www.bbc.co.uk/czech/interview/030422_svoboda.shtml).
- BBC Czech (2005): *Paroubek pohrozil Klausovi omezením zahraničních cest*, 26. 5. 2005, (http://www.bbc.co.uk/czech/domesticnews/story/2005/05/050526_cz_paroubek_klaus_1700.shtml).
- Klaus, V. (2004): *Dopis prezidenta Václava Klause předsedovi vlády ČR Vladimíru Špidlovi*, (<http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=6e11ybSrV2oT>).
- Klaus, V. (2007a): *Frustruji mě ambice unijních politiků*, (<http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=UjI4MrbeY5RH>).
- Klaus, V. (2007b): *Projev prezidenta republiky na konferenci OSN o změnách klimatu*, (<http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=AWKefjvsIxp>).
- Klaus, V. (2005): *Klausovo desatero o evropské ústavě*, 1. března 2005, (http://zpravy.idnes.cz/nazory.asp?r=nazory&c=A050301_112111_nazory_mhk).

Sekundární literatura:

- Beneš, V. – Drulák, P. (2007): *Havlovy a Klausovy metaforý o EU*, Lidové noviny, 31. března.
- Drulák, P. (2000): *Úvahy nad českou zahraniční politikou*, (www.lipa.cz/case_lipa_IX_drulak.doc).
- Handl, V. – Pick, O. (2005): *Česká zahraniční politika 1993–2005. Od „návratu do Evropy“ k evropeizaci*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Handl, V. – Pick, O. (2004): *Zahraníční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*, Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Havel, V. (2004): *The Czech Past and the Cuban Future*, Journal of Democracy, Vol. 15, No. 2, April 2004, s. 160–169.
- HNed (2007): *Merkelová v Čechách nepochodila*, 29. ledna, (http://zahranici.ihned.cz/c3-20292370-003000_d-merkelova-v-cechach-nepochodila).
- Kunštát, D. (2005): *Občané o způsobu volby, pravomocích a postavení prezidenta republiky II.*, Praha, Sociologický ústav AV ČR.
- Lidové noviny (2005): *Jo Leinen: Klaus se ve svém desateru mylí*, 1. 3. 2005.
- Pehe, J. (2005): *Za Havla se politické spory řešily lépe*, Lidové noviny, 2. 6. 2005.
- Telička, P. (2005): *Telička vyvrací Klausovo desatero*, iDnes, 1. 3. 2005 (http://zpravy.idnes.cz/nazory.asp?r=nazory&c=A050301_095622_nazory_mhk).

ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA: AKTÉŘI, STRUKTURA, PROCES

MICHAL KOŘAN, MARTIN HRABÁLEK (EDS.)

MARIÁN BELKO, BARBORA BODNÁROVÁ, MARTIN GAJDOŠ,
OLDŘICH KRPEC, DAVID MÜLLER, PETR ŽELINKA



MASARYKOVA UNIVERZITA
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

BRNO 2007

4.1 Postavení a fungování vlády v politickém systému ČR

Vláda je kolektivním orgánem založeným na resortním principu a silněm postavení jejího předsedy, kterému jednotliví členové vlády za svou činnost zodpovídají (Filip 1999: 258). Vymezení působnosti jednotlivých ministerstev určuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR v pozdějším znění, dále jen „kompetenční zákon“.¹ Ten vládě ukládá řídit, kontrolovat a sjednocovat činnost ministerstev (§ 28 zákona), ale především stanovuje agendu jednotlivých ministerstev. Podle tohoto rozdělení pak příslušní ministři zkoumají tematiku v okruhu své působnosti, zpracovávají koncepcce rozvoje svěřených oblastí a připravují podklady pro státní rozpočet. Tyto materiály pak předkládají k projednání vládě. Dále také implementují závazky a úkoly plynoucí z mezinárodněpolitického jednání vlády a členství České republiky v mezinárodních organizacích a integračních uskupeních.

Rozhodování vlády probíhá ve sboru na zasedání vlády; sbor je usnášeníschopný, pokud se zasedání účastní více než polovina všech členů vlády. K přijetí usnesení je třeba většina všech členů vlády. Během hlasování má premiérův hlas, nehlédě k jeho samotnému ústavnímu postavení, formálně stejnou váhu jako hlas kteréhokoli z ostatních členů. Jeho postavení se označuje jako *primus inter pares*, tedy první mezi rovnými. Skutečnost, že pro přijetí

¹ Kompetenční zákon umožňuje premiérovi i postavit jednoho člena vlády do čela několika ministerstev. Člen vlády naopak nemusí řídit žádné ministerstvo, ale pověření nečlena vlády řízením ministerstva by bylo porušením zákona (Pavlíček 2001: 346).

usnesení vlády² je třeba většina všech jejích členů, hraje velmi důležitou roli při formování konečné podoby usnesení vlády, do kterého se mohou promítnout názory dílčích resortů a jejich představitelů. Konečná podoba zahraniční politiky je tedy podřízena tomu, zda je vláda koalici a do jaké míry je vládní koalice jednotná.

Tento stav je dále umocněn skutečností, že každý návrh usnesení prochází připomínkovým řízením, v němž jednotlivá ministerstva deklarují svoje stanovisko k návrhu nebo vnesou připomínku. Připomínkovým řízením si mezi sebou resorty ujasňují stanoviska a vzájemně se kontrolují. Velmi často se jedná o připomínky technického rázu. Například při projednávání návrhu ke zmocnění předsedy vlády k podpisu memoranda o liberalizaci obchodních vztahů s Rumunskem bylo znění usnesení č. 629 z listopadu 1993 změněno, protože navrhovalo jako alternativního signatáře náměstka ministra. Vzhledem k tomu, že se jednalo o smlouvu prezidentského typu, bylo možné k jejímu podpisu zmocnit ministra, ne však jeho náměstka (Vláda ČR 1993). U návrhu na sjednání rámcové dohody mezi ČR a EU o účasti na programech pomoci z usnesení č. 321 z května 1995 byla zohledněna připomínka *Ministerstva financí* (MF), aby byla smlouva místo jako vládní pojímána jako prezidentská schvalovaná Parlamentem. Daňová osvobození šla totiž za rámec platných zákonů (Vláda ČR 1995a).

Procedurální a organizační náležitosti spojené s rozhodováním vlády všeobecně jsou upravovány jednacím řádem vlády, kterým vláda hodlá dostát svým ústavním funkcím. „Každá vláda přijímá svým usnesením jednací řád vlády podle vlastních potřeb. Rozdíly v jeho obsahu vyplývají i z některých aspektů politických, například zda jde o vládu koalici a co stanovila koaliční smlouva, nebo vládu složenou z příslušníků jedné strany atd. Vláda je, pokud jde o vnitřní vztahy ve vládě, vyjádřené těmito organizačními předpisy, limitována pouze těmi pravidly, která jsou obsažena v Ústavě, případně v jiných ústavních předpisech. Jednací řády se proto významují značnou proměnlivostí.“ (Pavlíček 2001: 360)

² Usnesení vlády jsou pro všechny ústřední orgány státní správy závazná podle § 21 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb. v pozdějším znění. Patrný rozdíl je však mezi tím, jestli vláda daný materiál přímo schválí, nebo pouze vezme na vědomí. Schválením jej totiž zařadí na zcela jinou kvalitativní úroveň. Pokud je materiál vzat na vědomí, vyhradí si tímto činem vláda možnost rozhodnutí v budoucnosti bez problémů změnit.

Významným prvkem zakotveným v jednacím řádu vlády je možnost vlády zřizovat „poradní orgány složené z členů vlády a dalších odborníků“. V jejich čele obvykle stojí člen vlády. Tyto orgány jsou meziresortní a slouží k tomu, aby se spory mezi jednotlivými resorty vyřešily ještě předtím, než budou předloženy vládě na jejím zasedání. V některých případech může také projednání materiálů orgánem nahradit meziresortní připomínkové řízení.

I u těchto orgánů se projevují priority a preferované postupy vlády, protože právě vláda ve většině případů schvaluje jejich vytvoření, statut, nebo naopak jejich zrušení.³ Činnost spojenou s organizací, odborným a technickým zajištěním chodu těchto orgánů zabezpečuje *Úřad vlády* (někdy však mohou tyto úkoly zajišťovat jednotlivé resorty, zvláště v případech, kdy se agenda poradních orgánů s resortními překrývají). Plněním úkolu nebo zajištěním činnosti může vláda pověřit také zmocněnce, který je jí odpovědný.

Samotný úřad vlády je nezbytným aparátem, který zajišťuje jak administrativní záležitosti celé vlády, tak vlastní agendu ministerského předsedy. V jeho strukturách mohou být rovněž začleněny organizační složky jiných členů vlády.⁴ Významné postavení zaujímá vedoucí Úřadu vlády, který se podle jednacího řádu účastní každého jednání.

4.2 Vláda aktérem zahraniční politiky v historické perspektivě

4.2.1 Koaliční vlády Václava Klause

Jedním z prvních vážných zásahů do způsobu tvorby zahraniční politiky ČR bylo Rozhodnutí prezidenta č. 144/1993 z 28. dubna 1993, kterým na vládu a její členy přenesl právo podepisovat mezinárodní smlouvy nevyžadující souhlas Parlamentu nebo spadající do působnosti ústředních orgánů státní správy. Prezident si sice vyhradil právo v libovolném případě své rozhodnutí změnit a smlouvu

³ Výjimkou je však například Bezpečnostní rada státu, která je zřízena na základě čl. 9 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁴ Ve strukturách Úřadu vlády je tak v současnosti začleněn například aparát místopředsedy vlády pro Evropské záležitosti, ministra a předsedy Legislativní rady vlády a ministryně vlády pro lidská práva a národnostní menšiny.

podepsat osobně, vydání rozhodnutí nicméně předcházela poměrně živá diskuse v Parlamentu. Za zásadní problém byl pokládán fakt, že prezident má právo uzavírat i smlouvy, ke kterým se Parlament nemusel vyjadřovat. Vzhledem k tomu, že prezident není ze své funkce, na rozdíl od vlády, nikomu odpovědný, není možné jej ani interpelovat. Svěření této pravomoci vládě tak bylo vnímáno jako zvýšení možnosti kontrolovat zahraniční politiku země Parlamentem (Parlament 1993a, Parlament 1993b).

V souvislosti s výše zmíněným rozhodnutím vláda usnesením dne 16. června 1993 schválila směrnici pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv (k dílčí úpravě této směrnice došlo ještě v únoru 2004). V českém systému se tedy smlouvy dají rozdělit na tři druhy: 1) *smlouvy prezidentské* – vyžadují po podpisu prezidenta ratifikaci Parlamentem, nebo souhlas v referendu; 2) *smlouvy vládní* – nevyžadují ratifikaci ani souhlas Parlamentu, jsou podepisovány vládou; 3) *smlouvy resortní* – nepřesahují svým významem kompetence resortů a jiných ústředních orgánů státní správy a podepisuje je příslušný resortní ministr. Dělení smluv podle směrnice zohledňuje jejich vnitrostátní význam. Je však možné, aby si prezident vyhradil právo uzavřít smlouvu, která podle tohoto dělení odpovídá vládní smlouvě. Naopak také může prezident přenést na vládu, nebo jejího člena, pravomoc smlouvu sjednat (Šťastný 2005).⁵

Po vzniku ČR v roce 1993 stály před samostatnou republikou dva zásadní cíle – postupná integrace do Evropské unie a začlenění do transatlantických bezpečnostních struktur. Klíčovým úkolem bylo sblížení technických norem a legislativy. Koordinace sblížení a jeho metodické usměrňování zajišťoval podle usnesení vlády č. 631 z 9. listopadu 1994 Úřad pro legislativu a veřejnou správu (ÚLVS) řízený místopředsedou vlády Janem Kalvodou. ÚLVS zajišťoval činnost *Pracovní skupiny pro aproximaci práva*, která se skládala ze členů legislativních útvarů ministerstev. Lze

⁵ Slučitelnost smlouvy s českými zahraničněpolitickými zájmy a mezinárodním právem zajišťuje *Ministerstvo zahraničních věcí* (MZV). Gestor konkrétní smlouvy (daný resort) pak může o návrzích smluv jednat diplomatickou cestou nebo prostřednictvím expertů, přičemž také zajišťuje plnění závazků a odstraňování nedostatků (Vláda ČR 1993a). Bývá také pověřován zdůvodněním vládou projednaného materiálu před poslaneckou sněmovnou.

říci, že odborníci na evropskou problematiku byli v tomto období soustředěni především právě na ÚLVS (který měl také svého zástupce v Komisi) (Horáková, Dupal 1996: 10; Palivec 2007). Úřad mimo jiné spravoval informace o právních předpisech ES a jejich překlad do češtiny (isap.vlada.cz). Podle usnesení vlády č. 237 ze 4. května 1994 ÚLVS zřídil speciální útvar pro evropskou legislativu, *Oddělení kompatibility s právem ES*. Ve druhém volebním období však došlo ke zrušení ÚLVS a zákonem č. 272/1996 Sb. byly veškeré úkoly spojené s legislativní činností přeneseny na *Ministerstvo spravedlnosti* (MS). V tomto okamžiku došlo k omezení váhy hlasu *Oddělení kompatibility s právem ES* a v rámci přípo- minkového řízení se už nevyjadřovalo samo za sebe, ale muselo najít kompromis s MS (Whelanová 2007).

Kromě vnitřního harmonizačního procesu ležela zodpovědnost za vztahy s EU pochoptitelně zejména na MZV, případně jiných klíčových resortech. Žádné další orgány v rámci ČR ani společné orgány s EU na vládní úrovni neexistovaly. To se však změnilo koncem roku 1994, v souvislosti s blížící se platností Evropské (asociační) dohody (ED).⁶ Od okamžiku platnosti ED měla probíhat jednání zástupců zemí EU již rozšířená o zástupce asociovaných zemí. Setkání fungovala na úrovni úřednické, ministerské i hlav států (předsedů vlád). Tento mechanismus bylo nutné i funkčně a administrativně zabezpečit. V souladu s usnesením vlády č. 631 ze dne 9. listopadu 1994 tak začal fungovat *Výbor vlády ČR pro evropskou integraci* řízený předsedou vlády, jehož členy byli ministři vlády ČR. Výbor řídil provádění ED, připravoval směrnice pro delegaci v *Radě přidružení* a koordinoval postup resortů ve vztahu k EU. Na nižší úrovni fungoval *Pracovní výbor pro provádění*

⁶ Koordinace postupu resortů při provádění Prozatímní dohody, která předcházela Evropské (asociační) dohodě byla na nižší úrovni zajišťována poradním orgánem ministra zahraničních věcí, *Stálou expertní skupinou pro rozpracování a realizaci Evropské dohody* (SESED) a jejími podskupinami vedenými jednotlivými resorty. Koordinace tedy spočívala pouze na úřednických z jednotlivých resortů, které dle usnesení vlády č. 522 z 22. září 1993 v rámci svých kompetencí zřizovaly specializované útvary zabývající se unijní problematikou. SESED byl veden ředitelem odboru Evropských společenství MZV a jeho členové byli vedoucí europacovišť ústředních orgánů a ČNB (Vláda ČR 1994). Společným orgánem na nižší úrovni pak byl Společný výbor ČR – EU pro provádění prozatímní dohody o obchodu a záležitostech s obchodem souvisejících (tamtéž).

Evropské dohody složený z úředníků jednotlivých resortů připravující jednání Výboru vlády a podklady pro ně, ale také koordinující postup resortů (viz pozn. 6). Odborná stanoviska Pracovnímu výboru vypracovávaly *ad hoc* zřízené pracovní skupiny (Vláda ČR 1994). Činnost těchto orgánů nebyla výslovně upravena jednacím řádem.

Vláda 15. října 1997 usnesením č. 644 jmenovala náměstků MZV Cyrila Svobodu vedoucím delegace ČR pro jednání o dohodě o přístupu ČR k EU, čímž se definitivně přesunul hlavní díl praktických jednání na MZV.⁷

Druhou prioritní oblastí byly pro ČR vztahy s NATO. Ve vzájemných vztazích s NATO došlo k významnému posunu schválením účasti ČR na programu Partnerství pro mír (PfP) dne 9. února 1994 usnesením. Podpisem rámcového dokumentu byl pověřen předseda vlády a vzhledem k tomu, že se jednalo o klasickou vládní smlouvu, nebylo tedy nutné ji ratifikovat Parlamentem. Poslanecká sněmovna měla být pouze informována ministry zahraničí a obrany, kteří byli současně pověřeni zajišťováním účasti na PfP. S tímto postojem vlády nesouhlasili například komunisté, kteří zastávali názor, že na kroku přístupu k PfP se měla podílet také sněmovna (Parlament 1994). K samotnému vstupu do NATO byla ČR pozvána na summitu v Madridu počátkem července 1997. Na možnost vstupu reagovala vláda usnesením č. 383 ze dne 25. června 1997, kterým na návrh MZV a Ministerstva obrany (MO) vytvořila *Výbor vlády pro integraci ČR do NATO* řízený premiérem. Úkolem Výboru bylo koordinovat resorty směrem k NATO i vnitrostátní oblasti a informovat veřejnost. Měl také komunikovat s Parlamentem ČR o krocích exekutivy k NATO a potřebách při integraci. Připomínky komor však výslovně zohledňovat nemusel.

Dále fungoval *Pracovní výbor* zabezpečující vnitrostátní koordinaci práce ministerstev a přípravy jednání a materiálů pro Výbor vlády.⁸ Návrhy určené pro schůze vlády projednané Pra-

⁷ Delegace se skládala z více než třiceti představitelů ústředních orgánů státní správy. V rámci delegace byl vytvořen užší tým zástupců, který se skládal z představitelů MZV, MPO, ministerstva financí a ČNB, účastnících se všech jednání při vyjednávání o dohodě o přístupu ČR k EU. Usnesením byl také vysloven souhlas s účastí vedoucího delegace na jednáních schůzi vlády.

⁸ Členy Pracovního výboru jmenoval ministr zahraničí na návrh členů vlády. Pracovnímu výboru předsedal náměstek MZV, který zastupoval českou stranu

covním výborem mohly nahradit meziresortní připomínkové řízení (Vláda 1997b).

S ohledem na sledování vlivu jednotlivých aktérů zahraniční politiky je zajímavé sledovat osud koncepčních počátků české ekonomické diplomacie. První koncepce podpory exportu vznikla na základě usnesení Poslanecké sněmovny až v říjnu 1996. V souladu s tímto požadavkem *Ministerstvo průmyslu a obchodu* (MPO) vypracovalo koncepci proexportní politiky, kterou vláda schválila a na počátku roku 1997 ji předložila Poslanecké sněmovně. Sněmovna však koncepci vládě v červnu 1997 vrátila na dopracování.⁹ Vzhledem k tomu se MPO rozhodlo, že je nutné ke koncepci přistoupit jako k materiálu zpracovanému celou vládou, a tak byly osloveny všechny resorty a jejich připomínky byly následně do koncepce zpracovány (Vláda ČR 1997c). Obecně se však představa vlády stavěl k řízené hospodářské diplomacii spíše skepticky, především v oblasti podpory přímých investic.¹⁰ Proto po většinu funkčního období ležel největší díl zodpovědnosti na jednotlivých resortech. O tom svědčí také skutečnost, že vláda podle usnesení č. 722 ze dne 19. listopadu 1997 ponechala dohodu o fungování ekonomických úseků zastupitelských úřadů na jednáních mezi MPO a MZV.¹¹

na jednáních s týmem NATO o přistoupení (do odstoupení ministra Ziehlence Alexandr Vondra).

⁹ Vládě bylo mimo jiné vytýkáno, že nepracovala harmonogram proexportních opatření, že se zaměřením EGAP a Exportní banky orientuje výhradně na velké investiční celky a nepojednává o zabezpečení informací vývozcům do konkrétních teritorií (Parlament 1997).

¹⁰ To je případ agentur CzechInvest a CzechTrade působících jako příspěvkové organizace MPO založených Vladimírem Dlouhým. Podpora byla sice zajišťována agenturami EGAP a Českou exportní bankou, ale Dlouhého rozsáhlejší představy o podpoře investic z počátečního období samostatnosti na založení České exportní rady byly politicky neprůchodné (Hřích 2004: 148).

¹¹ Problém spočíval v tom, že podle kompetenčního zákona koordinace obchodu a zahraniční obchodní politiky spočívá na MPO, zatímco koordinace vnějších ekonomických vztahů je úkolem MZV. Nastává tedy situace, kdy MPO užívá ekonomické úseky pro svou práci, ale volba jednotlivých pracovníků a jejich metodické usměrňování spočívá na MZV (Vláda ČR 1997c).

4.2.2. Josef Tošovský, půlroční premiér

Po demisi ministra Zielence a odstoupení celé Klausovy vlády byl počátkem ledna 1998 novým premiérem jmenován dosavadní guvernér *České národní banky* Josef Tošovský. Sestavil vládu úřednickou bez ambice činit do předčasných voleb zásadní reformy. Post ministra zahraničí byl svěřen diplomatovi Jaroslavu Šedivému, jmenovanému do Klausovy vlády již po Zielencově demisi v listopadu 1997. Účast ve vládě kromě ODS přijaly všechny stávající vládní strany. V oblasti zahraniční politiky vláda hodlala změnit především styl a metodu práce. Odlišnost postupů se projevila při úpravě jednacího řádu přijatého usnesením vlády č. 15 ze 14. ledna 1998. Oproti dřívější se vláda rozhodla projednávat zahraniční cesty členů vlády týkající se zahraničněpolitických záležitostí, a to na základě materiálů připravených ministrem zahraničních věcí.

Bezesporu nejdůležitějším bodem Tošovského vlády byl vstup ČR do NATO. Klíčovou roli v tomto procesu i nadále sehrával *Výbor vlády pro integraci ČR do NATO*. „Vzhledem k tomu, že jsou do jeho činnosti zapojena všechna ministerstva, Úřad vlády, Státní správa hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost a Kancelář prezidenta republiky, se uvedený pracovní výbor stal optimální platformou pro koordinaci přípravy akcesních jednání i pro hodnocení jejich výsledků.“ (Vláda ČR 1998a)

Druhým zlomem v době vlády tohoto kabinetu bylo zahájení screeningu českého právního řádu Evropskou komisí. K tomuto jednání byl vydán mandát usnesením vlády č. 216 z 30. března 1998, podle něhož před každou částí screeningu byl každý resort povinen ve spolupráci s MZV připravit směrnici k expertním jednáním. Za legislativu zodpovídal ministr a předseda *Legislativní rady vlády* Miloš Václavík, který nebyl spokojen s prací rady. „Není totiž nadále možné, aby připomínková řízení, tak jak probíhají povinně mezi ministerstvy, se omezovala na několikaletní, možná i několikahodinová jednání ministerských úředníků, protože pak se nejedná o žádné připomínkové řízení, je to v podstatě alibistické vyjadřování se k něčemu a dochází k tomu, že v Parlamentu jsou předkládány zákony ne příliš kvalitní a že ve Sbírce zákonů se objevují vládní normy, které vskutku čest našemu státu nedělají. Jsem přesvědčen, že zde se musí začít, a doufám, že vláda tato pravidla pro sebe a další vlády bude akceptovat.“ (Výborný 1998)

Z toho je zřejmé, že vláda měla zájem na důslednější kontrole integračního procesu.

Oddělení Legislativní rady vlády od činnosti ministerstva spravedlivosti zpětně posílilo váhu připomínkového hlasu *Odboru kompatibility s právem ES/EU* (dříve *Oddělení kompatibility s právem ES*) a Úřadu vlády jako takového. Připomínka totiž už nebyla formulována společně s resortem spravedlivosti, a nemusela tak být jakýmsi kompilátem dvou skupin pracovníků, neboť se obě vyjadřovaly za sebe. V oblasti přejímání práva však přesto k zásadnímu pokroku u této poloúřednické vlády nedošlo (Palivec 2007).

Krátká vláda premiéra Tošovského částečně posílila svůj vliv na zahraniční politiku tím, že požadovala projednávání zahraničních cest jednotlivých ministrů, a tím, že uznala klíčové postavení vládního výboru pro integraci do NATO. Přesto se také projevila snaha více a standardizovaným způsobem využít odbornosti MZV, když zahraniční cesty ministrů měly být projednávány na základě jím dodaných materiálů.

4.2.3 Miloš Zeman, premiér s menšinovým kabinetem

Ve volbách v červnu 1998 sice ČSSD získala nejvíc hlasů, vytvořit dostatečně silnou koalici se jí ovšem nepodařilo. Řešením zdánlivě bezvýhodné situace se měla stát opoziční smlouva mezi ČSSD a ODS, která umožnila Miloši Zemanovi vytvořit menšinovou vládu. Jednou z podmínek bylo konzultování řešení zahraničněpolitických otázek s nejsilnější opoziční stranou. Na základě této dohody se do jisté míry změnil například přístup ČSSD k NATO. Přestože byla Severoatlantická aliance ČSSD během první poloviny devadesátých let kritizována, po nástupu k vládě se odmítavé postoje poněkud uklidnily. K tomu došlo právě v důsledku omezeného prostoru, který vláda pod vlivem opoziční smlouvy měla (Havlík, Pečinka 2005: 170).

Významné změny doznal jednací řád vlády schválený v září 1998. Zavedl totiž institut *předsednictva vlády* s koordinací a iniciativní funkcí. Na návrh člena předsednictva vlády posuzovalo předsednictvo materiály předkládané vládě.¹² Předsednictvo vlády se skládalo

¹² Na rozdíl od situace před rokem 1992 však předsednictvo vlády žádným způsobem nenahrazovalo pravomoci vlády ani jejich jednotlivých členů, neboť nevydávalo žádná usnesení (Med 2007).

z ministerského předsedy a místopředsedů vlády, pod které vždy spadalo několik resortů. Zavedení tohoto dvoustupňového modelu vlády umožňovalo místopředsedovi u materiálů předkládaných jim koordinovanými resorty rozhodnout, že budou vládě předloženy až po projednání na schůzce představitelů jemu příslušných resortů. Úprava jednacího řádu poskytovala místopředsedovi vlády možnost udělit výjimku z připomínkového řízení materiálům předkládaným resortem z jeho oboru působnosti (Vláda ČR 1998b). Jednací řád také stanovil, že předsednictvo vlády jedná obvykle na schůzích jednou týdně. V praxi to tedy vypadalo tak, že před jednáním vlády došlo k asi půlhodinové schůzce místopředsedů vlády s premiérem, na které si ujasnili pozice (Med 2007).

Místopředseda vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku plnil koordinací funkci ve vztahu k ministřům zahraničí, vnitra, obrany a ministru bez portfeje (Vláda ČR 1998b).¹³ S nástupem Zemanova kabinetu na Úřad vlády byl do této funkce jmenován Egón Lánský, který už od roku 1995 působil jako poradce Miloše Zemana pro mediální oblast a zahraniční politiku. Do jeho kompetencí měla jako jedna z hlavních oblastí spadat evropská problematika. Místopředseda pro zahraniční a bezpečnostní politiku také od nynějška chvíle předsedal výborům pro integraci do NATO a Evropské unie.

Podle nového jednacího řádu *Výboru vlády pro evropskou integraci* (VVEI) byl jeho předsedou místopředseda vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Jednací řád byl přijat usnesením vlády č. 658 ze 7. října 1998. Právě tento meziresortní výbor měl za úkol koordinovat postup ČR a jednotlivých resortů v přípravách na členství a komunikovat s Parlamentem ČR (Vláda ČR 1998c). „Z tohoto hlediska bude moci koordinovat *ad hoc*, v případě evropské integrace, činnost všech ministerstev, kterých se z hlediska adaptace domácí legislativy integrace týká,“ vyjádřil se o pozici Lánského ministerský předseda Zeman (MF Dnes, 20. 7. 1998).

O konkrétnějších pravomocích vzhledem k ostatním ministřům sám Lánský úplně jasně neměl: „Věřím, že se propracujeme k nějaké představě, která bude průnikem mnohým jejich představ a mých.

¹³ Dalšími členy předsednictva vlády byli místopředseda pro hospodářskou politiku, místopředseda pro legislativu a lidská práva a místopředseda pro sociální politiku (Vláda ČR 1998b).

Musíme najít řešení, jakým způsobem zkusíme tento průnik naplnit včasně. Každopádně nechci nikomu zasahovat do jeho kompetencí.“ (Týden 27. 7. 1998) Zásah do kompetencí ani formálně nebyl možný, neboť postavení místopředsedy vlády nebylo zakotveno v kompetenčním zákoně a jedině jeho pravomoci tedy vyplývaly z jednacího řádu vlády a VVEI. Postavení vicepremiéra ve VVEI však nebylo úplně jednoznačné. V rámci VVEI totiž fungoval ještě *Pracovní výbor*, který se skládal z náměstků a představitelů jednotlivých resortů a zabezpečoval vnitrostátní koordinaci příprav. Předsedou Pracovního výboru však byl ministr zahraničních věcí (Vláda ČR 1998a).

Pochybnosti o fungování tohoto modelu vzhledem k rozdělení kompetencí vyjadřovali v podstatě od počátku například vládní poslanci Michal Kraus a Stanislav Gross, který tento institut pokládal za zbytečný (MF Dnes 29. 9. 1998; MF Dnes 20. 3. 1999). Přes ochotu ke komunikaci s představiteli Parlamentu a vůli působit jako koordinátor v procesu přičleňování do EU, kterou Lánský vyjádřil na schůzi zahraničního výboru Poslanecké sněmovny 5. listopadu 1998, měl v naplňování těchto rolí problémy. Již na zmíněné schůzi totiž doporučil, aby se členové dolní komory s jednotlivými dotazy obrátili přímo na příslušné ministry (Parlament 1998). V komunikaci se sněmovnou měl Lánský poněkud mezery,¹⁴ na schůzích zahraničního výboru sněmovny Lánský vystupoval jen velmi zřídka. Problematickou vztahu vlády k EU velmi často prezentoval náměstek MZV Pavel Telička (Parlament 1999a, Parlament 1999b, Parlament 1999c).¹⁵

Místopředseda pro zahraniční a bezpečnostní politiku Lánský k 31. listopadu 1999 odstoupil ze své funkce, údajně ze zdravotních důvodů, model fungování vztahů k EU se zefektivnil a centralizoval na MZV. Premiér Zeman se však nechal slyšet, že nad odvoláním Lánského z kabinetu uvažoval již několik měsíců (MF Dnes 9. 12. 1999). Je nesporné, že na tento krok měla vliv i nízká

¹⁴ Například v lednu 1999 se v době tvorby bezpečnostní strategie, poté co byla vládě vytkána nízká spolupráce s opozicí na dokumentu, vyjádřil, že oběma komorám sice text postoupen bude, nelíbilo se mu však, že by o něm mělo být hlasováno, neboť „šlo o tak odbornou věc, že by se o ní snad ani hlasovat nemělo“ (MF Dnes 29. 1. 1999).

¹⁵ Poměrně nízký význam funkce místopředsedy vlády ve vztahu k EU se projevoval také tím, že na dění v EU se novináři téměř výhradně ptali buď Pavla Teličky, nebo ministra zahraničních věcí Jana Kavana (MF Dnes 26. 7. 1999).

schopnost vicepremiéra Lánského koordinovat proces vstupu do EU. Komunikace s dalšími akterními zahraniční politiky v této oblasti nebyla na nejlepší úrovni (MF Dnes 26. 7. 1999; Parlament 1999; Týden 13. 12. 1999).

Do funkce místopředsedy vlády byl jmenován stávající ministr zahraničních věcí Jan Kavan a role MZV v praktickém naplňování procesu evropské integrace byla dále posílena. V čele VVEI stanul podle usnesení vlády č. 1333 z 13. prosince 1999 předseda vlády a tento krok byl prezidentem Havlem hodnocen pozitivně vzhledem k závažnosti procesu přičlenění do EU.

Kromě členů vlády se členem předsednictva VVEI stal i. náměstek ministra zahraničních věcí a vedoucí delegace České republiky pro jednání o dohodě o přístupu České republiky k Evropské unii, který také předsedal Pracovnímu výboru. V té době, od jmenování 14. ledna 1998, post zastával Pavel Telicka. Ten podle vlastních slov neměl problém v komunikaci s žádným z premiérů: „Váha hlasu průběžně posilovala, tak jak vláda cítila sílu a kvalitu týmu, který kolem mě byl. Osobně jsem neměl problém v komunikaci s žádným z premiérů v průběhu jednání, dobře se mi spolupracovalo i s panem Špidlou. Neustálé boje s některými méně osvěcenyými ministry však zbytečně odčerpávaly energii, stejně jako zbytečné politikaření některých opozičních sil.“ (Aktuálně.cz 3. 5. 2007)

Činnost VVEI zajišťovalo společně MZV a Úřad vlády. VVEI také komunikoval s orgány obou komor Parlamentu ČR, zvláště s Výbory pro evropskou integraci (Vláda ČR 1999). VVEI byl usnesením č. 1161 ze 7. listopadu 2001 změněn na Radu vlády pro evropskou integraci.¹⁶ Projednání materiálů v tomto orgánu nahrazovalo připomínkové řízení na jednání vlády.

K další změně jednacího řádu došlo 22. května 2000 usnesením č. 506. Podle nového jednacího řádu měly být zpřesněny informace podávané členy vlády a vedoucích ostatních ústředních orgánů státní správy. Dvakrát ročně, v červnu a prosinci, měli předkládat ministru zahraničních věcí orientační seznam zahraničních cest a dále

¹⁶ Šlo o podstatě jen o formální úpravu související se sjednocením pojmenování poradních a pracovních orgánů vlády. Výbor mělo být nadále označen „podorganem“ v rámci orgánu. Radou vlády se rozuměl „organ se širokým zaměřením, dotýkající se zpravidla problematiky více resortů, které budou působit dlouhodobě nebo dokonce trvale“ (Vláda ČR 2001a).

jím bylo uloženo písemně o cestách, jejich účelu a předpokládaném výsledku informovat předsedu vlády a MZV. Změny se děly v zájmu zvýšení efektivity, protože resorty sice využívaly možnosti nechat si připravit podklady pro zahraniční cestu, ale činily tak na poslední chvíli a dostatečně nespecifikovaly své požadavky. To samozřejmě ovlivňovalo jak kvalitu podkladů, tak možnost zajistit součinnost zastupitelských úřadů v jednotlivých destinacích (Vláda ČR 2000).

Při cestách do členských a kandidátských zemí EU, ale také do orgánů EU měl být ministr zahraničí informován také o důvodu cesty a tématech souvisejících s EU, která MZV posuzovalo z hlediska zahraničněpolitických zájmů ČR a doporučovalo další postup. To stejné ve vztahu k unijní problematice však platilo i při návštěvách mezinárodních organizací a jednáních kdekoli na světě. Zájem na sjednocování postojů představitelů je v daném materiálu zcela zjevný: „MZV posoudí účelnost jednání s ohledem na české zahraničněpolitické zájmy vůči EU a doporučí další postup; za určitých okolností může uskutečnění jednání i nedoporučit. V takovém případě v konečné instanci řeší předseda vlády nebo předsednictvo VVEI“ (tamtéž). Tento mechanismus lze interpretovat jako snahu vlády jak posílit vlastní vliv na zahraniční politiku v rámci jednotlivých resortů, tak posílit koordinační funkci MZV.

Významnou úpravou v jednacím řádu byla také navrhovaná změna způsobu financování vrcholných státních návštěv. Situace fungující od roku 1956, kdy zahraniční cesty čelních představitelů hradilo MZV z vlastní rozpočtové kapitoly, byla dále z finančního hlediska neúnosná.¹⁷ Na rozdíl od období ČSFR, kdy býval obvykle do usnesení vlády zanesen bod, že MF zohlední případné překročení rozpočtu do výšky skutečných výdajů MZV, hradilo od vzniku ČR ministerstvo zahraničních věcí překročení výdajů ze svého rozpočtu. Proto jím bylo navrhováno, aby financování vrcholných návštěv bylo napříště zajištěno z kapitoly Veřejná pokladní správa

¹⁷ Zatímco v roce 1993 činily výdaje z položky pro vrcholné státní návštěvy 3 mil. Kč, v roce 1995 již činily 34 mil. Kč, v roce 1999 dosáhla tato částka již 57 mil. Kč. Nutné je také uvést, že v roce 1999 byla na tuto položku pro MZV přidělena částka ve výši necelých 24 mil. Kč. Navíc se MZV dopustilo chyby při žádání prostředků na rok 2000, kdy požádalo pouze o 14 mil. Kč. Od ledna do března 2000 však MZV tuto částku již vyčerpalo (Vláda ČR 2000).

Ministerstva financí. Resort financí však nesouhlasil s tím, „aby výdaje na vrcholné státní návštěvy byly počínaje rokem 2001 rozpočtovány v kapitole VPS, jejíž rozsah je předmětem připomínek Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a NKÚ“ (Vláda ČR 2000). MF proto doporučilo, aby byly návštěvy dále rozpočtovány z kapitoly MZV s tím, že překročení limitu by znamenalo povinnost participujících resortů podílet se na úhradě.

Vláda se dále pokusila zlepšit personální zastoupení českých pracovníků v mezinárodních vládních organizacích, a proto přijala 6. června 2001 usnesení č. 554. Pro tuto problematiku se rozhodlo MZV zpracovat Koncepci vysílání občanů ČR do mezinárodních vládních organizací. Odražela především stav, kdy komplexní systémem prosazování občanů ČR do aparátů, sekretariátů a misí mezinárodních vládních organizací v podstatě neexistoval. Tehdejšími nástroji byla především činnost samotných odborných resortů, MZV a stálých zastoupení při mezinárodních organizacích (Vláda ČR 2001b).

Odhodlání vlády zkvalitnit proces přejímání evropského práva měla přispět personálně posílená Legislativní rada vlády. V této době, kdy byla ČR velmi ostře kritizována za nízkou úroveň sblížení právních systémů, hrozilo, že ČR bude přerážena do pozdější vlny rozšíření (Whelanová 2007). Za přínosné lze považovat působení místopředsedy vlády pro legislativu Pavla Rychetského, který měl ve vládě silné postavení (Palivec 2007). Práci urychlila podmínka, že na jednání vlády mohou být předkládány pouze plně kompatibilní legislativní návrhy (Whelanová 2007).¹⁸

Miloš Zeman hodlal věnovat značný prostor ekonomické diplomacii, přičemž oproti předchozí vládě nemělo být spoléháno pouze na zákony volného trhu. Výrazné podpory se dostalo proexportní politice, nabízení investičních pobídek, daňových úlev a finančních kompenzací. K tomu značnou měrou přispěla podoba přijatého zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, a posílení koordinace Ministerstva práce a sociálních věcí, MPO, MF a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Díky podmínce kompatibility všech legislativních návrhů navíc bylo zabráněno hrozbě, že by ČR musela tento zákon po vstupu do EU zrušit (Mertlík 2002). Hlavní

¹⁸ Přes poměrně rychlou harmonizaci právního systému se vláda potýkala s nedostatečnou schopností *acquis communautaire* prosazovat.

snahou vlády bylo především přivést silné strategické partnery do ČR, kterým byly prodávány podniky jako celky. Oproti roku 1997 se tak díky této politice podařilo v roce 2002 dosáhnout šestinásobné vyššího přílivu přímých zahraničních investic,¹⁹ přičemž tento obrát lze jednoznačně považovat za ovlivňování tvorby zahraniční politiky na úrovni vládní, nikoli resortní.

4.2.4 Tři premiéři a jeden ministr

Vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a US vzešla z voleb v červenci 2002 se opírala o velmi křehkou většinu v poslanecké sněmovně zaručenou pouhými sto jedna hlasy. V čele vlády se vystřídal tři předsedové, zatímco funkci ministra zahraničních věcí zastával pouze Cyril Svoboda. První z premiérů, Vladimír Špidla, odstoupil ze svého postu po neúspěšných volbách do Evropského parlamentu a byl v srpnu 2004 jmenován členem Evropské komise. Na jeho místo nastoupil Stanislav Gross, který byl v dubnu 2005 vystřídán Jiřím Paroubkem.

V jednacím řádu vlády došlo ke změnám ihned po nástupu Špidlova kabinetu do Strakovy akademie. Na prvním zasedání 15. července 2002 byl usnesením č. 737 přijat nový jednací řád, v němž byla pravomoc udělení výjimky z požadavku připomínkového řízení přičtena premiérovi, u legislativních návrhů pak místopředsedovi vlády pro legislativu. Tato změna provázela vypuštění pasáže, která udělovala místopředsedům vlády pravomoc koordinovat skupinu konkrétních ministrů. Dvoustupňový model se příliš neosvědčil, což dokládá i jeho postupná redukce již v době vlády Miloše Zemana. Vicepremiéři, kterým nebyl svěřen žádný resort, postupně odcházeli a posty místopředsedů vlády postupně obsadili ministři vedoucí resorty.²⁰

¹⁹ Zatímco v roce 1997 dosahovala výše přímých zahraničních investic 1,3 mld. USD, v roce 2002 dosáhla tato hodnota 8,48 mld. USD. V roce 2003 pak následoval propad 2,1 mld. v důsledku povodní a do roku 2005 dosáhla hodnota hranice téměř 11 mld. USD (euroekonom.cz).

²⁰ Po Egonu Lánském, který odešel 1. prosince 1999, obsadil post místopředsedy vlády ministr zahraničí Jan Kavan. Pavel Mertlík, místopředseda vlády pro ekonomiku a od července 1999 i ministr financí, odešel k 12. dubnu 2001 a tento post napříště obsadil dosavadní ministr průmyslu a obchodu Miroslav Grégr (www.vlada.cz).

Významná úprava postihla jednací řád 17. února 2003, kdy byly usnesením č. 180 vymezeny materiály, které se před předložением vládě zasílají pouze k omezenému okruhu připomínkových míst. Pro zahraniční politiku bylo například relevantní, že k připomínkám se materiály obsahující návrh na vyslovení souhlasu s průjezdem ozbrojených sil jiných států nově předkládaly pouze MZV a MO. Návrhy k vyslovení souhlasu s přetěm ozbrojených sil jiných států přes české území, návrhy na doplnění plánu vojenských cvičení jednotek a štábů Armády ČR se zahraničními partnery na území ČR i mimo něj a návrhy na vysílání oficiálních návštěv a delegací do zahraničí a jejich přijímání v ČR se ke stanovisku předkládaly pouze MZV. K návrhům na vyslovení souhlasu s úhradou vkladů a příspěvků mezinárodním organizacím se vyslovovaly společně resorty zahraničí a financí. I zde je patrná snaha zrychlit proces tvorby zahraniční politiky a zvýšit koordinační roli MZV.

Zajímavé jsou také diskuse o jednání vlády v době Stanislava Grosse. Proti zahraničněpolitickému působení premiéra Grosse se měl jistě výhrady prezident Klaus, který vyjadřoval pochyby o jeho kompetentnosti v zahraniční politice (Hospodářské noviny 29. 7. 2004).²¹ Snaha upevnit po odborné stránce vlastní pozici vedla premiéra k obklopení se takzvanými superporadci, kteří působili do jisté míry jako oponenti k návrhům ministrů a měli možnost vystupovat na jednání vlády bez možnosti hlasovat (BBC Czech 5. 10. 2004). Skutečnost, že pozice poradců nebyla zanesena v jednání vlády, podnítila silnou kritiku ze strany opozice (Parlament 2004). Funkci poradců shrnul tehdejší vedoucí úřadu vlády Aleš Šulce takto: „Úloha těch superporadců je naprosto jasná, superporadci mají mít ke své ruce aparát, který jednak bude připravovat běžnou agendu pro pana premiéra, to znamená stanoviska k materiálům předkládaným do vlády a dále přípravu na různé návštěvy, zahraniční cesty a podobně“ (BBC Czech 5. 10. 2004). Pro oblast zahraniční politiky si nakonec premiér vybral diplomata Ivana Bušniaka.²² Bušniak byl

²¹ Tato situace premiéra vedla ke snaze dosadit do čela resortu zahraničí eurokomisaře Pavla Teličku (Profit 2. 8. 2004). Jednak by se v zahraničněpolitických otázkách mohl opřít o zkušeného člověka, ale současně by tím také vyhověl stranickým kruhům okolo poslanců Kavana a Laštůvky, kterým Svoboda nevyhovoval (Hospodářské noviny 29. 7. 2004).

²² Zatímco poradce pro hospodářství Jana Mládku, pro bezpečnostní otázky Miroslava Kostelku a v oblasti pro otázky vzdělávání a lidské zdroje Ivana Fi-

šak natolik kontroverzní osobou, že působil sice jako premiérův důvěrník, ale „superporadcem“ se nestal. Koncept poradců označil prezident Klaus v české televizi v srpnu 2003 za chybu a krok zpět.²³ Ke změně jednacího řádu v tomto smyslu nakonec nedošlo, připomeňme však, že změna nebyla nutná, neboť o přítomnosti osob na jednání vlády rozhoduje premiér (Med 2007).

Usnesením vlády č. 853 z 3. září 2003 byla do jednacího řádu zanesena příprava a schvalování mandátů pro účast členů vlády na zasedání Rady Evropské unie a Evropské rady. Návrh byl před samotným předložení na zasedání vlády projednán ve *Výboru pro EU* (V-EU). Projednání materiálu ve V-EU nahrazovalo připomínkové řízení. Pokud po schválení mandátů došlo ke změně programu zasedání Rady EU nebo Evropské rady, byl si gestor povinen vyžádat stanovisko předsedy vlády a ministra zahraničních věcí. Tento postup se však týkal pouze závažných případů, v méně závažných otázkách měl pravomoc mandát doplnit sám.

Dalším projevem blížícího se vstupu do EU v jednání vlády bylo rozdělení projednávání unijní problematiky do tří tematických oblastí (usnesení vlády č. 538 z 2. června 2004). Do části A spadaly nelegislativní návrhy, které se svým obsahem týkaly výlučně působení ČR v EU. Do části C patřily materiály, které nebyly legislativní povahy, byly předkládány bez rozporů, ukládaly úkoly pouze navrhovateli a neměly zásadní význam z hlediska politického, ekonomického a sociálního. Část C se tedy skládala z materiálů přijímaných bez rozpravy.²⁴ Do části B spadají materiály, které nenáleží ani do jedné z částí A a C.

Šeru se premiérovi podařilo obstarat veškeru rychlé, poradce pro zahraniční politiku sháněl premiér obtížně (BBC Czech 10. 5. 2004). Ivan Bušniak vyvolával u českých diplomatů rozporuplné reakce především kvůli zkráceným depším o dění v Kosovu v roce 1999, které během svého působení na SZ v Bělehradě do Prahy posílal. (MF Dnes 19. 10. 2004).

²³ Premiér Gross se však ještě před jmenováním měl sejit s prezidentem. Ten mu sdělil, že proti jeho jmenování nebude nic namítat, pokud se obklopí lidmi se silným názorem na oblasti, ve kterých měl premiér rezervy. Tedy především v ekonomice a zahraniční politice (Pečinka 2004). Faktem je, že představu poradců, kteří by zpracovávali oponentní návrhy k ministerským, začal rozebírat již Vladimír Špidla (BBC Czech 11. 8. 2004).

²⁴ Do této kategorie patří i materiály předkládané Bezpečnostní radou státu nebo Výborem pro EU.

Ve vztahu k institucím EU byl v zájmu zvýšení efektivity a flexibility práce koncem dubna 2003 usnesením č. 427 zřízen Výbor pro EU (V-EU), který nahradil Radu vlády pro integraci do EU. V-EU začal fungovat od 1. května 2003 poté, co byla 16. dubna zástupci ČR podepsána Smlouva o Evropské unii. V období před vstupem bylo nutné využít prostor, který se podpisem Smlouvy otevřel, tedy možnost, „aby se zástupci ČR již od podpisu Smlouvy účastnili zasedání orgánů EU s právem naslouchat a hovořit, zatím ovšem bez práva spolurozhodovat. Období do vstupu ČR do EU, po němž bude probíhat ratifikace Smlouvy a bude aplikován tento režim, se nabízí jako ideální pro optimalizaci navrhovaného systému koordinace evropských záležitostí“ (Vláda ČR 2003).

Starostí výboru je příprava rámcových pozic, instrukcí a mandátů pro jednání zástupců ČR v orgánech EU. Rámcové pozice definují cíle a priority ČR pro diskusi v EU. Jejich tvorbou a schvalování náleží do činnosti resortních koordináčních skupin (RKS²⁵), které tak vyjadřují informace o důsledcích návrhů pro českou legislativu a jejich možných ekonomických dopadech. Schválené pozice jsou po zaslání na Stálé zastoupení (SZ) ČR při EU směrodatné pro jednání ve všech pracovních orgánech Rady EU. Instrukce jsou dle výsledků diskusí v pracovních orgánech Rady EU a doporučení SZ zpracovány příslušnou RKS, která v ní uvede případné mezeřesortní sporty a politicky závazné body. Instrukce pro jednání COREPER I/II jsou po schválení ve V-EU zaslány ministerstvem zahraničí na SZ při EU. Po zohlednění jednání v COREPER I/II opět připraví příslušná RKS ve spolupráci se SZ mandát pro jednání Rady EU. Mandát po projednání ve V-EU a schválení vládou obsahuje doporu-

²⁵ Vláda upustila od modelu Pracovního výboru, který sdružoval zástupce všech resortů a vznikl nový pracovní orgán, takzvané resortní koordináční skupiny (RKS). Každý resort zřizuje RKS podle potřeby a jejími členy jsou vždy zástupci z různých pozic gestora RKS, zástupci dalších zainteresovaných resortů a jiných tuzemských orgánů státní správy. Členy každé RKS jsou zástupci MZV a Odboru kompatibility Úřadu vlády. Jedním z důvodů této změny bylo posílení přímé odpovědnosti resortů, neboť v RKS jsou zastoupeny orgány, jichž se problematika týká (Vláda ČR 2003). Takovým případem je například spolupráce ministerstev životního prostředí a zemědělství, jejichž agendy spolu úzce souvisejí (Hoda 2007). V tomto ohledu se naopak projevuje tendence, kdy sektorová evropská problematika stále zřetelněji opouští plátno MZV či všech resortů jako celku a přenáší se *ad hoc* na jednotlivé sektory dle potřeby.

ručení k jednání, instrukce a možné alternativy (Hoda 2007; Vláda ČR 2003).

Po celé volební období bylo patrné napětí mezi vládou a prezidentem. K prvnímu závažnému sporu došlo již během podpisu Smlouvy o EU v dubnu 2003. Prezident se nejprve na poslední chvíli rozhodl, že se podpisu smlouvy v Athénách zúčastní spolu s premiérem Špidlou a ministrem zahraničí, čímž v podstatě odsunul ministra zahraničí Svobodu na vedlejší kolej (MF Dnes 22. 4. 2003). Na následné tiskové konferenci prezident uvedl, že hodlá mnohem aktivněji užívat svých ústavních pravomocí v zahraniční politice a iniciovat v ČR debatu o budoucnosti evropské integrace. Premiér Špidla prohlásil, že odpovědnost za zahraniční politiku nese vláda a odlišné stanovisko prezidenta je pouze jeho osobním názorem (Doležal 2003).

Po vstupu do EU zůstalo hlavní slovo v koordinaci unijní problematiky ministerstvu zahraničí, které se neustále snažilo hrát v této oblasti dominantní roli (Palivec 2007). Tomuto odpovídala i pozice ministra zahraničí, předsedal hlavnímu koordináčnímu orgánu pro vztah s EU, tedy Výboru pro EU. Vláda se s tímto pohledem ztotožnila, když přijala 28. dubna 2003 usnesení č. 427, a držela se výkladu kompetenčního zákona, podle kterého zastupuje MZV také vztahy k integračním uskupením. „Pokračující výkon koordináční funkce MZV zajistí vedle kontinuity nezbytné pojení všech tří pilířů, soulad společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU a zahraniční politiky ČR, kohezi věcných otázek projednávaných v EU, sledování a ovlivňování postojů jednotlivých členských zemí k těmto otázkám a koordinaci ústředí se SZ ČR v Bruselu a s velvyslanectvími ČR v členských zemích EU i v zemích ostatních“ (Vláda ČR 2003).

Přidělení evropských záležitostí ministru zahraničních věcí však vyvolalo nesouhlas prezidenta Václava Klause, který prosazoval názor, že agenda EU nemá se zahraniční politikou nic společného: „To je navýsost vnitřní politika této země. To je o základních věcech našeho bytí, našeho života, a proto to světit ministru zahraničí se mi zdá strašlivým zjednodušením, protože to už dává lidem signál, že to je jakoby něco ze zahraničí a není to to, co se nás až tak dotýká dovnitř, zatímco já jsem stoprocentně přesvědčen o tom, že to je věc, která se dotýká úplně každého z nás.“ (BBC Czech 9. 6. 2003)

Spory mezi premiérem a prezidentem kulminovaly v době vlády Jiřího Paroubka, kdy došlo k zásadnímu sporu o zahraniční cesty prezidenta. Prezident byl kritizován za to, že se během státních návštěv velmi kriticky vyjadřoval na adresu evropské ústavy, a výrazně se tak vymezoval proti vládnímu stanovisku podporujícímu tento proces. Spor dosáhl vrcholu koncem května 2005, kdy ministerský předseda Paroubek prohlásil, že „pokud prezident nebude vystupovat v rámci směrnic, které dostane od vlády, na některé zahraniční cesty prostě nebude jezdit... Za zahraniční politiku prostě odpovídá vláda a já očekávám, že to pan prezident při svých oficiálních cestách do zahraničí bude respektovat. Jiná věc je, když jede do zahraničí soukromě nebo když k evropské ústavě vystupuje doma“ (MF Dnes 27. 5. 2005). Do týdne, po dohodě o společných konzultacích a premiérově vybidnutí prezidenta k účasti na jednáních vlády a zahraničních příměří (MF Dnes 1. 6. 2005). Přes některé rozpory se například Klaus s Paroubkem dohodli, že na summitu EU v červnu 2006 v Bruselu bude Českou republiku zastupovat prezident.²⁶

4.2.5 Vláda Mirka Topolánka

Díky složité situaci po volbách do Poslanecké sněmovny v červnu 2006 nastoupil premiér Mirek Topolánek do funkce až na začátku září. Menšinová vláda ODS a nestranických odborníků s omezeným mandátem na devět měsíců však důvěru nezískala. V lednu 2007 byla vyslovena důvěra nové vládní koalici tvořené ODS, KDU-ČSL a Stranou zelených. Přesto, že premiér zůstal stejný, mezi oběma vládami je možné nalézt značný rozdíl.

Ministrem zahraničí první Topolánkovy vlády byl jmenován Alexandr Vondra. Z jednacího řádu vlády schváleného usnesením č. 1005 dne 13. září 2006 byla vypuštěna pasáž, která přisuzovala místopředsedům vlády koordinační a iniciativní pravomoci. Členové vlády tak nebyli nadále povinni konzultovat věci zásadní povahy s příslušným místopředsedou vlády (Vláda ČR 2006).²⁷

²⁶ I ohledně tohoto bodu však panovaly nejasnosti. Zatímco vláda deklarovala, že je tato situace způsobena výsledkem voleb, Hrad zase tvrdil, že k dohodě došlo již dávno před volbami (Novinky.cz 7. 6. 2006).

²⁷ Podle posledního předcházejícího znění jednacího řádu vlády schváleného

Podle představ vlády mělo dojít k zásadním reformám státní správy. Velmi zásadní změny se měly týkat *Ministerstva pro místní rozvoj* (MMR), jehož další fungování premiér Topolánek považoval za přežitok (BBC Czech 25. 11. 2004). Kompetence v oblasti regionální politiky měla být co nejvíce redukována ve prospěch krajů, zůstala by pouze agenda provázání regionálních fondů EU, která by byla přidělena jinému úřadu. Nutnou změnu kompetenčního zákona však opozice odmítla, a tak MMR zůstalo ve stávající podobě a ministerstvo pro evropské záležitosti začalo být budováno v jeho rámci (Události, komentáře 5. 9. 2006). O snaze soustředit agendu EU na zvláštním úřadě svědčí i zrušení Odboru pro informování o evropských záležitostech Úřadu vlády. Pět ze třinácti zaměstnanců bylo usnesením vlády č. 1088 z 20. září 2006 přesunuto právě na MMR (Aktuálně.cz 21. 9. 2006).²⁸ Usnesení bylo přijato až po odchodu ministra zahraničních věcí Vondry ze zasedání vlády, který pak zrušení odboru označil jako ukvapené a chtěl o něm ještě jednat (Aktuálně.cz 21. 9. 2006).

V lednu 2007, kdy vláda získala důvěru, došlo ke značným personálním změnám. Ministrem zahraničí se po ostré výměně názorů mezi vládou a prezidentem stal Karel Schwarzenberg. Zajištění unijní agendy bylo však oproti předchozí vládě vyřešeno odlišně. Byla zřízena funkce *místopředsedy vlády pro evropské záležitosti*, kterou obsadil Alexandr Vondra. Činnost této funkce zabezpečuje Úřad vlády. Jde o model, který kombinuje dva přístupy: a) kdy je touto problematikou pověřen buď Úřad vlády, na kterém by byla vytvořena sekce státního či vládního tajemníka; b) kdy za evropskou problematiku odpovídá samostatný úřad. K jeho zřízení by muselo dojít ke změně kompetenčního zákona, což se zatím nestalo.

3. listopadu 2004 usnesením č. 1072 se vláda skládala ze čtyř vicepremiérů. Místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí, dále místopředseda vlády a ministr spravedlnosti, který koordinoval činnost v oblasti lidských práv, menšin, neziskových organizací a legislativní oblasti. Místopředsedou vlády a ministru dopravy příslušelo koordinovat činnost v oblasti dopravní politiky a regionálního rozvoje. Posledním vicepremiérem byl místopředseda vlády pro ekonomiku, který měl kromě hospodářské politiky a lidských zdrojů na starost také Lisabonskou strategii vlády ČR.

²⁸ Tehdejší ředitelka odboru Petra Mašinová se nechala slyšet, že od nástupu vlády v září 2006 s jejím odborem nikdo nekomunikoval a nezajímá se o připravované komunikační kampaně o EU (Aktuálně.cz 21. 9. 2006).

Postavení místopředsedy vlády pro evropské záležitosti je tak zastaveno pouze v jednom řádu vlády, který byl upraven usnesením č. 57 ze dne 17. ledna 2007. Podle něj do působnosti vicepremiéra náleží koordinace právomoc „při sjednocování pozic ČR v EU, projednávání Smlouvy o Ústavě pro Evropu, tvorbu koncepce evropské politiky a přípravu a výkonu představení ČR v Radě EU“. Na vicepremiéra pro evropské záležitosti rovněž přešlo místopředsednictví ve V-EU, které dříve náleželo ministru zahraničních věcí (a s ním i pozice tzv. „Mr. Europe“). Vicepremiér se navíc podle usnesení č. 58 ze 17. ledna 2007 stal předsedou V-EU na pracovní úrovni a jemu podřízené lidi nastoupili na pozice pracovníků MZV ve všech RKS. V-EU byl v podstatě povýšen na vládní úroveň, neboť jeho složení kopíruje vládu (Parlament 2007).²⁹ To vše představuje výrazné praktické oslabení MZV v evropských sektorálních záležitostech. Ministr zahraničí ovšem nadále zůstává zodpovědný za agendu týkající se bilaterálních vztahů se zeměmi unie, stejně jako za Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (Král 2002: 9–10) a, což je podstatné, zůstává členem Rady EU.

Úřad pro evropské záležitosti se skládá ze dvou sekcí. První z nich, *Sekce pro evropské záležitosti*, zajišťuje přípravu agendy vicepremiéra. Druhá, *Sekce místopředsedy vlády pro představení ČR v Radě EU*, je složena z několika odborů. Prvním z nich je *Odbor logistiky a organizace*. V důsledku této situace byla zrušena funkce tajemníka vlády³⁰ zodpovědného za tuto oblast. Ředitel odboru zodpovídá za přípravu a výkon představení a jeho program. Je mu svěřena také odpovědnost za přípravu zasedání ministrů zemí EU a jednání na nižší politické úrovni. Spolupracuje s ústředními orgány státní správy, Parlamentem ČR a SZ v Bruselu (www.vlada.cz). Je také v úzkém kontaktu s ministerstvem vnitra, které zajišťuje Národní program vzdělávání schválený usnesením vlády č. 40 z 11. ledna 2006. Program zahrnuje jazykovou přípravu úředníků,

²⁹ Změna byla provedena schválením jednacího řádu usnesením č. 1239 ze dne 25. října 2006.

³⁰ Tajemník měl podle usnesení vlády č. 27 z 3. ledna 2007 vést úřad na Úřadu vlády. Podle Topolánkových slov se vláda rozhodla mezi několika termíny typu zmocněnec, národní koordinátor a státní tajemník. Nakonec se pod vlivem neúčinnosti zákona o státní službě rozhodla pro tento termín (Parlament 2006). Tajemníkem byl jmenován Zdeněk Hrubý, ale ve funkci zůstal jen přibližně dva týdny.

odbornou resortní přípravu a výuku institucionální struktury EU (Manda 2006: 39–40). Dalšími částmi sekce jsou *Odbor rozpočtu a veřejných zakázek* a *Odbor komunikace*, který zahrnuje také bývalé pracovníky zrušeného Odboru pro informování o evropských záležitostech. Tito úředníci se totiž k 1. dubnu vrátili z MMR na Úřad vlády (www.mmr.cz). Odbor komunikace zajišťuje koncepci medializace a propagace evropské problematiky a v současnosti předsednictví v Radě EU.

Nabízí se zde otázka, zda se nemůže objevit podobná situace z doby Zemanovy vlády, kdy docházelo mezi těmito pozicemi ministra zahraničí a vicepremiéra pro Evropu ke sporům o kompetence. Například podle bývalého vyjednavatele ČR s EU Pavla Telického však na rozdíl od situace v době vlády ČSSD budou tyto aktéři v oblasti zahraniční politiky schopni spolupracovat.

4.3 Závěr

Vláda je nejvýznamnějším aktérem české zahraniční politiky. K tomu ji předurčuje již způsob, jakým je její postavení vymezeno článkem 67 Ústavy ČR, který ji definuje jako „vrcholný orgán výkonné moci“. Kompetenční zákon přiděluje jednotlivým ministerstvům pole působnosti a ukládá jim péči o jejich správu a rozvoj. Tím je zajištěno pokrytí celého spektra aktivit, které stát směrem do zahraničí vyvíjí. Musí se také vypořádat s důsledky, které z jeho činnosti plynou. K uskutečňování zahraničněpolitických aktivit má tedy vláda k dispozici rozsáhlou škálu nástrojů od informačních, přes ekonomické a diplomatické až po vojenské. Podle významu jednotlivých nástrojů pak vláda vyčleňuje finance pro jednotlivé resorty a jejich aktivity. Poměrně volnou ruku má vláda také v oblasti lidských zdrojů. Vzhledem k tomu, že zákon o státní službě zatím není účinný, může si vláda (potažmo její členové) poměrně snadno určovat jak množství lidí ve státním aparátu, tak dosazovat konkrétní osoby na nejvyšší pozice. Tento fakt se projevuje častými personálními změnami, které mají často za následek loajalitu vedoucích zaměstnanců, ale do značné míry také diskontinuitu, politizaci a nižší efektivitu státní správy jako celku.

Procesem, kdy dochází ke značnému provázání rovin „policy“ a „politics“, je bezesporu již samotné sestavování vlády. Vztahy

uvnitř tohoto sboru nejlépe odráží podoba jednacího řádu vlády, který zobrazuje postupy, které vláda preferuje, a do velké míry také reflektuje váhu jednotlivých resortů a jejich představitelů. Tento interní předpis je tedy mnohem náchylnější ke změnám než kompetenční zákon, který musí odsouhlasit Parlament. Díky formulaci této normy lze vysledovat i vývoj postavení premiéra, jednotlivých členů vlády a stupeň jejich koordinace v procesu tvorby a naplňování zahraniční politiky.

Například ve věci koordinace došlo k významnému vývoji. Za vlády premiéra Tošovského byla zavedena povinnost projednávání zahraničních cest členů vlády na základě materiálů vypracovaných MZV. Od roku 2000 pak měli všichni představitelé resortů podávat premiérovi a MZV přehled uskutečněných a předpokládaných zahraničních cest. V případě, že cílovou destinací byla členská země EU nebo mezinárodní organizace, mohlo MZV dokonce cestu nedoporučit. Z toho je patrná snaha sjednotit vystupování členů vlády. Tato snaha gradovala v období těsně před vstupem do EU. Od září 2003 totiž mandát pro jednání Evropské rady a Rady EU připravoval a projednával V-EU.

Poměrně zajímavé je také sledovat historický vývoj funkce vicepremiéra. Zatímco v době vlády Václava Klause a Josefa Tošovského ho odpovídalo obsazení těchto postů pouze koaličnímu složení vlády či váze osobností, s příchodem Miloše Zemana byla této pozici přiřazena jasně vymezená pravomoc. Pro oblast zahraniční politiky to tedy znamenalo, že ministr zahraničních věcí musel své stanovisko konzultovat s vicepremiérem, který mu byl nadřazen. Ten mohl udělit výjimku z připomínkového řízení materiálu předkládanému MZV. Vicepremiér Egon Lánský také předsedal VVEI, čímž v podstatě snížil vliv premiéra na tuto oblast, neboť vždy před i po funkčním období vicepremiéra Lánského předsednictví v obdoba- ném orgánu připadalo premiérovi. S odchodem Egona Lánského vzala za své také představa dvoupatrové podoby vlády. Funkce byla nejprve svěřena dosavadnímu ministru zahraničí Janu Kavanovi a po nástupu vlády Vladimíra Špidly byla možnost udělit výjimku z připomínkového řízení přičtena opět pouze premiérovi. V zahraničněpolitických otázkách byla posílena pravomoc MZV, když došlo k vymezení případů (například přesuny zahraničních vojsk přes území ČR), ve kterých se materiál předkládaný ministrem zahraničí předkládal pouze omezenému okruhu připomínkových míst.

Jak vyplynulo z dosavadního textu, zásadní roli sehrál proces vstupu ČR do EU. Prvotní úkoly ležely na jednotlivých resortech především MZV, pod které patřila skupina SESED, poradní orgán ministra zahraničí řízená ředitelem odboru ES MZV.³¹ Vývoj poradních orgánů vlády zabývajících se tematikou EU, který byl následkem narůstání evropské agendy na kvalitativní i kvantitativní úrovni (o tom svědčí i zavedení samostatné části zasedání vlády týkajících se pouze problematiky EU), spěje od počátku devadesátých let k omezení role MZV v unijní problematice ve prospěch jednotlivých resortů. Důkazem této sedimentace je vznik RKS v roce 2003, které zřizují jednotlivá ministerstva a podle potřeby na jejich jednatelství zvou zástupce jiných resortů. Jde tedy o zcela jiný model oproti stavu, kdy na úřednické úrovni předsedal společnému orgánu ministr zahraničí či jiný pracovník MZV. Vzhledem k tomu, že evropská agenda se vstupem ČR do EU stala do značné míry vnitřními záležitostmi ČR, došlo k celkem jasné změně, kterou je zavedení funkce místopředsedy vlády pro evropské záležitosti. Vývoj se tak postupně ubírá směrem, kdy tato problematika bude časem změnou kompetenčního zákona svěřena novému úřadu, nebo rozdělena mezi stávající, a to nahlédě k současným postojům českých politiků k procesu evropské integrace.

Snaha o zodpovězení otázky ohledně procesu tvorby a implementace zahraniční politiky nás tedy nutí jít mnohem dál než k pouhému sledování konfliktů mezi jednotlivými politickými představiteli, neboť „ani v době zavedených demokratických myšlenek otevřené politiky neovládá plně zahraniční politiku“ (Frankel 1967: 20). Nahlédě k čtenosti politických sporů, lze konstatovat, že se vývoj zahraniční politiky od vzniku ČR odehrával ve znamení kontinuity, nárůstu resortní provázanosti, posilování součinnosti jednotlivých ministerstev vlivem organizačních postupů a v neposlední řadě také nárůstem agendy této veřejné politiky. Avšak i když jsou to právě veřejné politiky, které určují podobu politiky jako procesu (Lowi 1972: 299), je poměrně složité určit, která z těchto

³¹ Zpočátku byla výjimkou harmonizace technických norem a legislativy, která spočívala hlavně na Úřadu vlády, tedy na jeho součásti ÚLVS. Důležitost, která byla přikládána harmonizaci legislativy, však nebyla v polovině 90. let minulého století příliš vysoká, a tak se i tato problematika přesunula na resortní úroveň (MS). Změna v oblasti legislativy nastala za vlády Josefa Tošovského, kdy byl tento úkol přidělen Legislativní radě vlády.

složek zahraniční politiky má na její konečnou podobu rozhodující vliv. Jde totiž o silně provázané, vzájemně se značně ovlivňující oblasti, jejichž stýkání a potýkání nelze plně zachytit jedinou analytickou sondou.

Použité zdroje a literatura

Primární zdroje:

- Efektivní stát: *Návrh restrukturalizace a uspořádání ministerstev*; on-line text ([http://estat.cz/index.php?p=clanek.te2&form\[0\]=61](http://estat.cz/index.php?p=clanek.te2&form[0]=61)).
- Euroekonom.cz: *Prímé zahraniční investice v ČR* (<http://www.euroekonom.cz/grafy-html/z-investice.html>).
- Informační systém pro aproximaci práva (ISAP): *Integrace ČR do evropských struktur*; on-line text (<http://isap.vlada.cz/Dul/CESFY.NSF/ICesta%20do%20EU?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=1#1>).
- Koncepce zahraniční politiky ČR 1993; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/008schuz/s008019.htm#9>).
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: *Odbor pro informování o evropských záležitostech se vrací na úřad vlády ČR*; on-line text (<http://www.mmr.cz/index.php?show=001021615&lang=1>).
- Parlament (1992a): *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o změně a doplnění zákona ČNR č. 2/1969 Sb.*; on-line verze (http://psp.cz/eknih/1992cmr/tisky/10239_00.htm).
- Parlament (1992b): *Zápis ze 6. schůze zahraničního výboru České národní rady, 16. a 17. září 1992*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1992cmr/vybory/zav/zapis/z006.htm>).
- Parlament (1992c): *Zápis ze 4. schůze zahraničního výboru České národní rady, 19. a 20. srpna 1992*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1992cmr/vybory/zav/zapis/z004.htm>).
- Parlament (1993a): *Interpelace poslance Dalibora Matulky*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/007schuz/s007024.htm#4>).
- Parlament (1993b): *Vládní koncepce v oblasti mezinárodní politiky České republiky*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/008schuz/s008019.htm>).
- Parlament (1994): *Vystoupení poslance Vratislava Votavy v PS PČR 17. 2. 1994*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/016schuz/s016016.htm>).
- Parlament (1996): *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o změně a doplnění zákona ČNR č. 2/1969 Sb.*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t204300.htm>).
- Parlament (1997): *Sněmovní tisk č. 116/2. Oponentní zpráva menšiny hospodářského výboru ke Koncepci proexportní politiky vlády České republiky*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t011602.htm>).

- Parlament (1998): *Vystoupení místopředsedy vlády Egona Lánského v zahraničním výboru PS PČR 5. 11. 1998*; on-line verze (<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=5138&T=k1998psp3v>).
- Parlament (1999a): *Vystoupení náměstka MZV Pavla Teličky v zahraničním výboru PS PČR 21. 4. 1999*; on-line verze (<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=5128&T=k1998psp3v>).
- Parlament (1999b): *Vystoupení náměstka MZV Pavla Teličky v zahraničním výboru PS PČR 29. 9. 1999*; on-line verze (<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=5095&T=k1998psp3v>).
- Parlament (1999c): *Vystoupení náměstka MZV Pavla Teličky v zahraničním výboru PS PČR 17. 11. 1999*; on-line verze (<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=5112&T=k1998psp3v>).
- Parlament (2004): *Vystoupení poslance Petra Nečase na zasedání PS PČR 24. 8. 2004*; on-line verze (<http://psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/034schuz/s034026.htm>).
- Parlament (2006): *Interpelace poslance Pavla Hrnčíře na premiéra Mirka Topolánka, 26. 10. 2006*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/006schuz/s006102.htm>).
- Parlament (2007): *Interpelace poslanek Kateřiny Konečné na premiéra Mirka Topolánka, 8. 2. 2007*; on-line verze (<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/011schuz/s011194.htm#14>).
- Programové prohlášení vlády ČR 1996; on-line verze (http://www.vlada.cz/cs/vlada/historie/vlady/vlady1993-2006/vaclav-klaus-96-98/programove_prohlaseni.html).
- Rozhovor BBC s Václavem Klausem, prezidentem ČR; BBC Czech, 9. 6. 2003; on-line přepis (<http://www.klaus.cz/klaus2.asp?clanek.asp?id=b7k3x4DTUqop>).
- Rozhovor BBC s Alešem Šulcem, vedoucím Úřadu vlády ČR; BBC Cucej, 5. 10. 2004; on-line přepis (http://www.bbc.co.uk/czech/interview/story/2004/10/041005_sulc.shtml).
- Rozhovor BBC s Jiřím Paroubkem, ministrem pro místní rozvoj; BBC Czech, 25. 11. 2004; on-line přepis (http://www.bbc.co.uk/czech/interview/story/2004/11/041126_paroubek.shtml).
- Vláda ČR (1993): *Usnesení vlády č. 328/93*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1994): *Usnesení vlády č. 631/94*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1995a): *Usnesení vlády č. 321/95*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1995b): *Usnesení vlády č. 709/95*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1997a): *Usnesení vlády č. 432/97*; on-line verze (http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_test.nsf/66bbfabe8e70f37c125642e0052aae5/b55ecfd77c7a683c12564df0048d44ca?OpenDocument).
- Vláda ČR (1997b): *Usnesení vlády č. 699/97*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1997c): *Usnesení vlády č. 722/97*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1998a): *Usnesení vlády č. 76/98*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1998b): *Usnesení vlády č. 610/98*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (1998c): *Usnesení vlády č. 658/98*; on-line verze (http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/26D0340237E1F2AA-C12571B6006BBDB5?OpenDocument).

- Vláda ČR (1999): *Usnesení vlády č. 1333/99*; on-line verze (http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/26675211186EF5B3C12571B6006F5FAF?OpenDocument).
- Vláda ČR (2000): *Usnesení vlády č. 506/2000*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (2001a): *Usnesení vlády č. 14/2001*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (2001b): *Usnesení vlády č. 554/2001*; Praha: Národní archiv ČR.
- Vláda ČR (2003): *Usnesení vlády č. 427/2003*; Praha: Úřad vlády ČR.
- Vláda ČR (2006): *Usnesení vlády č. 1003/2006*; on-line verze (http://tracek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/8D44033715AA0B5CC12571E700267B077?OpenDocument).
- Volební program ODS 1992; on-line verze (<http://www.ods.cz/volby/programy/1992.php>).
- Výborný, M. (1998): *Tasková konference KDU-ČSL před nástupem do Tošovského vlády*; on-line verze (<http://www.kdu.cz/default.asp?page=311&id=135&IDC1=136>).
- Whelanová, M. (2007): *Rozhovor s Markétou Whelanovou z Odboru kompatibility Úřadu vlády ČR dne 2. 5. 2007*; Praha.
- Sekundární literatura:**
- Budeme mít čistý stůl a zcela čistý štít; Týden, 13. 12. 1999.
- Doležal, B. (2003): *Klausova ofenzíva*; on-line text (<http://bohumiildolezal.zpravy.cz/texty/rs132.html>).
- Dyba, K. (2004): *Česká republika a Evropská unie 1989–2004: Zapomínaná cesta*; in: *Grossovi radí muž, který mlžil o vraždění Albánců*; Mladá fronta Dnes, 19. 10. 2004.
- Fajmon, H. (eds., 2004): *Cesta České republiky do Evropské unie*; Praha: CDK.
- Fajmon, H. (2000): *Česká zahraniční politika po roce 1989*; in: *Fiala, P.; Mikš, F. (eds., 2000): Česká konzervativní a liberální politika*; Praha: CDK, on-line verze (<http://hynek-fajmon.cz/cze/stranka.php?ID=1>).
- Filip, J. (1999): *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*; Brno: Masarykova univerzita.
- Frankel, J. (1967): *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making*; London: Oxford University Press.
- Grossův týden v politice; Profit, 2. 8. 2004; on-line verze (<http://www.profit.cz/archiv.php?ID=200432&IArt=8222&ISearch=>).
- Havlík, P. – Pečinka, B. (2005): *Politika z obou stran: česká politika 1989–2005*; Praha: Ivo Železný.
- Hoda, D. (2007): *Rozhovor s Danielem Houdou z odboru kompatibility Úřadu vlády ČR dne 2. 5. 2007*; Praha.
- Horáková, V. – Dupal, L. (1996): *Program technické harmonizace k plnění Evropské dohody*; Praha: Ministerstvo hospodářství; on-line verze (http://www.mmr.cz/upload/1090413183eu_cz03.rtf).
- Hřích, J. (2004): *Vývoj ekonomické dimenze zahraniční politiky České republiky jako reakce na vývoj vnější pozice české ekonomiky*; in: *Pick, O. –*
- Handl, V. (eds., 2004): *Zahraníční politika České republiky*; Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Jsem koordinátor, který by měl ministry bičovat; Mladá fronta Dnes, 26. 7. 1999.
- Klaus nahradí Paroubka na summitu EU v Bruselu; Novinky.cz, 7. 6. 2006; on-line text (http://www.novinky.cz/domaci/klaus-nahradí-paroubka-na-summitu-eu-v-bruselu_87431_13421.html).
- Klaus si pozval Schwarzenberga kvůli zahraniční politice; Novinky.cz, 15. 1. 2007.
- Kral, D. (2002): *Institucionální zajištění členství ČR v EU*; Praha: European; on-line verze (http://www.europeum.org/doc/arch_eur/EPF_Institute_EU_CR.pdf).
- Lánský: Vždyť je přece jasné, komu a proč zadám jaký úkol; Mladá fronta Dnes, 29. 9. 1998.
- Ministerstvo zahraničí: moc i světa kamer; Hospodářské noviny, 29. 7. 2004.
- Lowi, T. J. (1972): *Four System of Policy, Politics, and Choice*; Public administration Review, Vol. XXXII, No. 4, Jul.-Aug., s. 298–310.
- Manda, L. (2006): *Přípravy na předsednictví České republiky v Radě EU na úrovni ministerstev*; Konference: *Budoucnost Evropy z hlediska zájmů České republiky: Předsednictví Rady EU a Česká republika*, 26. 10. 2006, Brno; on-line verze (http://www.ips.cz/upload/budoucnost_eu/program%20workshop2.pdf).
- Med, Z. (2007): *Rozhovor s ředitelem odboru vládní agentury Úřadu vlády ČR*; Praha.
- Mertlík, P. (2002): *Hodnotící zpráva Evropské komise, Studio stop s hostem Pavlem Mertlíkem dne 14. 10. 2002*; on-line přepis (<http://www.libinst.cz/stranka.php?inc=infonet&typ=J%5C%99%3C%AD%20Schwarz&id=615>).
- Nováková, J. (2001): *Několik úvah nad návrhem služebního zákona*; on-line text (http://www.europeum.org/dispatch_article.php?aid=357).
- Opozice je pobouřena, že ji kabinet nepřizval k diskuzi; Mladá fronta Dnes, 29. 1. 1999.
- Palivec, J. (2007): *Rozhovor s Jiřím Palivcem z Odboru kompatibility Úřadu vlády ČR dne 2. 5. 2007*; Praha.
- Paroubek: Zakážu Klausovi cesty; Mladá fronta Dnes, 27. 5. 2005.
- Paroubek versus Klaus: nastoleno příměří; Mladá fronta Dnes, 1. 6. 2005.
- Pavlíček, V. (2001): *Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky. Část I*; Praha: Linde.
- Pečinka, B. (2001): *Co nebylo shozeno ze stolu*; in: *Físer, B.; Cabmoch, M.; Musilová, J.; Pečinka, B. (2004): Nizká hra s vysokou kartou*; Revue politika, č. 8; on-line verze (<http://www.cdkbmo.cz/rp/clanky/214/nizka-hra-s-vysokou-kartou?PHPSESSID=8>).
- Postavení vicepremiéra mate kabinet i poslance; Mladá fronta Dnes, 20. 3. 1999.
- S návratem do Evropy jsou potíže; Mladá fronta Dnes, 26. 7. 1999.
- Schlůzka k ničemu; Mladá fronta Dnes, 22. 4. 2003.
- Schwarzenberg by nechtěl zájmy Česka, obává se Klaus; Mladá fronta Dnes, 28. 12. 2006.

Skulová, S. (2007): *Rozhovor se Soňou Skulovou z Katedry správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity*; Brno.

Sín za Milošem Zemanem; Týden, 27. 7. 1998.

Štátný, V. (2005): *Mezinárodní smlouvy vládní a resortní: vnitrostátní závaznost*; Státní správa, č. 26; on-line verze (http://www.mvcr.cz/2003/casopisy/vs/0526/pril1_info.html#1).

Tabery, E. (2006): *Vládneme, nerušit. Opoziční smlouva a její dědictví*; Praha: Ladislav Horáček – Paseka.

Takovou vládu nechci, odmítal Klaus Topolánka; Idnes.cz, 21. 12. 2006; on-line text (http://zpravy.idnes.cz/takovou-vladu-nechci-odmiti-klaus-topolanka-fme-/domaci.asp?c=A061221_160622_domaci_rb).

Telička on-line: Doufám, že vláda přehodnotí vztah k EU; Aktuálně.cz, 3. 5. 2007; on-line text (<http://aktualne.centrum.cz/eurubrika/clanek.phtml?id=414656&online>).

Triska, D. (2001, eds.): *Ekonomika, právo a politika: sborník textů a seminářů č. 9*; Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku; on-line verze (<http://www.cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=165&PHPSESSID=81606d0c094934716161342a0a7a3f5a>).

Události, komentáře; 5. 9. 2006; on-line přepis (<http://www.topolaneck.cz/index.php?p=4&count=896&ofs=10>).

Vláda ODS rozpustila eurodbor; Aktuálně.cz, 21. 9. 2006; on-line text (<http://aktualne.centrum.cz/pda/clanek.phtml?id=242902>).

Vondra, A. (2006): *Česká zahraniční politika, tři principy, trojí směřování a tři témata*; Mezinárodní politika, roč. XXX, č. 11, s. 17–19.

Všichni Grossovi muži; BBC Czech, 11. 8. 2004; on-line text (http://www.bbc.co.uk/czech/domesticnews/story/2004/08/040809_cz_all_gross_men_pckg.shtml).

Zeman chtěl Lánského odvolat už dřív; Mladá fronta Dnes, 9. 12. 1999.

Zeman obhajoval neúčast žen ve vládě; Mladá fronta Dnes, 20. 7. 1998.

Zpráva EK (1998): Pravidelná zpráva o ČR 1998; on-line verze (<http://www.euroskop.cz/files/10/36EF4DBE-BC99-405F-A669-876DA2B06C06.pdf>).

Záhřebský, V. (2007): Rozhovor s Viliamem Záthureckým z Katedry podnikového hospodářství Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity dne 9. 5. 2007; Brno.

Internetové stránky:

LexDATA (<http://abonent.lexdata.cz>).

Organizace Severoatlantické smlouvy NATO (<http://www.nato.cz>).

Vláda České republiky (<http://www.vlada.cz>).

5.

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ JAKO AKTÉR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY¹

MARIÁN BELKO

V této kapitole se budeme zabývat funkčním vymezením Ministerstva zahraničních věcí. Kromě toho naznačíme podrobnější strukturu včetně bližšího popisu jednotlivých důležitých útvarů působících v rámci MZV. Důraz bude kladen na ilustraci co nejširšího spektra činností, které Ministerstvo zahraničních věcí vykonává a za které na poli tvorby a realizace české zahraniční politiky odpovídá. Závěrem se pokusíme i o kritické zhodnocení jistých aspektů realizace zahraniční politiky.

5.1 Funkce a kompetence MZV v oblasti zahraniční politiky

Současné MZV vzniklo v souhrě s procesem rozdělení federace z původního Ministerstva mezinárodních vztahů (zákonem č. 21/1993 Sb., tj. novelou kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy).

Základní formální působnost MZV je stanovena § 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů.² Rozsah funkcí, které

¹ Děkuji všem zaměstnancům Ministerstva zahraničních věcí, kteří byli ochotni poskytnout důležité informace o své práci, cenné rady a připomínky. Bez jejich přičinění by příspěvek nemohl vzniknout.

² MZV se rovněž řídí příslušnými ustanoveními mezinárodních smluv, z nichž k nejvýznamnějším patří Smlouva o přistoupení k Evropské unii, Severoatlantická smlouva, Vídeňská úmluva o smluvním právu, Charta spojených národů. Dílčí doplnění, resp. upřesnění působnosti MZV obsahují i další vnitrostátní zákonné normy (např. zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, nebo zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů).

ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA: AKTÉŘI, STRUKTURA, PROCES

MICHAL KOŘAN, MARTIN HRABÁLEK (EDS.)

MARIÁN BELKO, BARBORA BODNÁROVÁ, MARTIN GAJDOŠ,
OLDŘICH KRPEC, DAVID MÜLLER, PETR ZELINKA



MASARYKOVA UNIVERZITA
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

BRNO 2007

Skulová, S. (2007): *Rozhovor se Soňou Skulovou z Katedry správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity*, Brno.

Sín za Milošem Zemanem; Týden, 27. 7. 1998.

Štátní, V. (2005): *Mezinárodní smlouvy vládní a resortní: vnitrostátní závaznost*, Státní správa, č. 26; on-line verze (http://www.mvcr.cz/2003/casopisy/vs/0526/prill_info.html#1).

Tabery, E. (2006): *Vládneme, neruší. Opoziční smlouva a její dědictví*; Praha: Ladislav Horáček – Paseka.

Takovou vládu nechci, odmítal Klaus Topolánka; Idenes.cz, 21. 12. 2006; on-line text (http://zpravy.idnes.cz/takovou-vladu-nechci-odmit-klaus-topolanka-fme-domaci.asp?c=A061221_160622_domaci_rb).

Telická on-line: Doufám, že vláda přehodnotí vztah k EU; Aktuálně.cz, 3. 5. 2007; on-line text (<http://aktualne.centrum.cz/eurotribuna/clanek.php?id=414656&online>).

Triska, D. (2001, eds.): *Ekonomika, právo a politika: sborník textů a seminářů č. 9*; Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku; on-line verze (<http://www.cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=165&PHPSESSID=81606d0c094934716161342a0a7a3f5a>).

Události, komentáře; 5. 9. 2006; on-line přepis (<http://www.topolaneck.cz/index.php?p=4&count=896&ofs=10>).

Vláda ODS rozpustila euroodbor; Aktuálně.cz, 21. 9. 2006; on-line text (<http://aktualne.centrum.cz/pda/clanek.php?id=242902>).

Vondra, A. (2006): *Česká zahraniční politika, tři principy, trojí směřování a tři tématy*; Mezinárodní politika, roč. XXX, č. 11, s. 17–19.

Všichni Grossovi muži; BBC Czech, 11. 8. 2004; on-line text (http://www.bbc.co.uk/czech/domesticnews/story/2004/08/040809_cz_all_gross_men_pckg.shtml).

Zeman chci Lánského odvolat už dřív; Mladá fronta Dnes, 9. 12. 1999.

Zeman obhajoval neúčast žen ve vládě; Mladá fronta Dnes, 20. 7. 1998.

Zpráva EK (1998): Pravidelná zpráva o ČR 1998; on-line verze (<http://www.euroskop.cz/files/1036EF4DBE-BC99-405F-A669-876DA2B06C06.pdf>).

Záhurecký, V. (2007): *Rozhovor s Viliamem Záthureckým z Katedry podnikového hospodářství Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity dne 9. 5. 2007*; Brno.

Internetové stránky:

LexDATA (<http://abonent.lexdata.cz>).

Organizace Severoatlantické smlouvy NATO (<http://www.nato.cz>).

Vláda České republiky (<http://www.vlada.cz>).

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ JAKO AKTÉR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY¹

MARIÁN BELKO

V této kapitole se budeme zabývat funkčním vymezením Ministerstva zahraničních věcí. Kromě toho naznačíme podrobnější strukturu včetně bližšího popisu jednotlivých důležitých útvarů působících v rámci MZV. Důraz bude kladen na ilustraci co nejširšího spektra činností, které Ministerstvo zahraničních věcí vykonává a za které na poli tvorby a realizace české zahraniční politiky odpovídá. Závěrem se pokusíme i o kritické zhodnocení jistých aspektů realizace zahraniční politiky.

5.1 Funkce a kompetence MZV v oblasti zahraniční politiky

Současné MZV vzniklo v souhrě s procesem rozdělení federace z původního Ministerstva mezinárodních vztahů (zákonem č. 21/1993 Sb., tj. novelou kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy).

Základní formální působnost MZV je stanovena § 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů.² Rozsah funkcí, které

¹ Děkuji všem zaměstnancům Ministerstva zahraničních věcí, kteří byli ochotni poskytnout důležité informace o své práci, cenné rady a připomínky. Bez jejich přičinění by příspěvek nemohl vzniknout.

² MZV se rovněž řídí příslušnými ustanoveními mezinárodních smluv, z nichž k nejvýznamnějším patří Smlouva o přistoupení k Evropské unii, Severoatlantická smlouva, Vídeňská úmluva o smluvním právu, Charta spojených národů. Další doplňování, resp. upřesnění působnosti MZV obsahují i další vnitrostátní zákonné normy (např. zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, nebo zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů).

MZV plní, je široký a zahrnuje aktivity: 1) plánovací a koncepční; 2) realizační; 3) koordinační.

MZV tedy svou odborností přispívá k tvorbě koncepcí zahraniční politiky, čímž spolupracuje hlavní směr, kterým by se Česká republika měla ubírat, byť samotný proces tvorby zahraniční politiky pochopitelně rovněž vychází z politických priorit vládních stran a dalších akterů ZP. Z realizačních funkcí je nutné zmínit, že MZV zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky a jejich občanů v zahraničí. Dále zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením (což se projevuje například řízením zastupitelských úřadů v zahraničí), koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce, plní úkoly při zabezpečování styků s orgány cizích států v České republice, spravuje majetek ČR v zahraničí, organizačně a technicky zabezpečuje volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v zahraničí (čímž umožňuje uplatnit volební právo i občanům, kteří se v den voleb pracovně, nebo z jiných důvodů vyskytují mimo Českou republiku) a plní úkoly při volbách do Evropského parlamentu.

Nesmíme významnou funkci je koordinační role ministerstva. MZV usiluje o to, aby vystupování ČR navenek (tzn. všech ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy) bylo jednotné a aby všechny dotčené instituce dodržovaly závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv a členství v mezinárodních organizacích. Všechna ministerstva zpravidla do určité míry (i když někdy minimální) do zahraniční politiky zasahují (výrazná je například pozice Ministerstva průmyslu a obchodu v rámci ekonomické dimenze zahraniční politiky) a ve své struktuře vyčleňují osobitě útvary, do jejichž kompetence právě zahraniční agenda spadá. Právě zde se otevírá prostor pro koordinační působení MZV. Dále koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod, zabezpečuje vyhlášení mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, sleduje dodržování a provádění mezinárodních smluv a dohod z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky České republiky, zajišťuje přípravu pracovníků pro výkon zahraničních služeb (například prostřednictvím Diplomatické akademie) a rovněž uděluje souhlas v případech dovozu a vývozu vojenského materiálu. Jednotlivým funkcím se podrobněji věnujeme v dalších částech textu.

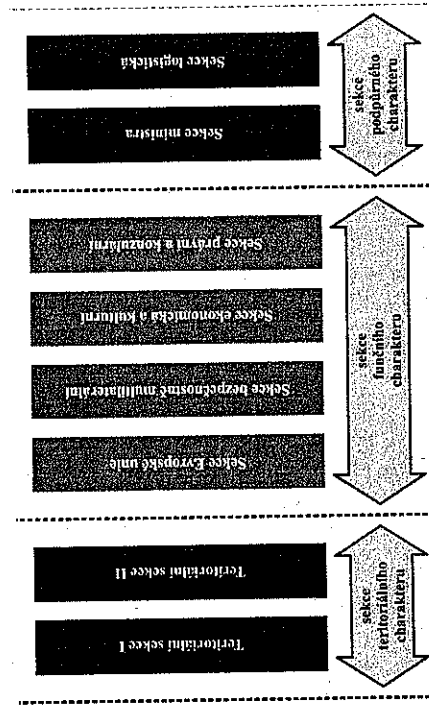
5.2 Organizační struktura Ministerstva zahraničních věcí³

Obecně je možné identifikovat dva základní principy vnitřního členění byrokratických aparátů:

- funkční: jednotlivé dílčí jednotky jsou zaměřeny na plnění konkrétní specifické funkce, jako výraz předpokladu větší efektivity obdobné dělby a organizace práce;
- teritoriální: jednotlivé části jsou formovány primárně na základě přesně vymezeného teritoria působnosti.

Struktura ministerstva je založena na kombinaci obou principů (viz schéma č. 1), přičemž více dominuje funkční princip. Základní organizační linie jsou vytvářeny zejména podle různých funkcí a úkolů, které dané jednotky plní. Výjimkou jsou pouze dvě teritoriální sekce (sekce jsou základními jednotkami, ty dále se dělí na odbory). Sekci Evropské unie z pochopitelných důvodů za teritoriální považovat nemůžeme – do její kompetence nespádají regionální otázky, resp. problémy spojené s určitým územím, ale záležitosti fungování Evropské unie jako takové.

Schéma č. 1: Zjednodušená organizační struktura MZV



Zdroj: vlastní diagram dle MZV (www.mzv.cz)

³ Podrobněji viz internetové stránky Ministerstva zahraničních věcí www.mzv.cz.

Ve struktuře figurují i útvary, které nespádají ani pod jedno kritérium. Jejich opodstatnění souvisí s charakterem ministerstva jakožto rozsáhlého byrokratického aparátu. Neplní přímé úkoly vyplývající ze zahraniční politiky, ale mají podpůrný charakter a jejich smysl spočívá v tom, že se podílejí na hladkém a efektivním chodu ministerstva.

5.3 Teritoriální složky MZV

Obě *teritoriální sekce* řídí a organizačně zajišťují bilaterální vztahy ČR s jednotlivými státy dle jejich geografického umístění. Teritoriální sekce I. se zaměřuje na *evropské státy*, sekce II. zahrnuje odbory *nimoevropských regionů*.

Jednotlivé obory se podílejí na formování zahraniční politiky vůči zemím ve své působnosti. Vypracovávají návrhy koncepcí bilaterálních vztahů a sledují jejich plnění. Zúčastňují se na sjednávání mezinárodních smluv mezi danými zeměmi a ČR a sledují jejich provádění. Rovněž koordinují vztahy ČR s mezinárodními organizacemi regionálního charakteru (především s těmi, které nepřekračují hranice geografického vymezení daného odboru). Participují zároveň na tvorbě a realizaci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Participace většinou funguje tak, že dané odbory jsou gestory pracovních skupin, které připravují materiály pro jednání příslušných orgánů EU. Realizační složka jejich funkce zahrnuje přípravu vzájemných návštěv oficiálních představitelů ČR a příslušných zemí.

Při své činnosti řídí, úkolují, kontrolují a hodnotí zastupitelské úřady v zemích své působnosti. S jejich pomocí sledují vnitřní situaci a zahraniční politiku daných zemí, z čehož při koordinaci vztahů ČR k nim vycházejí.

Pro ilustraci se můžeme zaměřit na *Odbor střední Evropy*, který je součástí Teritoriální sekce I. Ten se dále dělí na tři oddělení. Dvě z nich mají bilaterální charakter (to znamená, že řeší vztahy s konkrétními zeměmi ve své působnosti) – v jedné dominují německy mluvící země regionu, ve druhé země V4 a pobaltského regionu. Třetí oddělení má regionální charakter a zabývá se agendou Visegrádské spolupráce, regionálního partnerství a přeshraniční spolupráce v rámci regionu. Takto specifická dílčí struktura není u ostatních te-

ritoriálních odborů samozřejmostí – záleží na tom, zda se v jejich regionu vyskytuje pro ČR obdobná významná forma spolupráce jako mezi zeměmi V4 (která v tomto směru vyniká). V případě Odboru střední Evropy se zhruba třetina agendy týká celého regionu a dvě třetiny bilaterálních vztahů (z čehož 50 % tvoří realizace oficiálních návštěv a 50 % koncepční práce ve vzájemných vztazích). Regionální dimenze práce odboru se například projevuje v tom, že ředitel odboru se pravidelně jednou za jeden až dva měsíce zúčastňuje pracovních schůzek národních koordinátorů Visegrádské spolupráce se svými protějšky s Maďarska, Polska a Slovenské republiky.

V rámci realizace bilaterálních vztahů se odbor soustředí na zajišťování vzájemných mezinárodních návštěv ústředních činitelů jak po politické, tak i organizačně-logistické stránce. Při plnění této funkce se řízení zastupitelského úřadu ukazuje obzvlášť důležité. Realizace návštěvy je totiž výsledkem oboustranné spolupráce odboru a ambasády. V případě uskutečnění návštěvy českého ústavního činitele v zahraničí je v první řadě potřeba vyjasnit cíl cesty a naplánovat její obsah. To je především úkolem odboru a v této fázi poskytuje zastupitelský úřad nezbytné informace, na základě kterých dochází na půdě ministerstva k plánování, a je prostředníkem v komunikaci českého ministerstva se státním aparátem cílové země. Když je základní obrys návštěvy znám, tak o něm ministerstvo (právě prostřednictvím odboru) instruuje ambasádu, která následně využívá své možnosti k logistickému zajištění návštěvy. Tento proces zahrnuje široký rozsah konkrétních úkolů jako například domlouvání konkrétních schůzek s představiteli cílové země, zajištění součinnosti s diplomatickým protokolem, dohled nad výběrem prostorů pro konání schůzek apod. Ambasáda v této fázi především komunikuje s příslušným útvarem ministerstva zahraničních věcí země, do níž oficiální návštěva směřuje. Zastupitelský úřad je rovněž styčným bodem v opačném případě, tzn. v rámci přípravy oficiální návštěvy představitelů cizího státu v ČR. Za ministerstvo v takovém případě realizaci zajišťuje odbor diplomatického protokolu a do kompetence příslušného teritoriálního odboru spadá obsahová stránka.

Koncepční práce odboru zahrnuje kromě vytváření agendy vzájemných schůzek i formování strategických materiálů, jejichž předmětem je vzájemný vztah ČR a dané země (i v tomto procesu využívá odbor důležité informace ze zastupitelských úřadů). Ve vztahu

ke konkrétnímu státu hraje významnou roli dílčí koncepce rozvoje vztahů s danou zemí, která je pravidelně vyhodnocována. Odbor svými poznatky může do velké míry ovlivnit i další strategické materiály, které jsou podkladem celkové podoby české zahraniční politiky. Celkově se dá konstatovat, že z jedné třetiny je její činnost koncepční (podílí se na obsahu jednání) a z dvou třetin organizační.

Specifickou pozici má *Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci*. Spadá sice pod Teritoriální sekci II, má ovšem odlišný charakter než ostatní odbory této sekce, jelikož není teritoriálně vymezen. Jeho úkolem je celostátní koordinace systému zahraniční rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (v rámci orgánů státní správy, tj. útvarů rozvojové pomoci jiných ministerstev, případně nevládních subjektů, pokud jsou programy, které realizují, financovány ze státních prostředků) tak, aby byla koherentní a komplementární.

Jeho funkční vymezení zahrnuje *koncepční úkoly* – podílí se na formulaci české zahraniční politiky v oblasti bilaterální a multilaterální rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, připravuje a předkládá roční plány rozvojové pomoci k projednání ve vládě, zodpovídá za střednědobé strategické dokumenty; *koordinální funkce na venek* – např. zapojení ČR do evropských a mezinárodních struktur v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci;⁴ *koordinální funkce dovnitř* – např. od 1. ledna 2008 bude koordinovat *Radu pro rozvojovou spolupráci*⁵ jako poradního orgánu ministra zahraničních věcí; *realizační funkce* – např. zajišťuje platby příspěvků příslušným mezinárodním organizacím, organizuje výběrová a pověřovací řízení na rozvojové projekty a programy, resp. sleduje a hodnotí efektivnost jejich realizace, zpracovává agendu vládních stipendií poskytovaných ČR. Ve vztahu k jiným aktérům zastupuje MZV v meziposortní komisi pro implementaci cílů Lisabonského procesu v rámci ČR.

⁴ Do působnosti odboru patří například 2. výbor Valného shromáždění OSN (rozvojové aktivity), Rozvojový program OSN (UNDP), Světový potravinový program (WFP), Dětský fond (UNICEF), Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO), Světová zdravotnická organizace (WHO) a jiné.

⁵ Ovšem k tomuto datu má zároveň dojít ke spuštění transformace celého systému, nová struktura již nebude plně odpovídat zde uvedenému popisu.

V oblasti své působnosti využívá zastupitelské úřady v partnerských zemích a spolupracuje s rozvojovými agenturami ve světě. Vzhledem k jeho vymezení je logické, že při plnění svých úkolů úzce spolupracuje rovněž s nevládními organizacemi, zástupci občanské společnosti a nezávislými experty. Účelem této spolupráce je kromě jiného využití zkušeností těchto organizací a individualních expertů, resp. získávání cenných informací, jimiž disponují. Souvisí to i s dalším úkolem, který odbor plní – zajistit informovanost široké veřejnosti o rozvojové a humanitární politice a zvýšit všeobecné povědomí a zájem o tuto problematiku.

5.4 Evropská témata na půdě MZV

Na Ministerstvu zahraničních věcí je za evropské záležitosti přimárně zodpovědná *Sekce Evropské unie*, v jejímž rámci momentálně působí tři odbory. *Odbor pro všeobecné záležitosti* je zaměřen na chod institucí EU, sleduje a analyzuje jejich činnost, zejména z hlediska prosazování zájmů ČR v nich. Je podpůrným orgánem pro jednání ústavních činitelů a vedoucích představitelů MZV na půdě EU. Prakticky to znamená, že koordinuje přípravu a zajišťuje účast ČR na zasedáních *Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy*. Ve spolupráci s útvarem místopředsedy vlády pro evropské záležitosti (viz níže a kap. M. Gajdoše) se podílí na přípravě a účasti ČR na zasedání Evropské rady. Poskytuje ústavním činitelům podkladové materiály, sleduje a vyhodnocuje aktuální procesy uvnitř EU z pohledu jejich vývoje v institucích a zajišťuje k těmto procesům přípravu kvalifikovaných. Zabývá se procesy reformování a rozšiřování EU, koordinuje postoje ministerstva k agendě aktuálního předsednictví v Radě EU. Při výkonu svých funkcí odborně řídí *Stálé zastoupení ČR při EU* a spolupracuje (v rozsahu své působnosti) se *Zastoupením Evropské komise v ČR*, se zastupitelskými úřady cizích států v ČR (například při zajištění státních návštěv představitelů těchto států v ČR) a v potřebné míře jedná taky s dalšími státními i nevládními subjekty ČR a se zahraničními partnery.

Na podobu vlastní agentury ČR na půdě EU má v rámci MZV hlavní vliv *Odbor politik EU*. Ve spolupráci s teritoriálními odbory a dalšími útvary MZV definuje a koordinuje pozice MZV v oblasti

komunitárních a unijních politik. Do jeho portfolia spadají otázky vnitřního trhu, volný pohyb zboží, osob a služeb, soutěžní politika, ochrana spotřebitele, sociální politika, zaměstnanost, právo společenství, ale i sektorové politiky justice a vnitra, Schengen, migrace, vizová politika EU atd. Konkrétní práce odboru dále sestává z monitorování, analyzování a vyhodnocování posunů v těchto politikách a vybraných finančních nástrojů EU, včetně jejich využití. Odbor mimo jiné i koordinuje postupy při zajišťování *tematických* priorit během předsednictví ČR v EU v rámci ministerstva. V rozsahu své působnosti spolupracuje rovněž s různými partnery (vládními a nevládními institucemi) v rámci ČR – zpracovává podklady pro jednání ústavních činitelů, představitelů ministerstva a poskytuje informace ostatním vládním a hospodářským subjektům.

S členstvím ČR v EU souvisí *Sekretariát pro přípravu předsednictví ČR v Radě EU*, jenž má postavení samostatného oddělení. Smyslem jeho existence je koordinace aktivit spojených se zajišťováním organizačních záležitostí předsednictví ČR v Radě EU v roce 2009 na půdě ministerstva. Zaměřuje se na otázky personální, finanční a technické, které jsou v gesci MZV (příprava kalendáře akcí, zajišťování konferenčních prostor, organizační příprava programu jednání, monitorování složení delegací atp.). Zastupuje MZV v *Centrální organizační skupině*, zřízené pro tuto úlohu. Od odboru politik se liší tím, že se nezabývá tematickými, nýbrž výhradně organizačními a technickými otázkami. V síti akterů české zahraniční politiky není jediným, nebo nejdůležitějším útvarem zabývajícím se přípravami českého předsednictví, dohlíží pouze na aktivity vytvářené v souvislosti s předsednictvím na půdě MZV.

Jak již zmiňoval M. Gajdoš ve své kapitole, se (znovu)vytvořením funkce místopředsedy vlády pro evropské záležitosti (Alexandr Vondra) se v institucionální struktuře zahraniční politiky objevil nový akter, který zásadní měrou zasahuje do vztahu ČR k EU. Nový akter převzal od příslušných útvarů MZV řadu kompetencí. Pro celkové bezproblémové vystupování ČR v EU je nezbytné přesné a jednoznačné rozdělení kompetencí mezi těmito aktery, resp. to, aby jejich spolupráce byla hladká. Jelikož se jedná o poměrně nový zásah do způsobu organizování politiky ČR vůči EU, těžko hodnotit jeho efektivitu. Bude důležité sledovat především to, jak se oba organizační celky dokážou vypořádat s vzájemným sporům, které by snižovaly efektivitu obhajoby zájmů ČR na půdě EU. Zatím

v zásadě platí pravidlo, že ve vnitřních záležitostech Evropské unie má rozhodující slovo místopředseda vlády, zatímco problematika vnějších vztahů EU zůstala dominiem MZV. Například *Odbor koordinace evropských politik* spadající pod místopředsedu vlády odpovídá za provádění politiky ČR ve vztahu k EU v oblasti komunitárních politik⁶ a kompetenčně jsou důležité i ostatní dílčí odbory (např. vzhledem k přípravě českého předsednictví). Pozice MZV je naproti tomu výraznější v případech, které nespadají do prvního pilíře, ale týkají se zahraniční politiky Unie. Druhé kompetenční dělení vyplývá z toho, že zatímco „evropské odbory“ MZV se většinou zabývají koordinací a výstupy činností vlastního MZV, působnost úřadu místopředsedy vlády je rozšířena na všechny státní aktery v ČR.

5.5 Bezpečnostní a multilaterální problematika na půdě MZV

Sekce bezpečnostně multilaterální v sobě sdružuje portfolio týkající se jak vnější bezpečnosti ČR, tak i ostatních aspektů mezinárodních vztahů, jež mají multilaterální charakter. Tomu odpovídá i charakter jednotlivých odborů.

Za agendu bezpečnostní politiky ČR za ministerstvo zodpovídá *Odbor bezpečnostní politiky*. Stejně jako všechny složky MZV se podílí na její formulaci, koordinaci i realizaci. V jeho vymezení se projevuje zapojení ČR do sítě vojensko-politických a bezpečnostních mezinárodních organizací. Odbor je styčným místem pro vztahy s NATO, Západoevropskou unií (ZEU) a odpovídá za zapojení ČR do evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP). Rovněž zajišťuje účast ČR v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Při plnění těchto úkolů spolupracuje především s *Ministerstvem obrany* (např. co se týče koordinace pozic ve vojenských aspektech ESDP, při zajišťování účasti ČR v mezinárodních

⁶ Tento odbor se spolupodílí na přípravě mandátů, instrukcí a pozic na jednání orgánů EU, zejména příslušných formací Rady EU, COREPERu, pracovních skupin Rady EU a výborů a jiných pracovních orgánů Evropské komise a dalších institucí a agentur EU a vytváří rámec pro činnost Výboru pro EU, což je důležitý meziresortní orgán fungující v rámci české administrativy.

operací apod.), resp. s *Ministerstvem vnitra* (především v civilně-bezpečnostních záležitostech).

Ke konkrétním činnostem, které v souvislosti se svým vymezením vykonává, patří příprava stanovisek a podkladů pro jednání na půdě zmíněných organizací, resp. odborné řízení příslušných stálých misí, zapracovávání materiálů z těchto organizací, koordinování útvarů MZV při zpracování podkladů pro jednání Bezpečnostní rady státu⁷ a také zajišťování účasti ČR na procesu kontroly zbrojení.⁸

Pro řízení účasti ČR na společné zahraniční a bezpečnostní politice EU (SZBP) je nezbytný *Odbor společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU*. Tomu odpovídá jednak formulace cílů a priorit české participace na SZBP, vedení agendy *acquis* SZBP a rovněž zajišťování toho, aby ostatní útvary zpracovávající otázky týkající se SZBP byly s ní v souladu. Důležitou součástí jeho vymezení je, že v rámci resortu MZV koordinuje agendu boje proti mezinárodnímu terorismu (v rámci SZBP) – koordinuje činnost příslušných odborů MZV při vytváření analytických výstupů k problematice mezinárodního terorismu pro expertní orgány EU a zajišťuje v tomto směru kontakt se zpravodajskými službami. V rámci těchto povinností odbor připravuje stanoviska pro jednání českých zástupců v příslušných výborech Rady EU, zapracovává výstupy z těchto jednání, zajišťuje, aby metodické postupy MZV byly kompatibilní s platnými standardy, zastřešuje komunikaci MZV s Generálním sekretariátem Rady EU a členskými (resp. kandidátskými) zeměmi v oblasti II. pilíře. V neposlední řadě je nutné zmínit fakt, že odbor dohlíží na dodržování závazků EU při projednávání žádosti o dovoz či vývoz vojenského, resp. speciálního materiálu.

Globálně nejrozsáhlejší organizací je Organizace spojených národů (OSN), a proto není překvapením, že pro zajišťování českého členství existuje v rámci sekce samostatný odbor. *Odbor Organizace spojených národů* plní veškeré úkoly vyplývající z členství České republiky v této organizaci, a to především úkoly týkající se me-

zinárodní bezpečnosti a spolupráce.⁹ Kromě formulace základních politických priorit působení ČR na půdě OSN zahrnuje řadu praktických úkolů. Zabezpečuje a koordinuje účast ČR na Valném shromáždění, resp. na zasedání dalších hlavních orgánů OSN, organizuje agendu kandidatur ČR do orgánů OSN. Z obsahového hlediska se podílí na přípravě materiálů (právních předpisů) souvisejících s implementací mezinárodních sankcí vyplývajících z rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, zajišťuje platby řádných nebo dobrovolných příspěvků mezinárodním organizacím ve své působnosti, zabezpečuje plnění závazků vyplývajících z příslušných smluv a úmluv¹⁰ a ve spolupráci s odbornými resorty koordinuje problematiku mezinárodních kontrolních režimů vývozu materiálů a technologií dvojího použití (s cílem zamezení šíření zbraní hromadného ničení, resp. nadměrné kumulace konvenčních zbraní v problematice zemích a regionech). Má rovněž na starosti zahraničněpolitické aspekty zapojení ČR do mírových misí a operací OSN. Z aktuálních úkolů, jež spadají do kompetence odboru, stojí za zmínku formování postoje ČR k otázkám celkové reformy OSN.

V rámci multilaterální sekce působí *Odbor lidských práv*, který má na starosti mezinárodní rozměr lidskoprávní agendy. Pod jeho pravomocí spadá projednávání této problematiky na mezinárodních fórech – OSN, Rada Evropy, lidská sekce OBSE a další. Jednou z jeho hlavních činností je sledování mezinárodního práva v oblasti lidských práv a jeho vývoj a dohlížení na účast ČR na jeho kodifikaci. Je rezortním koordinátorem problematiky lidských práv, například vůči teritoriálním odborům, což zahrnuje organizaci pravidelných pracovních porad a distribuci potřebných podkladů. Podílí se na řešení problematiky uprchlíků a poskytování azylu.

Jelikož se jedná o oblast, do které zasahují i jiní aktéři, při realizaci svých úkolů spolupracuje s dalšími státními institucemi (např. s *Radou vlády* a se *zmocněncem vlády pro lidská práva*, s *Radou vlády pro národnosti* nebo *Meziresortní komisí pro záležitosti romské*

⁹ Kromě některých dílčích specifických aspektů, které spadají do působnosti jiných odborů, například Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci a jiných.

¹⁰ Například týkajících se odzbrojení, nešíření zbraní hromadného ničení, resp. vybraných druhů konvenčních zbraní, nebo mírovým využitím jaderné energie.

komunity) a nevládními organizacemi v oblasti ochrany základních práv a svobod.

5.6 Zahraníčně-ekonomická problematika na půdě MZV

Hospodářskou a kulturně-přeznační výše české zahraniční politiky pokrývá *Seke ekonomická a kulturní. Odbor dvoustranných ekonomických vztahů a podpory exportu* se orientuje na oblast vnějších ekonomických aktivit na bilaterální úrovni (tedy nikoli v rámci vnitřního trhu EU). V kompetenci odboru je jednak formování zahraniční politiky v této oblasti, ale taky dohlázení na to, aby byla realizována jednotně. Ke konkrétním činnostem, které v této souvislosti odbor vykonává, patří například příprava smluvního rámce pro vnější ekonomické vztahy, sledování naplňování mezinárodních ekonomických smluv, příprava podkladů ke globálním ekonomickým problémům, zpracovávání analýz, přehledů a jiných materiálů ekonomické povahy (o zahraničním obchodu nebo makroekonomickém vývoji ekonomiky ČR). Poskytuje rovněž podporu českým podnikům (například při navazování kontaktů, resp. při získávání informací ze země, ve které mají ekonomické zájmy) apod.

Je pochopitelné, že vzhledem ke svému vymezení spolupracuje jednak s českými zastupitelskými úřady (jejich obchodně-ekonomickými úřady), ale hlavně s *Ministerstvem průmyslu a obchodu* a jeho příspěvkovými organizacemi (Czechtrade, Czechinvest, ČEB, EGAP) či s nestátními sdruženími podnikatelských subjektů (Hospodářská komora, Svaz průmyslu a dopravy, Asociace exportérů apod.).

Obdobný charakter a vymezení má *Odbor mnohostranných ekonomických vztahů*, ale do sféry jeho působení spadá multilaterální část vnější ekonomické politiky. Kromě totožných funkcí a činností navíc spravuje agendu mezinárodních ekonomických organizací a uskupení – opět kromě Evropské unie (v kompetenci odboru je například Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, Světová obchodní organizace, Mezinárodní měnový fond a skupina Světové banky, ekonomická dimenze OBSE a OSN, Středoevropská iniciativa a v době své relevance i Středoevropská dohoda o volném obchodu).

5.7 Prezentace ČR v zahraničí

Jedním z problémů, se kterými se ČR potýkala, byla dlouhodobě chybějící jednotná všeobecná prezentace navenek. Také proto se na MZV po příchodu ministra K. Schwarzenberga začala realizovat myšlenka na ustanovení zvláštního náměstka pro ekonomickou diplomacii a prezentaci ČR v zahraničí. Posléze se od této myšlenky odstoupilo a ministerstvo se rozhodlo věnovat více pozornosti vnitřní reformě. Přesto je tato problematika zajímavým příkladem možného způsobu organizace konkrétních vztahů jednotlivých aktérů v rámci české zahraniční politiky.

Dlouhou dobu se realizovaly pouze dílčí prezentační aktivity v jednotlivých segmentech (cestovní ruch, věda, export...), ale neexistovala efektivní koordinace a společné zastřešení. Navíc nebyl ani dán jasný obsah agendy prezentace. Zásadní dokument, který měl pomoci řešit tento problém, přijala vláda v lednu 2005.¹¹ Jedná se o *Koncepci jednotné prezentace České republiky*. Jeho podstatou není rozpracování podrobných plánů, jak by se ČR měla v zahraničí prezentovat (např. podoba mediální kampaně apod.), ale jde o strategický materiál, který navrhuje systémové řešení v řízení obrazu ČR v zahraničí v dlouhodobé perspektivě. Vypracováním dokumentu bylo pověřeno právě MZV. To disponuje nejen potřebným personálním a analytickým potenciálem, ale rovněž zastřešuje činnost sítě zastupitelských úřadů po světě, které jsou jedním z hlavních realizátorů prezentace ČR v zahraničí. Koncepce je závazná pro celou státní správu, z čehož vyplývá, že všechny její segmenty jsou povinny ji včlenit do svých relevantních materiálů.

Z hlediska vymezení rolí jednotlivých aktérů Koncepce určuje MZV za hlavního koordinátora prezentace ČR v zahraničí. MZV z titulu této funkce vytvořilo konkrétní koordinační nástroj – *Komisi pro prezentaci ČR*, jako poradní orgán ministra zahraničních věcí,¹² ve které kromě náměstků ministrů relevantních resortů zasedají

¹¹ I když jde o důležitou záležitost, je nutné si uvědomit, že až do vstupu do NATO a EU byly veškeré kapacity soustředěny na tyto základní priority české zahraniční politiky po roce 1989.

¹² Alternativou bylo vytvoření nezávislé agentury. Toto řešení se vzhledem ke zkušenostem v zahraničí (např. Nizozemí, Velká Británie) ukázalo jako nevhodné. Její zřízení bylo nákladnější a ztratila se úzká vazba na státní správu a řídicí resort, což znemožňovalo efektivní koordinaci komunikačních aktivit.

rovněž ředitelé příspěvkových organizací, zástupce *Kanceláře prezidenta republiky, Parlamentu ČR a Asociace krajů ČR*. Důvodem takového složení je, aby si prezentační aktivity jednotlivých akcí nepřetížily a snažily se dosáhnout společné vize. Je tedy nevyhnutelné, aby každý orgán nebo instituce, které mají určitým způsobem vliv na vnímání ČR v zahraničí, byly přítomny při rozhodování o konkrétním obsahu prezentace a byly přímo informovány o rozhodnutích v této oblasti.

Koordináční role MZV spočívá dle Konceptu především v tom, že zajišťuje chod sekretariátu Komise pro prezentaci ČR, předkládá vládě na základě návrhů Komise dílčí kroky realizace jednotné prezentace ČR, informuje vládu jednou ročně o naplňování Konceptu jednotné prezentace ČR a svolává dle potřeby zástupce Komise k řešení konkrétních projektů prezentace ČR.

Koordináční role Komise se vztahuje především na následující instituce:

- a) diplomatické mise, Česká centra (Ministerstvo zahraničních věcí)
- b) zahraniční zastoupení Czech Trade a CzechInvest (Ministerstvo průmyslu a obchodu)
- c) zahraniční pobočky Czech Tourism (Ministerstvo pro místní rozvoj)

Práve jejich rozdílnost, neexistence jednoznačných pravidel prezentace a nedostatečná spolupráce v minulosti způsobovala nejednotnost obrazu ČR v zahraničí. Prezentační a komunikační výstupy se totiž řídily především vlastními prioritami a cíli mateřských resortů (účast na zahraničních veletrzích, prezentace výtvarného umění a hudby atd.) a nebyly komplementární (chybělo společné jednotné silné sdělení). Jako vysoce konkrétní praktický problém identifikovala Konceptce, že zastoupení těchto orgánů státní správy nesdíleli na jednom místě, čímž vznikají větší finanční náklady a větší nároky na vzájemnou komunikaci. Celkově vznikl dojem neprofesionality a zbytečné domácí konkurence na poli prezentace ČR v zahraničí. Podle Konceptu by proto dlouhodobou strategií mělo být vytváření tzv. „Českých domů“, kde by byla pod jednou střechou soustředěna všechna zastoupení ČR v zemi (s výjimkou diplomatických misí). Takové uspořádání nejen snižuje celkové náklady státu a zvyšuje kompaktnost jeho působení navenek, ale umožňuje také lepší koordinaci aktivit zastoupení, jejich monitoring, kontrolu i hodnocení.

Na samotném MZV má prezentaci ČR na starosti *Odbor krajanů a kulturních vztahů a zahraniční prezentace*. Odbor je koordináčním útvarem prezentace pro všechny ostatní jednotky MZV a příslušné útvary ústředních orgánů státní správy. Právě tento odbor zajišťuje sekretariát *Komise pro prezentaci ČR*. Má na starosti výrobu informačních a prezentačních materiálů ministerstva, spolupracuje na prezentaci ČR v zahraničních médiích, zajišťuje seznámení pracovníků s Konceptem jednotné prezentace, spravuje finanční prostředky určené na prezentaci ČR a dohlíží na dodržování jednotného vizuálního stylu ČR.

5.8 Konzulární a právní agenda MZV

Nezastupitelné místo ve struktuře MZV má *Sekce právní a konzulární*. Sdružuje odbory, které řeší jak problematiku mezinárodního práva, tak i agendu konzulární, komunitárního práva a legislativní. Ta první spadá do kompetence *Mezinárodně-právního odboru*. K jeho úkolům náleží zabezpečování účasti ČR na kodifikaci mezinárodního práva, vypracovávání potřebných stanovisek, zajišťování vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv (v gesci MZV a kromě některých specifických smluv, náležejících jiným odborům), podílí se na kontrole jejich provádění, vyhotovuje ratifikační listiny a další právní dokumenty, působí ke sjednocování české smluvní praxe, vyjadřuje se k souladu návrhů českých právních předpisů s mezinárodním právem a funguje jako depozitář mezinárodních smluv.

Konzulární odbor zejména formuje koncepci konzulární služby ČR, metodicky zajišťuje její provádění a vykonává všechny úkoly, které s tím souvisejí (řídí konzulární úřady a konzulární oddělení diplomatických misí, připravuje návrhy interních norem). Zpracovává agendu udělování diplomatických a služebních pasů a diplomatických viz a povolení k dlouhodobému pobytu pracovníkům zastupitelských úřadů cizích států. Pro širokou veřejnost je užitečný i z toho důvodu, že vypracovává podklady k vydávání doporučení v souvislosti s cestováním do cizích států.

Další z právních odborů, *Odbor komunitárního práva*, plní důležitou funkci z hlediska členství ČR v EU. Kromě toho, že sleduje a analyzuje vývoj evropského práva a vypracovává k němu potřebná

rovněž ředitelé příspěvkových organizací, zástupce *Kanceláře prezidenta republiky, Parlamentu ČR a Asociace krajů ČR*. Důvodem takového složení je, aby si prezentační aktivity jednotlivých akcí nepřetížily a snažily se dosáhnout společné vize. Je tedy nevyhnutelné, aby každý orgán nebo instituce, které mají určitým způsobem vliv na vnímání ČR v zahraničí, byly přítomny při rozhodování o konkrétním obsahu prezentace a byly přímo informovány o rozhodnutích v této oblasti.

Koordináční role MZV spočívá dle Koncepce především v tom, že zajišťuje chod sekretariátu Komise pro prezentaci ČR, předkládá vládě na základě návrhů Komise dílčí kroky realizace jednotné prezentace ČR, informuje vládu jednou ročně o naplňování Koncepce jednotné prezentace ČR a svolává dle potřeby zástupce Komise k řešení konkrétních projektů prezentace ČR.

Koordináční role Komise se vztahuje především na následující instituce:

- a) diplomatické mise, Česká centra (Ministerstvo zahraničních věcí)
- b) zahraniční zastoupení CzechTrade a CzechInvest (Ministerstvo průmyslu a obchodu)
- c) zahraniční pobočky CzechTourism (Ministerstvo pro místní rozvoj)

Právě jejich rozdílnost, neexistence jednoznačných pravidel prezentace a nedostatečná spolupráce v minulosti způsobovala nejednotnost obrazu ČR v zahraničí. Prezentační a komunikační výstupy se totiž řídily především vlastními prioritami a cíli mateřských resortů (účast na zahraničních veletrzích, prezentace výtvarného umění a hudby atd.) a nebyly komplementární (chybělo společné jednotné silné sdělení). Jako vysoce konkrétní praktický problém identifikovala Koncepce, že zastoupení těchto orgánů státní správy nesídlí na jednom místě, čímž vznikají větší finanční náklady a větší nároky na vzájemnou komunikaci. Celkové vzniklé dojem neprofesionality a zbytečné domácí konkurence na poli prezentace ČR v zahraničí. Podle Koncepce by proto dlouhodobou strategií mělo být vytváření tzv. „Českých domů“, kde by byla pod jednou střechou soustředěna všechna zastoupení ČR v zemi (s výjimkou diplomatických misí). Takové uspořádání nejen snižuje celkové náklady státu a zvyšuje kompaktnost jeho působení navenek, ale umožňuje také lepší koordinaci aktivit zastoupení, jejich monitoring, kontrolu i hodnocení.

Na samotném MZV má prezentaci ČR na starosti *Odbor krajanů a kulturních vztahů a zahraniční prezentace*. Odbor je koordinacím útvarem prezentace pro všechny ostatní jednotky MZV a příslušné útvary ústředních orgánů státní správy. Právě tento odbor zajišťuje sekretariát *Komise pro prezentaci ČR*. Má na starosti výrobu informačních a prezentačních materiálů ministerstva, spolupracuje na prezentaci ČR v zahraničních médiích, zajišťuje seznámení pracovníků s Konceptem jednotné prezentace, spravuje finanční prostředky určené na prezentaci ČR a dohlíží na dodržování jednotného vizuálního stylu ČR.

5.8 Konzulární a právní agenda MZV

Nezastupitelné místo ve struktuře MZV má *Sekce právní a konzulární*. Sdružuje odbory, které řeší jak problematiku mezinárodního práva, tak i agendu konzulární, komunitárního práva a legislativní. Ta první spadá do kompetence *Mezinárodně-právního odboru*. K jeho úkolům náleží zabezpečování účasti ČR na kodifikaci mezinárodního práva, vypracovávání potřebných stanovisek, zajišťování vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv (v gesci MZV a kromě některých specifických smluv, náležejících jiným odborům), podílí se na kontrole jejich provádění, vyhotovuje ratifikační listiny a další právní dokumenty, působí ke sjednocování české smluvní praxe, vyjadřuje se k souladu návrhů českých právních předpisů s mezinárodním právem a funguje jako depozitář mezinárodních smluv.

Konzulární odbor zejména formuje koncepci konzulární služby ČR, metodicky zajišťuje její provádění a vykonává všechny úkoly, které s tím souvisejí (řídí konzulární úřady a konzulární oddělení diplomatických misí, připravuje návrhy interních norem). Zpracovává agendu udělování diplomatických a služebních pasů a diplomatických viz a povolení k dlouhodobému pobytu pracovníkům zastupitelských úřadů cizích států. Pro širokou veřejnost je užitečný i z toho důvodu, že vypracovává podklady k vydávání doporučení v souvislosti s cestováním do cizích států.

Další z právních odborů, *Odbor komunitárního práva*, plní důležitou funkci z hlediska členství ČR v EU. Kromě toho, že sleduje a analyzuje vývoj evropského práva a vypracovává k němu potřebná

stanoviska, tak zejména zastupuje Českou republiku v řízeních před Soudním dvorem Evropských společenství a soudem 1. stupně a čini veškeré úkony s těmito řízeními související, a to jak na mezinárodní, tak na vnitrostátní úrovni.

5.9 Podpůrné a organizační složky MZV

Součástí ministerstva, jako každé větší byrokratické struktury, jsou sekce a jednotky, které plní doplňkové, organizační a administrativní funkce. Pro chod MZV a realizaci zahraniční politiky je jejich existence nezbytná, ale jelikož na tvorbě a formulování zahraniční politiky se podílejí pouze v minimální rovině, budeme se jim věnovat pouze stručně. Tyto útvary jsou organizovány v *Sekci ministra* a *Sekci logistické*.

Z hlediska tvorby české zahraniční politiky stojí za zmínku zejména *Odbor analýz a plánování*. K jeho hlavním úkolům patří analyzování situace ve světě a v jednotlivých regionech z hlediska české zahraniční politiky a má významný podíl na formulaci její koncepce. Ve spolupráci s dalšími útvary MZV a orgány státní správy připravuje koncepční materiály pro ministra a vládu nebo oponentní posudky k těmto materiálům. Pro zajištění lepších výsledků spolupracuje s *Ústavem mezinárodních vztahů* a jinými vědeckými ústavy a institucemi při zpracování analýz dlouhodobých perspektiv mezinárodní politiky.

Pozice samotného ministra (a do jisté míry i jeho náměstků) je především politická. Dá se očekávat, že konkrétní ministr s sebou přináší své vlastní představy o podobě české zahraniční politiky, vyplývající jednak z jeho vlastních názorů, ale rovněž z celkové percepcie zahraniční agendy politického subjektu, který si v rámci vládní koalice daný post může nárokovat. Praxe koaličních vlád v českém politickém systému přitom od ministra vyžaduje, aby bral ohled rovněž na zahraničněpolitické představy koaličních partnerů, i když v tomto směru není pod takovým tlakem (některé studie dokládají, že ministr zahraničních věcí má při projednávání své agendy ve vládě vzhledem ke své specializaci a možnosti opřít se o odborné základy ministerstva výhodnější postavení a může ostatní ministry do jisté míry ovlivnit – viz např. Gallhofer – Voogt – Saris 1994: 152). Aparát ministerstva se musí snažit politické priority

svého ministra do tvorby zahraniční politiky zapracovat. Ne vždy jde o bezproblémový proces, jelikož ministerstvo musí zohledňovat reálné možnosti, které na poli prosazování českých zájmů má, stejně jako dlouhodobou institucionální paměť a organizační návyky. (Ke způsobům, jakými se byrokratický aparát může s názory a myšlenkami vypořádat a konvertovat je do formální politiky, viz např. Drezner 2000: 735).

Pro práci ministra je nezbytný jeho *Kabinet*, plnicí administrativní a koordinační funkce (příprava jeho zahraničněpolitických akcí, organizace jeho společenských a stykových aktivit apod.). Kabinet dále sdrhuje poradce ministra parlamentního tajemníka, který zajišťuje pro ministra komplexní informace o práci Parlamentu, organizuje účast ministra na schůzích Parlamentu a jeho výborů, a tajemníka vládního, který koordinuje práci útvarů MZV při přípravě materiálů pro jednání ministra ve vládě, zajišťuje jeho účast na jednání vlády a svolává porady k vládní agendě.

V těchto sekcích pak figurují ještě útvary, které zabezpečují další funkce, například diplomatický protokol, zpracování informací a jejich archivaci, komunikaci agendy ministerstva navenek směrem k veřejnosti, generální inspekci a vnitřní audit, personální záležitosti, správu majetku, provozování objektů a technických služeb, administrativní úkoly apod.

5.10 Zastupitelské úřady České republiky

Dosud jsme se nezabývali složkou, bez jejíž existence by zahraniční politika obecně, ale i fungování samotného Ministerstva zahraničních věcí nebyly myslitelné. Jedná se o *Zastupitelské úřady* (pro něž se užívá i obecnější označení diplomatické mise), které oficiálně zastupují ČR v zahraničí. Přestože jsou bezprostředně navázány na ostatní útvary MZV a tvoří integrální součást ministerstva, vzhledem k jejich specifickému postavení je vhodné jim věnovat samostatnou část.

Činnost ZÚ se řídí především Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích.¹³ Ke konkrétním úkolům, které plní, patří: jednání

¹³ Nesmí tudíž vyvíjet např. přímé obchodní aktivity, ale může však být cenným zdrojem informací o obchodních možnostech, dále může zprostředkovávat

s vládou hostitelské země, resp. mezinárodními organizacemi, u nichž působí, zajišťování konzulární činnosti v daném obvodu (jenž může přesahovat hranice jedné země, jelikož ČR z důvodu efektivního plnění svých zahraničněpolitických cílů nemá zastoupení v každé nezávislé zemi), reprezentace České republiky, podpora přátelských vztahů mezi státy, rozvíjení jejich hospodářských, kulturních a vědeckých styků, příprava a zabezpečení vzájemných návštěv oficiálních představitelů.

Neméně důležitá je jejich informační funkce. Zastupitelské úřady sledují vývoj v daném místě svého působení. Získané informace (ze všech oblastí společenského života, tzn. informace vnitropolitické, zahraničněpolitické, hospodářské a kulturní) zpracovávají, hodnotí a zasílají na Ministerstvo zahraničních věcí. Domovské ministerstvo rovněž informují o činnosti hlavních informačních prostředků v přijímajícím státě se zaměřením na publicitu o ČR a hledají vhodné formy a prostředky k šíření informací a publicity o ČR.

Nejběžnější, nejpřirozenější a ve svém vymezení nejkomplexnější formou zastupitelského úřadu je velvyslanectví. V jeho čele stojí velvyslanec, který je z pověření prezidenta republiky nejvyšším představitelem ČR v přijímajícím státě, resp. u mezinárodní organizace. Zastupuje tak celý stát a z tohoto titulu je zásadní jeho koordinační role. Jeho úkolem je mj. podporovat synergii politických a diplomatických aktivit jednotlivých činitelů ČR vůči zemi, v níž působí.

Vyslání velvyslance jako nejvyššího představitele země do jiné země je v jejích vzájemných vztazích důležitou událostí. Je proto důležité zajistit, aby osoba plnící tuto funkci měla potřebné odborné zázemí a personální kvality (jazykové vybavení, zkušenosti na mezinárodním poli, schopnost reprezentace ČR a jejích zájmů, schopnost řídit zastoupení v cizí zemi, nezbytná bezpečnostní prověrka apod.). Většinou proto pochází z řad profesionálních diplomatů, i když ve výjimečných a zdůvodněných případech potenciálně může jít i o osobu mimo struktury Ministerstva zahraničních věcí (někdy dokonce jde o tzv. „politickou nominaci“, která je obvykle spíše problematická).

Jmenování velvyslance prochází standardní procedurou. Na daný post je kandidát navržen personální radou MZV. Doporučení rady

kontakty pro české podnikatelské subjekty atd. (týká se to hlavně obchodně-ekonomických úseků, které se zpravidla ve struktuře velvyslanectví nacházejí)

je vodítkem pro ministra, který velvyslance navrhuje vládě. Po schválení kandidáta je návrh předložen prezidentovi republiky ke jmenování. Tato procedura potvrzuje, že velvyslanec není zástupcem Ministerstva zahraničí, ale hlavy státu.

K definitivnímu nastoupení do funkce je ještě nezbytný souhlas země, do které je vyslán. Po jmenování prezidentem je proto jeho životopis zaslán příslušnému orgánu přijímající země. Ta se ke jmenování během týdnu až několika měsíců vyjádří. Ve valné většině vysloví souhlas – *agrément*. (Nevydání souhlasu lze považovat za znak vážných problémů, které spočívají ve výhradách přijímající země vůči navrhované osobě, nebo vyplývají z negativních vztahů mezi zeměmi.) Důležité je dodržet etiketu a zažitou praxi v mezinárodních vztazích a jméno velvyslance zveřejnit teprve po úspěšném proběhnutí celé procedury. Předčasné zveřejnění by mohlo být negativně vnímáno jako jistá forma nátlaku na přijímající zemi, aby souhlas s navrženou osobou vydala, což by nepřispělo k budování vztahů mezi oběma státy. Ohrožen by mohl být i hladký chod velvyslanectví, jelikož fakt blížící se změny může vést k odkládání důležitých aktivit a rozhodnutí, protože by se hostitelská země mohla soustředit už na velvyslance nového.

Obdobný význam jako velvyslanectví mají i tzv. *Stálé mise* (Stálé zastoupení a Stálá delegace). Rozdíl mezi nimi je v tom, že zastupují Českou republiku v mezinárodní vládní organizaci nebo integračním uskupení, a ne v konkrétní zemi. Pro jejich vymezení je důležitá konkrétní mezinárodní organizace (nebo je k ní přidružena). Obecně plní tedy i jiné konkrétní úkoly než velvyslanectví. Stálá mise zastupuje ČR v dané mezinárodní organizaci, udržuje potřebné spojení mezi ČR a organizací, informuje MZV a další orgány ČR o činnosti organizace, zasílá odbornou dokumentaci a literaturu týkající se její činnosti a v případě, že na zasedání organizace přijíždí česká delegace, napomáhá při jejích jednáních. Stálá mise řídí příslušný odbor MZV, do jehož kompetence daná mezinárodní organizace spadá. Speciálním případem je mise u EU, jež se po vstupu do EU přejmenovala na *Stálé zastoupení ČR při EU*. Zastoupení v Bruselu je největší českou diplomatickou misí na světě.

Další formou zastupitelského úřadu je *Generální konzulát*, který zastupuje ČR v určitém teritoriu přijímajícího státu a plní zejména

konzulární funkce (vyplývající z Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích a z konzulárních a jiných smluv sjednaných mezi ČR a přijímajícím státem). Z České republiky je řízen konzulárním odborem. V otázkách, které nespádají do působnosti konzulárního odboru, postupuje podle pokynů příslušného odboru MZV a příslušné diplomatické mise.

Honorární konzuláty a honorární generální konzuláty mají podobné funkce jako generální konzuláty, ale s tím rozdílem, že jsou vedeny honorárními konzulárními úředníky, kteří nemají diplomatický statut a nejsou zaměstnanci MZV. Řízení konzulárního úřadu vedeného honorárními konzulárními úředníky se řídí stejnými pravidly jako řízení generálních konzulátů. Titul „honorární generální konzul“ je hodností vyšší úrovně než „honorární konzul“, funkce a pravomoci nicméně zůstávají stejné.

Česká republika je ovšem ve světě také zastoupena sítí Českých center, která působí jako kulturní instituce a nemají diplomatický statut (jsou řízena Správou Českých center, která je příspěvkovou organizací MZV). Za zmínku stojí i jiné minoritní a spíše výjimečné formy zastoupení jako konzulární jednatelství, styčné úřady a styčné kanceláře. Specifická je pozice mise v Tchaj-wanu, která má formu České ekonomicko-kulturní kanceláře. Důvodem je neexistence diplomatických styků mezi ČR a Tchaj-wanem, a z toho vyplývající nemožnost založit na Tchaj-wanu zastupitelský úřad. Na rozdíl od velvyslanectví se česká ekonomicko-kulturní kancelář zaměřuje především na otázky kultury a obchodu.

Zajímavá je problematika personálního zajištění práce odborů ministerstva a zastupitelských úřadů. Vzhledem k vícero faktorům (mezi nimiž je důležité zmínit potřebu zajištění efektivní realizace zahraniční politiky) je běžnou praxí střídání diplomatů po určitém čase. Většinou (ale jsou četné výjimky) ke změně destinace dochází jednou za čtyři roky. Tento proces v důsledku znamená nejenom to, že diplomati během kariéry několikrát změni zemi působení, ale součástí cyklu je rovněž nutnost jistý čas působit i ve strukturách domovského ministerstva.

Očekává se, že po návratu na MZV by daný diplomat měl pokračovat v rámci toho teritoriálního odboru, do jehož působnosti spadá země, ve které působil. V realitě je toto pravidlo dodržováno přibližně v 60–70 % případů. Vysílající odbor má na vracení se diplomata přednostní nárok, ale ne vždy jej uplatní. Závisí to

pochopitelně jak na administrativních možnostech daného odboru a ministerstva (ne vždy existuje volné místo a naopak může existovat větší nedostatek pracovní síly v jiném odboru), tak i na požadavku samotného diplomata (sám může mít požadavek změnit teritoriální úsek).

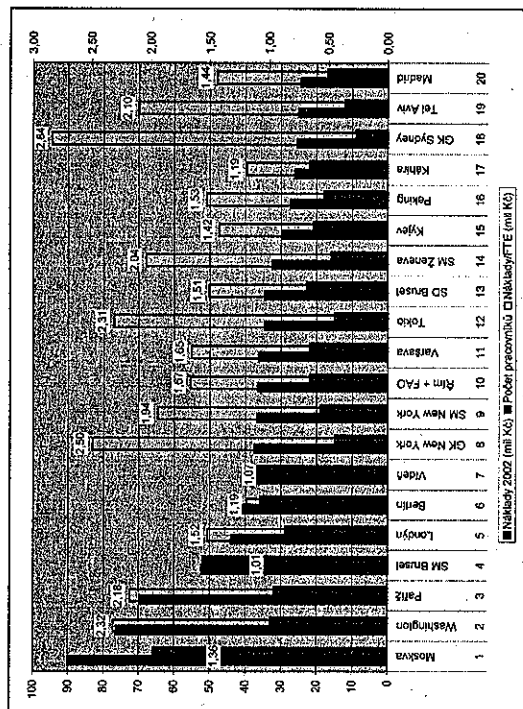
5.11 Hodnocení efektivit MZV

Řada odborníků si klade otázku, jak docílit co nejlepší naplňování cílů uváděných v koncepčních materiálech. Tato otázka souvisí s problematikou výkonnosti a efektivnosti fungování resortu zahraničí. Dosáhnout přitom striktně exaktního hodnocení je přitom takřka nemožné. Přesto bychom neměli na hodnocení zcela rezignovat. Právě na tuto činnost se zaměřuje v létě 2007 jmenovaný náměstek pro transformaci a management, který při prosazování svých představ vychází z hloubkového auditu MZV.

Bohužel, protože tento audit nebyl v době práce na sborníku k dispozici, uvádíme alespoň studii vypracovanou v roce 2004 (Holý 2004). Studie srovnává produktivitu zahraničněpolitických resortů jednotlivých zemí na základě objektivně měřitelných kritérií, jimiž jsou například průměrný počet zaměstnanců připadajících na jeden zastupitelský úřad, průměrné celkové náklady (včetně nákladů na domácí ministerstvo) na jeden ZÚ, resp. průměrné náklady na jednoho zaměstnance. Z této komparace vychází MZV ČR poměrně úspěšně (umísťuje se na předních příčkách – a to i s přihlédnutím k rozsahu agendy vyplývající z toho, v jaké kategorii států se vzhledem ke své velikosti nachází). Uvedené ukazatele ale mohou být závislé na bohatství (chudobě) dané země, a proto byly hodnoty doplněny o poměr k HDP. Dle ukazatele, který kombinuje náklady na jeden ZÚ a „výnosy“ na jednoho obyvatele, dospívá tato studie k přesvědčení, že „úspěch MZV ČR není tak zřejmý, jak se mohlo na první pohled zdát. Pokud totiž vezmeme v úvahu relativně velmi nízké platy i ostatní náhrady českých zaměstnanců MZV ČR, vyplývá, že v ostatních položkách-nákladech je naše ministerstvo mnohem méně produktivní (na 17. místě mezi Itálií a Německem) ve srovnání s nejlepšími ministerstvy (např. švýcarské, norské, dánské nebo rakouské ze srovnatelných ministerstev)“ (Holý 2004: 8).

Součástí hodnocení ministerstva je i analýza jednotlivých zastupitelských úřadů a jejich efektivity. Možno konstatovat, že nejvýraznější co do celkových nákladů a počtu zaměstnanců je zastupitelský úřad v Moskvě (náklady tvoří dokonce přibližně 4 % z rozpočtu na všechny ZÚ, viz graf č. 1). Rusko je nepochybně důležitým akterem světové politiky a ČR musí jeho pozici náležitě respektovat. Vzhledem k prioritám a směřování české zahraniční politiky je ale tak výrazná dominance ZÚ v Moskvě sporná – Rusko není členem EU ani NATO, rovněž v oblasti zahraničního obchodu má Česká republika významnější partnery. Vzhledem k relativnímu nákladovému nadhodnocení dalších dvou ZÚ – konkrétně v Kyjevě a Káhiře – vyvstává otázka, zda se česká diplomacie dostatečně rychle adaptovala na změnu politických priorit po roce 1989 (zminěné ZÚ jsou především reliktem předchozí doby). Z hlediska efektivity vynakládání finančních prostředků je zajímavé, že těchto 20 nejdražších ZÚ (tedy přibližně 17 % z celkového počtu ZÚ) produkuje dohromady téměř 38 % celkových nákladů. Takže právě jejich úspory mohou nejvíce snižovat celkové náklady.

Graf č. 1: Srovnání 20 nejdražších zastupitelských úřadů MZV ČR.



Zdroj: Holý 2004: 11–12.

Přijímat hlubší závěry vyplývající ze strohého srovnání statistických ukazatelů není bohužel možné. Míra srovnatelnosti vynakládaných prostředků je totiž nízká. Rozsah finančních prostředků, které jsou zapotřebí pro bezproblémové fungování zastupitelského úřadu v dané zemi, ovlivňuje řada kvalitativních faktorů, bez jejichž systematického zapracování jsou kvantitativní studie takřka kajíce bezuzubé (pro ilustraci můžeme uvést, že významný podíl na nákladech má například fakt, zda jsou budovy, ve kterých zastupitelský úřad sídlí, v přímém vlastnictví ČR, nebo pouze v pronájmu apod.). Takové nástroje hodnocení jsou proto spíše komplexnější. Výraznějším nedostatkem je, že i když MZV nějakým způsobem k hodnocení své činnosti přistupuje, tak se jedná víceméně o interní záležitost a ochota komunikovat zjištěné výsledky navěnek je omezená, čímž se úspěšně vyhýbá potřebné veřejné reflexi hodnocení svého výkonu při prosazování českých národních zájmů a realizaci zahraniční politiky jako takové.

5.12 Závěr

Ministerstvo zahraničních věcí sehrává na poli české zahraniční politiky zcela nezastupitelné místo, a to ve všech jeho funkcích – koncepci, koordinaci a realizaci. Kromě toho disponuje informacemi, bez kterých si nelze představit zahraničněpolitickou činnost ostatních relevantních aktérů. Jeho vliv i funkce se nicméně proměňují spolu s pokračujícím vývojem mezinárodního, a především evropského prostředí.

I proto je nutné námí naznačenou strukturu ministerstva vnímat především jako ilustrativní. Institucionální struktura musí odpovídat potřebám české zahraniční politiky a představám jejích vrcholných představitelů, které se v čase mění, a i proto je aktuální podoba struktury MZV dočasná a velmi proměnlivá v čase. V posledních letech je zářivým příkladem těchto posunů změna související se vstupem ČR do EU. Kvůli náročnosti a významu tohoto procesu vznikla na MZV samostatná sekce, pod níž agenda spadala. Nová vláda se po volbách v roce 2006 rozhodla ke změně přístupu a vznikl již zmíněný post místopředsedy vlády pro evropské záležitosti. Není přitom úplně vyloučeno, že v budoucnu bude tento trend pokračovat a samostatná sekce pro Evropskou unii se stane

zbytečnou.¹⁴ Již dnes někteří odborníci tvrdí, že evropské záležitosti (např. v podobě komunitárních politik) mají spíše vnitrostátní než mezinárodní charakter.

K reorganizaci struktury ministerstva přitom dochází pravidelně. I v brzké budoucnosti můžeme očekávat některé dílčí změny. Za nejdůležitější přitom možno považovat, že samotná potřeba aktualizace a přizpůsobení se existujícím podmínkám by měla být zahrnuta přímo do fungování aparátu jako součást hodnocení efektivity výkonu ministerstva (jelikož v takovém případě možno očekávat menší strukturální nedostatky mající vliv na práci ministerstva – viz Crichlow – Schafer 2002: 57). Lze zde proto vyzdvihnout vytvoření pozice náměstka ministra pro transformaci a management, jenž má přinést zkvalitnění hodnocení fungování MZV na poli zahraniční politiky a zakomponování vyplývajících potřebných změn. Na druhou stranu i vůči tomuto kroku je nutné zaujmout obezřetný postoj – nejedná se totiž zdaleka o první novodobý pokus o zefektivnění chodu ministerstva a samotní pracovníci MZV jsou v některých případech poněkud skeptičtí. Jsou si patrně vědomi skutečnosti, že sebestlepší strukturální reforma MZV nenahradí jejich vlastní jedinečný přínos do fungování tohoto zahraničněpolitického aktéra.

Literatura

Primární zdroje:

- Koncepce jednotné prezentace České republiky*, on-line verze (<http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=12011>), ověřeno ke dni 24. 9. 2007.
- Zpráva o zahraniční politice České republiky za období od července 1998 do prosince 1999*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha 2000.
- Zpráva o zahraniční politice České republiky za období od ledna 2005 do prosince 2005*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha 2006.
- Zpráva o zahraniční politice České republiky za období od ledna 2004 do prosince 2004*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha 2005.

¹⁴ V členských zemích EU existují různé způsoby organizace evropských záležitostí. V některých existuje samostatné ministerstvo, resp. jiný orgán na úrovni vlády, který kompetenčně pokrývá celou oblast, jinde evropské záležitosti spadají kompletně pod ministerstvo zahraničních věcí a běžný je i model koexistence zahraničního ministerstva a nějakého evropského útvaru na tomto poli tak, jak je tomu prozatím v České republice.

- Zpráva o zahraniční politice České republiky za období od ledna 2002 do prosince 2002*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha 2003.
- Zpráva o zahraniční politice České republiky za období od ledna 2003 do prosince 2003*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha 2004.
- Zpráva o zahraniční politice České republiky za období od ledna 2001 do prosince 2001*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha 2002.
- Zpráva o zahraniční politice České republiky za období od ledna 2000 do prosince 2000*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha 2001.

Sekundární literatura:

- Adler, K. P. – Bobrow, D. (1956): *Interest and Influence in Foreign Affairs*, The Public Opinion Quarterly, Vol. 20, No. 1, s. 89–101.
- Crichlow, S. – Schafer, M. (2002): *The Process-Outcome Connection in Foreign Policy Decision Making: A Quantitative Study Building on Groupthink*, International Studies Quarterly, Vol. 46, No. 1, s. 45–68.
- Drezner, D. W. (2000): *Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy*, American Journal of Political Science, Vol. 44, No. 4, s. 733–749.
- Gallhofer, I. N. – Saris, W. E. – Voogt, R. (1994): *From individual preferences to group decision in foreign policy decision making: The Dutch Council of Ministers*, European Journal of Political Research, Vol. 25, No. 2, s. 151–170.
- Holý, R. (2004): *Efektivita zahraniční služby ve vztahu k zahraničněpolitickým prioritám – teoretické přístupy, zahraniční zkušenosti, možné aplikace pro MZV*, on-line verze (<http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=12239>), ověřeno ke dni 24. 9. 2007.
- Paul E. Peterson, P. E. (1994): *The President's Dominance in Foreign Policy Making*, Political Science Quarterly, Vol. 109, No. 2, s. 215–234.

ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA: AKTÉŘI, STRUKTURA, PROCES

MICHAL KOŘAN, MARTIN HRABÁLEK (EDS.)

**MARIAN BELKO, BARBORA BODNÁROVÁ, MARTIN GAJDOŠ,
OLDŘICH KRPEC, DAVID MÜLLER, PETR ŽELINKA**



**MASARYKOVA UNIVERZITA
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV**

BRNO 2007

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU JAKO AKTÉR ZAHRAŇIČNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY

OLDŘICH KRPEC

6.1 Postavení a fungování Ministerstva průmyslu a obchodu v oblastech souvisejících se zahraniční politikou České republiky

Působnost *Ministerstva průmyslu a obchodu* (MPO) zahrnuje řadu oblastí, které se týkají zahraniční politiky České republiky (ČR). MPO je ústředním orgánem státní správy pro obchodní politiku a zahraničněekonomickou politiku, zahraniční obchod a podporu exportu. MPO zejména koordinuje zahraničněobchodní politiku ČR ve vztahu k jednotlivým státům, zabezpečuje sjednávání dvoustranných a mnohostranných obchodních a ekonomických dohod včetně komoditních dohod a realizuje obchodní spolupráci s Evropskými společenstvími/Evropskou unií (EU), Evropským sdružením volného obchodu, Světovou obchodní organizací (WTO) a jinými mezinárodními organizacemi a integračními seskupeními. Takéž řídí a vykonává činnosti spojené s uplatňováním licenčního režimu v oblasti hospodářských styků se zahraničím, posuzuje dovoz dumpingových výrobků a přijímá opatření na ochranu proti dovozu těchto výrobků.

Relevantní jsou však i další oblasti působnosti MPO, zvláště potom ve specifické situaci členství ČR v EU. MPO se totiž zabývá tvorbou státní průmyslové politiky, tvorbou jednotné surovinové politiky, správou v oblasti energetiky, jednotlivých odvětví průmyslu, problematikou vnitřního obchodu a ochranou zájmů spotřebitelů či oblastí technické normalizace.

V plnění svých úkolů v oblasti zahraniční politiky MPO úzce spolupracuje s *Ministerstvem zahraničních věcí* (MZV). MZV je ústředním orgánem státní správy na úseku zahraniční politiky a vykonává

v této oblasti koordinační pravomoc vůči všem ministerstvům. MZV zodpovídá za koordinaci vnějších ekonomických vztahů a spolu s MPO vytváří politický rámec státní podpory *vnějších ekonomických vztahů*. MPO je pak pověřeno výkonem státní správy v této oblasti. Kromě MPO se na ekonomické zahraniční politice podílí také další instituce, kromě jiných ministerstev v rámci jejich působnosti (např. *Ministerstvo pro místní rozvoj* a problematika turismu, *Ministerstvo zemědělství* a Společná zemědělská politika, *Ministerstvo financí* a oblast fiskální a monetární politiky Společenství) se na ekonomické dimenzi zahraniční politiky podílejí také klíčové zájmové skupiny (zejména *Hospodářská komora ČR*, *Svaz průmyslu a dopravy ČR*). MPO v neposlední řadě formuluje hlavní úkoly *zastupitelských úřadů ČR (ZÚ)* a jejich *obchodně-ekonomických úseků* (OEÚ) a řídí a koordinuje jejich činnost v zahraničně-ekonomické oblasti. MPO v rámci svých kompetencí v oblasti zahraničněobchodní politiky a na základě dohody s MZV OEÚ také metodicky řídí (více viz Pick, Handl 2004: 145–154).

6.2 Organizační zajištění zahraničněpolitické dimenze

V rámci MPO působí osm sekcí zaměřených na konkrétní oblasti činnosti ministerstva. Na tvorbě zahraniční politiky ČR se podílí zejména *Sekce obchodu* a *Sekce Evropské unie* vedené náměstkem ministra Martinem Tlapou. V rámci Sekce obchodu jsou z pohledu zahraniční politiky nejvýznamnější *Odbory evropských zemí* a *zemí SNS*, *Odbor mimoevropských zemí* a *Odbor strategie a kvality služeb*. Co se sekce Evropské unie týče, na zahraniční politiku ČR má významný vliv činnost *Odboru mnohostranné a společné obchodní politiky* a *Odboru vnitřního trhu a služeb EU*. Odbory, které se zabývají problematikou, která má vztah k zahraniční politice ČR, jsou však i v jiných sekcích MPO. Uvést lze zejména *Odbor konkurenceschopnosti* v *Sekci podnikání*, *Odbor mezinárodních vztahů v energetice* náležející do *Sekce průmyslu a energetiky* nebo *Odbor koordinace strukturálních fondů* ze *Sekce strukturálních fondů* (viz MPO 11. 7. 2007).

Na realizaci úkolů MPO v oblastech dotýkajících se zahraniční politiky ČR se podílejí i další vládní agentury pod vedením MPO. Jedná se zejména o organizace *CzechTrade* a *CzechInvest*.

Příspěvková organizace MPO CzechTrade je vládní agenturou na podporu obchodu. Byla založena 1. 5. 1997 jako národní proexportní organizace MPO. Má 32 zahraničních zastoupení, která zajišťují zejména servis pro české exportéry. Mezi tyto služby patří komplexní informace ze zahraničních trhů, exportní vzdělávání a poradenství a služby jejich zahraničních kancelář (www.czechtrade.cz). Příspěvková organizace MPO *CzechInvest* je vládní agenturou na podporu podnikání a investic. Vznikla v roce 1992 jako příspěvková organizace Ministerstva průmyslu a obchodu ČR. V roce 2004 došlo k jejímu sloučení s Agenturou pro rozvoj podnikání a Agenturou pro rozvoj průmyslu ČR *CzechIndustry*. Má 9 zahraničních zastoupení, jejichž hlavním úkolem je propagovat Českou republiku jako vhodné místo pro zahraniční investice a podporovat jejich příliv do ČR. Hlavním posláním nového CzechInvestu je podpora konkurenceschopnosti českých podnikatelů. Zejména se jedná o podporu zpracovatelského průmyslu a inovací prostřednictvím operačního programu Průmysl a podnikání MPO ČR (www.czechinvest.cz).

6.3 Hlavní oblasti působení a role MPO v zahraniční politice

Činnost MPO v oblasti zahraniční politiky má několik dimenzí. První okruh problémů se týká: 1) *unijní a potažmo multilaterální úrovně zahraniční politiky* (podíl ČR na společné obchodní politice); 2) *bilaterální úrovně 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).

Co se týče témat, jako je liberalizace mezinárodního obchodu, problematika protekcionismu, uvolňování přístupu na trhy pro průmyslové výrobky, služby, agrární produkty či problematika ochrany duševního vlastnictví v souvislosti s mezinárodním obchodem, ministerstvo formuluje zahraniční politiku ČR. Jde o formulaci zahraniční politiky v souvislosti s „diskuzí“ obecných otázek na mezinárodní úrovni – ČR zaujímá prostřednictvím své politiky postoje, které reflektují aktuální vnitřní a mezinárodní politickou

a hospodářskou situaci země, stejně jako konkrétní strukturu českého hospodářství a do určité míry i postoje významných českých zájmových skupin.

V praxi je proces formulace zahraniční politiky a její realizace v rámci mezinárodních vztahů zásadně modifikována členstvím ČR v EU a účastí země na *společném vnitřním trhu* a *společné obchodní politice*. Jde proto především o formulaci pozice ČR v rámci procesu agregace *jednotného postoje EU*, který je prosazován v mezinárodním prostředí a na půdě mezinárodních organizací (Evropské společenství je například vedle členských států členem WTO). Zájmy prezentované ES/EU pak odpovídají charakteru hospodářské struktury a portfoliu absolutních a komparativních výhod Společenství jako celku. Proto, pokud jde o multilaterální rovinu mezinárodní hospodářské politiky, nelze o klasické zahraniční politice ČR (resp. podílu MPO na ní) hovořit. Je však možné tvrdit, že problematika přenesení výkonu suverenity v této oblasti (především) na Evropskou komisi není v rámci ČR kontroverzní. Zájmy a pozice ČR jsou se zájmy a pozicemi formulovanými EU v zásadě kompatibilní, problematika není na vnitrostátní úrovni výrazněji diskutována, nemá ani velký politický potenciál. Ostatně i v rámci jednotlivých koncepčních a programových dokumentů vlády i jednotlivých ústředních orgánů státní správy zastávají tato témata druhotnou roli. *Koncepce zahraniční politiky ČR* či *Priority zahraniční politiky* na jednotlivá období se touto rovinou mezinárodních ekonomických vztahů zabývají jen ve velmi obecné rovině.

Na dané úrovni obecnosti lze považovat postoje ČR (resp. MPO) za kompatibilní jak s politikou EU, tak s ostatními významnými akterými (G8, mezinárodní organizace). V konkrétních případech, kdy mohou být ohroženy (tzv. oprávněné) zájmy jednotlivých zájmových skupin, je ČR připravena usilovat o mimořádná opatření (vyrovnávací a antidumpingová cla). I tento postoj je v obecné rovině zcela kompatibilní s EU a zásadami společné obchodní politiky a akceptovanou realitou v rámci WTO (srovnaj MPO 13. I. 2006 a 28. 3. 2007; Pressportal 2006).

V rámci bilaterálních vztahů se MPO podílí na realizaci ekonomické dimenze rozvoje vztahů mezi ČR a jinými zeměmi. V konkrétních dokumentech vymezujících úkoly a nástroje zahraniční politiky ČR je zdůrazněna ekonomická dimenze dobrých sousedských vztahů, vztahy s hlavními hospodářskými velmocemi (USA,

Japonsko, Čína) či dalšími zeměmi prioritního významu (jihovýchodní Asie, Latinská Amerika). U všech kategorií zemí je deklarováno úsilí o rozvoj obchodní výměny a odstraňování existujících překážek. Pokud jde o sousední země, zmíněna jsou témata rozvoje dopravní infrastruktury či příhraniční práce. Co se týče zemí prioritního významu, je kladen důraz na dosažení takové úrovně *smluvní úpravy* vzájemných hospodářských vztahů, které by umožnilo maximalizovat jejich vzájemnou výhodnost.

V oblasti podpory domácích podnikatelských subjektů vystupuje MPO jako servisní organizace, produkuje veřejné služby. Jedná se především o informace o problémech a příležitostech na trzích jiných zemí, jsou vypracovávány strategie pronikání českých subjektů na zahraniční trhy, jsou poskytovány garance a exportní úvěry pro kvalifikované domácí firmy. Pro hospodářský rozvoj ČR a vzhledem k charakteru a otevřenosti země je velmi významný přívliv zahraničních investic. V této oblasti je ČR od konce 90. let úspěšná. Vztah mezi MPO jako ústředním orgánem státní správy pro oblast zahraniční ekonomické politiky zahrnuje pochopitelně i reprezentaci stanovisek domácích podnikatelských subjektů v rámci EU (a tvorby společné obchodní politiky) a na půdě mezinárodních organizací (zejména prostřednictvím společného postoje EU). MPO se podílí na reprezentaci a prezentaci ČR v zahraničí (zmínit lze problematiku „značky ČR“). MPO pak zodpovídá za činnost EO ZÚ a jejich prostřednictvím pomáhá domácím subjektům realizovat hospodářské aktivity na půdě jiných zemí. Jedná se jak o export, tak o přímé zahraniční investice domácích podniků. Prostřednictvím obchodní diplomacie jsou také získávány informace o příležitostech a rizicích trhů a rovněž má být zajištěna prezentace ČR na odpovídající úrovni.

6.4 Aktivity MPO v oblasti vnitřního trhu, Společné obchodní politiky a na poli mezinárodních organizací

MPO se podílí na tvorbě zahraniční politiky ČR, a to pochopitelně zejména na její ekonomické dimenzi. Zde je třeba rozlišovat mezi konstituováním a realizací politik uvnitř EU (vnitřní trh) a konstituováním a realizací společných politik navenek (zejména

Společná obchodní politika). Politiky v oblasti vnitřního trhu jsou výrazným způsobem modifikovány členstvím ČR v EU. O „zahraniční politice“ (v širším slova smyslu) v této souvislosti hovoříme zejména proto, že je takto vnímána orgány státní správy, většinou podnikatelských subjektů i veřejnosti (obchodní výměna mezi podnikatelskými subjekty usazenými v různých zemích – například v ČR a v Německu – je nadále považována za mezinárodní obchod, a nikoli např. za inter-regionální dodávky).

6.4.1 Evropská unie a vnitřní trh

V oblasti vnitřního trhu EU ministerstvo vykonává škálu aktivit, která je srovnatelná s činností v ostatních členských státech EU. Katalogizace takové sumy činností či jejich typologizace je velmi obtížná, omezíme se proto na uvedení nejvýznamnějších oblastí a aktuálních příkladů činností v oblastech zahraniční politiky, které spadají do působnosti MPO.

MPO se aktivně podílí na připomínkování a vypracování řady strategických dokumentů. Zapojovalo se do konzultace priorit *Strategie vnitřního trhu*, která je revizí Strategie pro období let 2003–2006 (viz MPO 11. 1. 2006). Spolu s ostatními dotčenými rezorty vypracovalo MPO vlastní stanovisko k tomuto dokumentu. MPO se rovněž aktivně účastnilo diskuze o *Směrnici o službách* (viz MPO 2007b). V této souvislosti byla rovněž provedena analýza ekonomických dopadů, vypracovaná agenturou CzechTrade, a v průběhu diskuzí a schvalování Směrnice přijala ČR *Rámcovou pozici* k návrhu. MPO pak bylo gestorem zpracování stanovisek pro jednotlivé verze směrnice. MPO rovněž formulovalo českou pozici k problematice *vysílání pracovníků* – prostřednictvím MPO Česká republika kritizovala členské státy, které nerespektují daná komunitární pravidla. MPO pochopitelně takovými postoji i aktivitami hájí české pozice a zájmy na úrovni EU. Odborná stanoviska však experti MPO zaujmají k celé řadě dalších otázek. Zmínit lze účast ministerstva na konzultacích ke *statutu Evropské společnosti*, *Směrnice o přeshraničním přemístění sídla společnosti*, *Směrnice o výkonu hlasovacích práv akcionářů* nebo účast v konzultaci budoucích priorit *Akčního plánu modernizace práva společnosti a řízení podniků* (viz MPO 2007).

MPO se zabývá rovněž osvětovou a informační činností v souvislosti s vnitřním trhem EU. Informuje vnitrostátní subjekty o pří-

ležitostech a rizicích existujících na vnitřním trhu a o perspektivách pro jednotlivá odvětví na vnitřním trhu. Zdůrazňována je zejména perspektiva v sektoru služeb (srov. MPO 25. 6. 2007 a 22. 2. 2007).

V souvislosti s rozvojem vnitřního trhu dochází ke koordinaci regulace jednotlivých strategických odvětví na úrovni EU. MPO pak na přípravě základních dokumentů logicky participuje (např. REACH – nová politika v oblasti chemických látek).

Pokud jde o plánovaný vstup ČR do měnové unie a přijetí EURO, zpracovalo MPO *Strategii přistoupení ČR k Eurozóně* (srov. Ministerstvo financí ČR 2003).

6.4.1.1 Lisabonská strategie

V souvislosti s lisabonským reformním procesem MPO zpracovalo strategii plnění úkolů a závazků ČR. *Národní program reforem* pro roky 2005–2008 je potom základním dokumentem, který koncepčně stanovuje konkrétní národní reformní opatření v makroekonomické i mikroekonomické oblasti, jakož i v oblasti zaměstnanosti (srov. MZV 2005 a MPO 19. 3. 2007). Pokrok ve zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky, zlepšování struktury pracovního trhu a sektoru vzdělání, výzkumu a vývoje pak shrnují *zprávy o plnění programu*, na jejichž vypracování se ministerstvo zásadním způsobem podílí.

6.4.1.2 Příprava MPO na předsednictví v Radě EU

Zástupci MPO budou během předsednictví ČR v Radě EU představit *příslušným pracovním skupinám v prvním pololetí roku 2009. Od září 2005 proto působí na MPO resortní Pracovní skupina pro koordinaci při přípravě na předsednictví ČR v Radě EU*. Z hlediska své věcné působnosti se MPO podílí na činnosti čtyř formací Rady Evropské unie: Rady pro konkurenceschopnost (v oblasti průmyslu a vnitřního trhu); Rady pro dopravu, telekomunikace a energetiku (v oblasti energetiky); Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (v oblasti obchodu); Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a záležitosti spotřebitele (v oblasti ochrany spotřebitele).

Pokud jde o obsahové priority ČR pro předsednictví v oblasti působnosti MPO, budou jimi na národní úrovni témata konkurenceschopnost, čtyři svobody, bilaterální obchodní politika, jakož

i Energetika a její bezpečnost. Resortním koordinátorem přípravy MPO na předsednictví ČR v Radě EU jmenoval ministr svého náměstka Ing. Martina Tlapu (viz MPO 16. 3. 2007).

6.4.1.3 Podpora podnikání a podnikatelského prostředí

Do působnosti MPO patří sekundární právní předpisy ES v těchto oblastech: podpora podnikání, ochrana spotřebitele, průmysl, energetika a zahraniční obchod.

MPO se na všech úrovních zapojuje do politik EU, jejichž cílem je vytvořit optimální podnikatelské prostředí. Odborníci z MPO na základě mandátu zastupují ČR v Radě EU pro konkurenceschopnost. Iniciují rovněž řadu norem, hodnotí existující politiky (např. politiky zaměřené na příliv zahraničních investic), podporují dojednání mezinárodních smluv (např. smlouvy v oblasti standardizace).

Co se spotřebitelské politiky týče, MPO je v rámci možností aktivní v procesu přípravy a implementace potřebné legislativy na úrovni EU.

V oblasti ochrany duševního vlastnictví funguje na úrovni ČR *mezirezortní komise* pod vedením MPO, zřízená ministrem již na konci 90. let (MPO 16. 1. 2006).

MPO se zabývá také *politikou hospodářské a sociální soudržnosti EU*. Zejména pak poskytuje informační a asistenční servis pro žadatele o prostředky ze Strukturálních fondů EU (Operační program Podnikání a inovace – OPPI a Operační program Průmysl a podnikání – OPPI) (srov. MPO 14. 3. 2007 a 13. 1. 2006).

6.4.1.4 Energetika a suroviny

V oblasti energetiky a surovin je patrné například úsilí MPO o uspořádání jednání *Evropského jaderného fóra*. Cílem fóra je zahájit věcnou a odbornou diskusi příslušných zainteresovaných stran o příležitostech a rizicích souvisejících s jadernou energií. K této diskusi vyzvala Evropská rada ve svých závěrech z března 2007. V pořádání jednání se ČR střídá se Slovenskem (Euractiv 2007).

MPO se pak aktivně účastní také jednání *Rady pro energetiku*. ČR reprezentovaná náměstkem ministra se vyslovila například k problematice vlastnického oddělení v sektoru plynu (srov. MPO 7. 6. 2007). Ministr aktivně zasahoval i do diskuzí nad dokumentem

komise *Energetická politika pro Evropu*, účastnil se zasedání řídicího výboru *Mezinárodní energetické agentury* (MPO 11. 6. 2007). Příkladem aktivní ochrany zájmů českého průmyslu a „národních zájmů ČR“ je žaloba proti rozhodnutí Evropské komise o českém alokačním plánu na léta 2008–2012, který MPO považuje za diskriminační vůči novým členským zemím.

6.4.2 MPO a jeho aktivity na půdě mezinárodních organizací a v rámci dvoustranných vztahů

Jak již bylo uvedeno výše, MPO v oblasti své působnosti konstituuje zahraniční politiku ČR, její reálné projevy se však, co se multilaterální dimenze mezinárodních vztahů týče, omezují především na úroveň ovlivňování společné pozice EU. Hovořit tak lze o *zájmech* ČR (prosazovaných v rámci formulace zejména společné obchodní politiky), na jejichž formulaci se MPO podílí, jen obřížně však lze hovořit o realizaci těchto zájmů ústředními orgány státní správy.

Přesto MPO vyvíjí na půdě mezinárodních organizací množství aktivit. Zmínit lze účast MPO (v zastoupení náměstkem ministra) na *Konferenci OSN o obchodu a rozvoji* či na *Evropské hospodářské komisi OSN*. ČR deklaruje, že věnuje výraznou pozornost problematice dlouhodobého udržitelného rozvoje a zdůrazňuje význam jeho hospodářského aspektu.

ČR se hodlá aktivně účastnit činnosti *Mezinárodního měnového fondu* a institucí *skupiny Světové banky*, stejně jako diskuzí o jejich další roli a jejich reformách.

Co se týče WTO, ČR se snaží aktivně zastávat proliberalizační pozice, zdůrazňuje nutnost dalšího pokroku v uvolňování bariér, a to se zvláštním důrazem na trh služeb a odstranění bariér trhu se zemědělskými komoditami. Přijata byla *Strategie prosazování zájmů ČR v orgánech EU pro oblast společné obchodní politiky*. V rámci tohoto dokumentu jsou definovány konkrétní oblasti zájmů, které ČR do společných postojů prosazuje. Jakýkoliv pokrok v jednáních o liberalizaci světového obchodu je považován za žádoucí, ČR podporuje otevírání trhu EU dovozem z rozvojových zemí, závazek zrušit všechny formy exportních subvencí do roku 2013 i aktivní přístup k reformě zemědělské politiky. Ani současný pokrok v liberalizaci obchodu s nezemědělskými výrobky není považován za dostatečný, aktivní role v jednání je považována za klíčovou. Za

konkrétní zájmy ČR lze považovat důraz na pokrok v rozvoji mezinárodního obchodu se službami (zejména pokud jde o služby profesní), další otevření trhu EU v oblasti dovozu surovin či rozšíření smluvní ochrany zeměpisných označení na další výrobky (česko-budějovické pivo). Za zájem ČR lze rovněž označit omezení užívání protekcionistických opatření narušujících mezinárodní obchod (např. kvóty na dovoz textilu či obuvi z Asie), i když se jich neztíká v zásadě (podpora žádosti firmy Tesla Ecimex o zahájení antidumpingového řízení proti dovozu obrazovek z Asie). ČR si pochopitelně rovněž uvědomuje ten aspekt problematiky, který ji spojuje s hospodářským rozvojem chudých zemí. ČR je zastoupena ministrem MPO na Ministerských konferencích (srov. MPO 16. 1. 2006).

ČR se rovněž hlásí k aktivnímu dialogu s Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Hodlá aktivně využívat doporučení této organizace, vyplývající z analýz hospodářských politik členských zemí a míní spolupracovat při realizaci horizontálních projektů OECD vyžadujících mezinárodní spolupráci. ČR je zastoupena ministrem MPO na Ministerských zasedáních (MPO 21. 6. 2007).

V gesci MPO je však rovněž uzavírání dvoustranných mezinárodních smluv v některých oblastech. Jde zejména o oblast obchodu a hospodářské spolupráce a oblast energetiky, hornictví a surovin (srov. MPO 9. 1. 2006 a 9. 1. 2006b).

MPO se částečně dotýká také problematika *mezinárodního rozvoje spolupráce*. Koordinační roli má v této oblasti MZV, nicméně v současných koncepcích zahraniční politiky je rozvojová pomoc považována (mimo jiné) za podmínku pro následný úspěšný rozvoj ekonomických vztahů s zeměmi, které jsou příjemci pomoci. Po vstupu do EU v roce 2004 byl tedy započat postupný proces směřování od projektového k programovému systému zahraniční rozvojové spolupráce, založený na zúženém počtu tzv. prioritních zemí (Angola, Bosna a Hercegovina, Jemen, Moldavsko, Mongolsko, Srbsko a Černá Hora, Vietnam a Zambie). MPO spolu s příspěvkovými organizacemi a zájmovými subjekty pak podporuje pronikání domácích firem do těchto oblastí (MPO 17. 10. 2006).

6.4.2.1 Problematika obchodních sporů a odvetných opatření

MPO zpracovává expertizy a komentáře k řešení obchodních sporů ať už ČR vůči jiné zemi (typicky v rámci porušování práv a povinností

ností na vnitřním trhu), nebo EU vůči „třetí zemi“ (typicky na půdě WTO) (srov. MPO 21. 6. 2007).

Jednotlivá stanoviska bývají často výstupem ze společných jednání s podnikatelskými subjekty (srov. např. MPO 3. 8. 2006).

ČR je srozuměna se skutečností, že EU je subjektem světové ekonomiky, který nejčastěji sahá k antidumpingovým řízením a vyrovnávacím clům jako nástrojem k boji proti tzv. „neféř praktikám“ hospodářských subjektů z jiných zemí. ČR se neztíká těchto nástrojů ochrany (podpory) domácích podniků a MPO je připraveno poskytnout v tomto směru našim podnikatelům poradenskou a konzultační pomoc.

6.4.3 Reflexe politiky MPO v oblasti vnitřního trhu, Společné obchodní politiky a na půdě mezinárodních organizací

Charakter a kvalita administrace produkovaná MPO se postupně blíží úrovni obvyklé v původních členských zemích EU a výše- lých průmyslových zemích světa. Aktivita představitelů MPO je patrná v celém rozsahu otázek spadajících do působnosti ministerstva. Rovněž míra a efektivita obhajoby „zájmů ČR“ (resp. zájmů vnitrostátních subjektů) na úrovni EU je přiměřená významu a působnosti ministerstva. V rámci EU se prostřednictvím aktivit MPO prezentuje ČR konzistentní hospodářsko-politickou linii, vyznačující se proliberalizačním a (ve smyslu lisabonské strategie) proreformním postojem. Pozice zastávané ČR lze označit za blízké například skandinávským zemím, Velké Británii a v řadě ohledů Německu.

V oblasti vnitřního trhu ČR podporuje progresivní odbourávání protekcionistických bariér a relativně nižší míru regulací. Je rovněž pro dotažení klíčových aspektů vnitřního trhu („čtyři svobody“) a reformu společné zemědělské politiky. V oblasti společné obchodní politiky je ČR zastáncem aktivní pro-liberalizační strategie, podporuje „ofenzivní“ nabídky a návrhy EU, nesdílí řadu defenzivních zájmů prosazovaných některými členskými zeměmi (ochrana zemědělského trhu, proliferace antidumpingu, ochrana citlivých odvětví). V přiměřené míře ČR prosazuje své „specifické zájmy“. Tyto priority zahraničněobchodní politiky jsou podporovány i klíčovými zástupci domácích hospodářských subjektů (Svaz průmyslu

a dopravy, Hospodářská komora ČR), které v těchto intencích úsilí ČR o ovlivnění společné pozice EU výrazně podporují.

Pozice ČR ve sledovaných souvislostech jsou někdy interpretovány jako „EU-konformní“, často je poukazováno na nízkou míru aktivity při prosazování „specifických zájmů“ ČR či konkrétních domácích subjektů, kritizována je malá důslednost při využívání některých mechanismů pro ochranu konkrétních „zájmů ČR“ (kvóty, antidumpingová a vyrovnávací cla, výjimky a přechodná období aj.). Na základě analýzy programových a koncepčních dokumentů v oblasti zahraniční obchodní politiky a politik zájmů na vnitřním trhu EU je však zřejmé, že tato nižší míra „aktivismu“ v politice je konceptním projevem politiky ČR (MPO), formulované na základě vnitřních (otevřená ekonomika s vhodnou strukturou, nízká míra korporativismu, dokončená transformace, nízký podíl tzv. citlivých odvětví na HDP, ekonomická konjunktura...) a vnějších podmínek (reformní úsilí v rámci EU, liberalizační projekt na multilaterální úrovni, globalizační trendy a tlaky), v rámci standardních demokratických politických procesů.

6.5 Zahraniční obchod, podpora domácích podnikatelských subjektů a zahraničních investic

Jak v koncepčních a programových dokumentech, tak i v praxi je v oblasti zahraniční ekonomické politiky nejvíce pozornosti věnováno té úrovni činnosti, ve které relevantní orgány (MZV a MPO) usilují o zintenzivnění podpory českého exportu, zlepšení přístupu českých subjektů na zahraniční trhy a zlepšení informovanosti potenciálních zahraničních investorů o možnostech investic v ČR. Tzv. ekonomická *diplomacie* získává v kontextu globalizačních tendencí ve světové ekonomice, ale i evoluční proměně charakteru mezinárodních (politických, bezpečnostních a hospodářských) vztahů na významu. Právě na ekonomickou diplomacii je v programových dokumentech zaměřených na tvorbu a realizaci zahraniční politiky kladen mimořádný důraz. Přesun těžší činnosti do této oblasti zahraniční politiky je totiž patrný ve všech vyspělých zemích.

6.5.1 Činnost MPO v oblasti zahraničního obchodu a podpory exportu

Posílení exportní výkonnosti českých firem znamená participaci na globálním trhu, umožňující růstem tržních podílů zejména úspory z rozsahu a zvýšení konkurenční schopnosti. Podpora těch firem, které mají komparativní výhody a jsou schopny obstát v intenzivní konkurenci na světových trzích, je považována za jeden z nejdůležitějších nástrojů v rukou státní správy k dosažení hospodářské prosperity. V současné době je hodnota exportu zboží na jednoho obyvatele ČR zhruba třetinová ve srovnání s podobnými ekonomikami EU. Hluboko pod úrovní srovnatelných zemí EU je rovněž export služeb na jednoho obyvatele ČR (Businessinfo 2005b).

MPO se z těchto důvodů snaží o zintenzivnění a zefektivnění exportní politiky v úzké vazbě na požadavky českých hospodářských subjektů. Zpracována byla *Exportní strategie 2006–2010* a v rámci ní byly rozpracovány jednotlivé projekty rozvoje exportu (srov. Businessinfo 2005). Vypracovány ministerstvem jsou rovněž *Strategie prosazování obchodních zájmů v jednotlivých zemích a regionech* (zejména v Severní Americe, EU, Ruské federaci, Číně, Indii, Latinské Americe, zemích Zálivu, severní Africe), a to s ohledem na význam jednotlivých oblastí pro potenciální rozvoj domácích hospodářských subjektů (srov. Businessinfo 2006b). MPO rovněž spolu s Hospodářskou komorou ČR a Svazem průmyslu a dopravy pořádá podnikatelské mise do zahraničí.

MPO má také rozhodující vliv na činnost *Obchodně ekonomických úseků zastupitelských úřadů ČR v zahraničí* (OEÚ). Zastupitelské úřady ČR v zahraničí a jejich obchodně ekonomické úseky plní významnou roli při prosazování obchodně ekonomických zájmů. Náplní jejich činnosti je především podpora národních orgánů a institucí a dalších subjektů při rozvíjení bilaterálních kontaktů, zajišťování skutečnosti významných pro přípravu národních stanovisek a podkladů, předávání a výměna informací a lobbování při prosazování věcí prioritního zájmu a rozvoje hospodářské spolupráce. MPO pak vydává odborná stanoviska a analýzy ohledně možností hospodářské spolupráce s jednotlivými zeměmi (srov. Businessinfo 1. 2. 2006 a MPO 28. 8. 2007).

V posledních letech byla (ve spolupráci s MZV) přijata řada opatření k zintenzivnění podpory exportu, zlepšení přístupu na

zahraniční trhy a zlepšení informovanosti zahraničních investorů o možnostech investic v ČR. Schválen byl například *Kodex zásad spolupráce zastupitelských úřadů s českými firmami* (MZV 2004). Zastupitelské úřady v prioritních teritoriích dostávají přiděleno více finančních prostředků na své aktivity a dochází i k přesunu pracovníků OEÚ z dlouhodobě neperspektivních do perspektivních teritorií. Žřízena byla také *Zelená linka pro export*, jejímž cílem je usnadnění a zefektivnění kontaktu mezi podnikatelskými subjekty a institucemi a organizacemi, které podporují export.

MPO hrálo rovněž rozhodující roli při přijetí *Koncepce jednotné reprezentace ČR v zahraničí*. Vypracována byla také *Koncepce oficiálních účastí na mezinárodních veletrzích a výstavách*, kterou projednala vláda České republiky v červenci roku 2005. MPO pak prostřednictvím svých komunikačních kanálů (např. portál Business-info.cz) vyzývá podnikatele k využívání dlouhodobých vývozních úvěrů při exportu do zahraničí (srov. MVZ 2006 a MPO 17. 3. 2006).

Co se týče celých průmyslových odvětví, vypracovává pro ně MPO zvláštní strategické koncepce (např. Strategie textilního a oděvního průmyslu; Program restrukturalizace českého ocelářského průmyslu). Rada odvětví se potýká s rostoucí zahraniční konkurrencí v rámci globální ekonomiky, při řešení aktuálních problémů proto vznikají významné přesahy do zahraniční politiky a to nejen její hospodářské dimenze (srov. např. MPO 2. 2. 2006 a 5. 1. 2006).

Zástupci MPO pochopitelně udržují velmi blízký kontakt s představiteli podnikatelských subjektů, shromažďují jejich požadavky a zohledňují je při tvorbě politiky. Institucionalizovanou podobou takových kontaktů je například tzv. *Obchodní panel* (srov. např. MPO 26. 6. 2007).

6.5.2 Činnost MPO v oblasti podpory přílivu zahraničních investic

Programy investičních pobídek jsou ve vyspělých ekonomikách obvyklým nástrojem k přilákání takové formy zahraničních investic, které mají sloužit k příznivému nastavení hospodářské struktury země. Za žádoucí jsou proto považovány investice do výroby náročných na kvalifikaci pracovní síly a kapitálovou a technologickou vybavenost. Přínos je spatřován v tvorbě pracovních míst, stimulaci hospodářského rozvoje (často v regionech s nižší výkonností), posílení

exportu a dalších pozitivních dopadech. Tyto argumenty obsahují i české koncepce podpory přílivu zahraničních investic a tyto politiky jsou od konce 90. let intenzivně využívány i přes řadu kritických námitek poukazujících na jejich kontroverzní stránky (zejména narušování trhu poskytováním selektivních výhod a velkou nákladností).

Z těchto důvodů MPO produkuje programy investičních pobídek, ale především jeho představitelé vedou se zástupci potenciálních investorů dlouhodobě a intenzivní jednání. Rolí zprostředkovatele mezi státem a jednotlivými investory hraje agentura CzechInvest. Program investičních pobídek napomohl realizaci stovek investic v České republice, když pobídky ve formě příprav pozemků, podpory na vytvoření pracovních míst a především daňových úlev byly poskytnuty 240 firmám. MPO a agentura CzechInvest průběžně vyhodnocují efektivitu investičních pobídek a plnění závazků zahraničních investorů, kterými jsou tyto programy podmíněny.

Paralelně se MPO účastní úsilí o formulaci základních pravidel a významnou liberalizaci zahraničních investic na mezinárodní úrovni (srov. MPO 29. 12. 2005 a 10. 1. 2007).

6.5.3 Reflexe politiky MPO v oblasti podpory exportu a zahraničních investic

Úsilí o efektivnější správu v oblasti podpory exportu a ekonomické diplomacie obecně je limitováno řadou problémů. Mezi ně patří i některé strukturální nedostatky a neefektivita na straně státní správy. Patrná je nejednotnost (dvoukolejnost) ekonomické diplomacie vyplývající z nevyjasněných či sporných kompetencí a rozložení činností mezi MPO a MZV. Snahy podřadit ekonomickou dimenzi zahraniční politiky pod MZV narážejí na odpor. Správa tak může být paralyzována zejména s ohledem na fakt, že vedoucí OEÚ v zahraničí odpovídají MPO, zatímco vedoucí ZÚ logicky MZV.

Za slabou stránku, co se potenciálu státní správy uskutečňovat efektivní zahraniční obchodní politiku týče, lze považovat rovněž nevhodné rozdělení lidských zdrojů mezi ústředím a zahraničím. Na MPO, MZV a ústředí CzechTrade je na 235 pracovníků, na ZÚ/OEÚ je jich jen 140 – přičemž síť zahraničních pracovníků ve vyspělých zemích je kapacitně zhruba třikrát silnější (Businessinfo 2005c).

Stejně důležitá je také problematika kvality lidských zdrojů. Jen málo diplomatů má znalosti a schopnosti potřebné k realizaci

úkolu současné ekonomické diplomacie. Zástupci podnikatelských subjektů požadují především kontakty na potenciální obchodní partnery, informace o podnikatelských příležitostech a marketing ve prospěch českých firem v zahraničí. Zejména MPO proto revizuje požadavky na pozice diplomatů na zahraničních OEÚ a hodlá vyžadovat ve výrazně vyšší míře ekonomické vzdělání či zkušenosti z obchodní sféry.

Zahraniční ekonomická politika trpí značnou rozříštěností také z důvodu účasti velkého počtu participujících subjektů (kromě MPO a MZV také EGAP, ČEB, CzechTrade, CzechInvest, CzechTourism; například v oblasti dovozu investic také Ministerstvo financí, Ministerstvo životního prostředí, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže...). Marketing služeb státu je výrazně decentralizován, neexistuje jednotná nabídka služeb státu. V průzkumu realizovaném MPO v roce 2005 označilo informační nabídku státní správy podnikatelům za přehlednou a snadno dostupnou jen 13 % adresátů. V současnosti například neexistuje řízený systém podpory investic do zahraničí a vývozu služeb. Mezery jsou rovněž v jednotné reprezentaci ČR v zahraničí, stále neexistuje jednotná koncepce budování tzv. české značky.

Pokud jde o problematiku podpory přílivu zahraničních investic, je třeba konstatovat, že programy investičních pobídek zůstávají kontroverzním nástrojem hospodářské politiky. Jsou schopny generovat „dobrá“ pracovní místa, stávají se pátěří exportního průmyslu, mají potenciál zlepšovat ekonomickou strukturu. Na druhou stranu deformují trh a znamenají nezřídka vysoké a netransparentní náklady. Je sice pravděpodobné, že k příchodu největších zahraničních firem do ČR by bez těchto programů nedošlo. Obecně však platí, že neefektivnějším stimulem nejen pro příliv zahraničních investic, ale pro povzbuzení investiční a podnikatelské aktivity jako takové je zlepšení podnikatelského prostředí – tzn. nikoli selektivní, ale plošné snížení daňové a byrokratické zátěže a zlepšení podnikatelské infrastruktury.

6.6 Závěrem: Perspektivy a výzvy

MPO se spolu s ostatními ústředními orgány státní správy pokouší v té části zahraniční politiky, která se nachází v jejich působnosti,

hrát role obvyklé ve vyspělých průmyslových zemích. Takovému cíli se postupně přibližují jak po stránce kvantitativní (množství témat, kterými se zabývají), tak po stránce kvalitativní (efektivnost využívání dostupných prostředků). Ekonomická dimenze zahraniční politiky (která do značné míry spadá do působnosti MPO) nabývá na významu. Zvláště je zdůrazňována ta její část, která je přímo orientována na poskytování veřejných služeb podnikatelskému sektoru (podpora exportu, poskytování informací, podpora investic atp.). Praktické zaměření zahraniční politiky, obsahující mimo jiné reformování sítě zahraničních zastupitelských úřadů a aktivizaci jejich ekonomických úseků, odpovídá současným trendům nejvyspělejších zemí.

Pro tu oblast zahraniční (ekonomické) politiky, která se týká konstituování společné obchodní politiky EU, bilaterálních vztahů a působení ČR na půdě mezinárodních organizací, je charakteristická vysoká míra konzistence a koncepčnosti. ČR vystupuje jako čitelný aktér, své zájmy prezentuje jako kompatibilní s EU i (např.) WTO. Politiky produkované ČR (MPO) a správa v této oblasti mají podporu podnikatelských subjektů a jsou relativně málo kontroverzní.

Co se týče podpory exportu a obchodně-ekonomických zájmů ČR, je patrná řada slabín. Tato oblast je pod drobnohledem domácích subjektů, kterých se přímo dotýká, tyto aktivně kladou požadavky a jsou schopny kroky státní správy (nejen MPO) kriticky reflektovat. Je třeba říci, že MPO je v této souvislosti v bezprostředním kontaktu s vnitrostátními subjekty, intenzivně s nimi komunikuje a snaží se na vznašené požadavky reagovat. Aktuální koncepci dokumenty i kroky k jejich naplnění signalizují postupně přibližování rozsahu a kvality správy produkované MPO standardu nejvyspělejších zemí.

Zajímavé bude sledovat, jakým způsobem se česká politická reprezentace vyrovná se složitou ekonomickou a politickou realitou, v níž se ČR nachází. Nejde jen o rostoucí konkurenci v turbulentní globální ekonomice, ale rovněž o specifickou situaci, která je dána členstvím ČR v EU. V politické praxi (a v programových dokumentech) je běžné považovat za adresáta veřejné asistence v rámci zahraniční ekonomické politiky „domácí podnikatelské subjekty“. Vysoký objem a hodnota „exportu z ČR“ je považována za velmi žádoucí cíl. „Konkurenceschopnost domácích firem“ má být zvýšena veřejnými investicemi do informačních mechanismů

a zprostředkovatelských služeb. Toto jsou jen některé aspekty přístupu k zahraniční obchodní politice, který je možné označit za „tradiční“. Takový přístup bude však konfrontován s aktuální ekonomikou a politickou realitou. Pro českou politickou reprezentaci bude v kontextu členství ČR v EU stále těžší definovat *domácí* podnikatelský subjekt, označovat dodávky zboží a služeb v rámci vnitřního trhu za *export*, či realisticky usilovat o udržení konkurenční schopnosti „domácích“ podniků regionální významu prostřednictvím asistence veřejných subjektů s ohledem na *národní* zájmy.

Použité zdroje a literatura

Primární zdroje:

- Businessinfo (2005): Exportní strategie ČR pro období 2006 až 2010; on-line text: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/strategie-oez-cr-v-zahranici/obsah/1001537/37876/>
- Businessinfo (2005b): Exportní strategie ČR pro období 2006 až 2010; přínosy exportní strategie; on-line text: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/exportni-strategie-cr-2006-2010/prinosy-exportni-strategie/1001404/37889/>
- Businessinfo (2005c): Exportní strategie ČR pro období 2006 až 2010: kritické faktory úspěchu; on-line text: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/exportni-strategie-cr-2006-2010/kriticke-faktory-uspechu/1001404/37887/>
- Businessinfo (2006): Obchodně ekonomické úseky zastupitelských úřadů ČR; on-line text: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/statni-podpora-exportu/obchodne-ekonomicke-useky-cr-v-zahranici/1000485/39263/>
- Businessinfo (2006b): Strategie prosazování obchodně ekonomických zájmů ČR; on-line text: <http://www.businessinfo.cz/cz/rubrika/strategie-oez-cr-v-zahranici/1001537/>
- Euractiv (2007): Praha bude hostit evropské jaderné fórum; on-line text: <http://www.euractiv.cz/energetika/clanek/praha-bude-hostit-evropske-jaderné-forum>
- Ministerstvo financí (2003): Strategie přistoupení ČR k Eurozóně; on-line text: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/eu_dokumenty_11297.html
- MPO (2007): Řízení a správa společnosti – Corporate Governance; on-line text: <http://www.mpo.cz/cz/eu-a-vnitri-trh/řízení-a-sprava-spoll/>
- MPO (2007b): Služby na vnitřním trhu EU; on-line text: <http://www.mpo.cz/cz/eu-a-vnitri-trh/smernice-o-sluzbach-eu/>
- MPO (29. 12. 2005): Obecné informace o systému investičních pobídek v ČR; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/879.html>
- MPO (5. 1. 2006): Program restrukturalizace českého ocelářského průmyslu – návrh programu restrukturalizace; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/1510.html>
- MPO (9. 1. 2006): Mezinárodní smlouvy v oblasti obchodu a hospodářské spolupráce; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/9755.html>

- MPO (9. 1. 2006b): Mezinárodní smlouvy v oblasti energetiky, hornictví a surovin; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/7708.html>
- MPO (11. 1. 2006): Vnitřní trh EU – základní principy; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/3363.html>
- MPO (13. 1. 2006): Operační program Průmysl a podnikání 2004–2006; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/6345.html>
- MPO (13. 1. 2006): Strategie prosazování obchodně ekonomických zájmů ČR v EU; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/5660.html>
- MPO (16. 1. 2006): Meziřesortní komise pro potírání nelegálního jednání proti právům k duševnímu vlastnictví; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/6081.html>
- MPO (16. 1. 2006): Výsledky VI. Konference ministrů Světové obchodní organizace v Hongkongu; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/5913.html>
- MPO (2. 2. 2006): Strategie textilního a oděvního průmyslu; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/9000.html>
- MPO (17. 3. 2006): Nová koncepce oficiálních účastí na mezinárodních veletrzích a výstavách; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/12196.html>
- MPO (3. 8. 2006): Stanovisko firem v oboru výroby, dovozu a prodeje obuvi a MPO k návrhu EK na uložení konečných antidumpingových cel na dovozy vybrané obuvi z Asie; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/20742.html>
- MPO (3. 8. 2006): „Společné stanovisko“ podnikatelů a MPO k návrhu EK na zavedení konečných antidumpingových cel na dovoz vybrané obuvi z Číny a Vietnamu; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/20742.html>
- MPO (17. 10. 2006): ZAHRAŇJÍ ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCE – ODA; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/23472.html>
- MPO (10. 1. 2007): Postup Ministerstva průmyslu a obchodu při udělování investičních pobídek v režimu zákona č. 72/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů po 1. lednu; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/26071.html>
- MPO (22. 2. 2007): IMI systém – informační systém vnitřního trhu; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/582.html>
- MPO (14. 3. 2007): Operační program Podnikání a inovace (OPPI) 2007–2013; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/12175.html>
- MPO (16. 3. 2007): Příprava MPO na předsednictví ČR v Radě EU; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/28703.html>
- MPO (19. 3. 2007): Lisabonská strategie v ČR po Summitu EU; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/28771.html>
- MPO (22. 3. 2007): Antidumping v Evropské unii; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/7567.html>
- MPO (28. 3. 2007): Navštívila generálního ředitele pro obchod Evropské komise Davida O'Sullivan na MPO; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/29130.html>
- MPO (7. 6. 2007): Jednání Rady pro energetiku; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/31286.html>
- MPO (11. 6. 2007): Zasedání Řídícího výboru Mezinárodní energetické agentury na úrovni ministrů; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument/31387.html>

MPO (21. 6. 2007): Řešení obchodních sporů; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31684.html>.

MPO (21. 6. 2007): Zasedání Rady OECD na úrovni ministrů; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31675.html>.

MPO (25. 6. 2007): EBTP – Evropský podnikatelský konzultační panel; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument29627.html>.

MPO (26. 6. 2007): Deváté setkání účastníků obchodního panelu; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31751.html>.

MPO (11. 7. 2007): Organizační struktura; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31382.html>.

MPO (17. 7. 2007): Směrnice o výkonu hlasovacích práv akcionářů; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument32530.html>.

MPO (28. 8. 2007): Obchodně ekonomické úseky Zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument9105.html>.

MZV (2003): Koncepce zahraniční politiky ČR 2003–2006; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=4191>.

MZV (2004): Priority zahraniční politiky; on-line text: <http://www.mzv.cz/www/mzv/default.asp?id=24865&ido=218&idj=1&amb=1>.

MZV (2004): Zásady spolupráce zastupitelských úřadů České republiky s českými podnikatelskými subjekty v obchodně ekonomické oblasti; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?ID=8461>.

MZV (2005): Národní lisabonský program 2005–2008; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=19758>.

MZV (2006): Koncepce jednotné reprezentace ČR v zahraničí; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=13680>.

Sekundární literatura:

Pick, O. – Handl, V. (2004): Zahraniční politika České republiky 1993–2004, Praha: ÚMV.

Pressportal (2006): Ministerstvo průmyslu a obchodu: Ve společné obchodní politice EU hraje ČR aktivní roli; on-line text: <http://pressportal.cz/ministerstvo-prumyslu-a-obchodu/tz/1276-cr-aktivni-role-obchodni-politika-eu/>.

Internetové stránky:

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR: www.mpo.cz

Ministerstvo zahraničních věcí ČR: www.mzv.cz

Businessinfo: www.businessinfo.cz

Pressportal: www.pressportal.cz

Euractiv: www.euractiv.cz

PARLAMENT JAKO AKTÉR ZAHRAŇIČNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY

PETR ŽELINKA

7.1 Úvod a vymezení¹

Cílem této studie je objasnit pozici *Parlamentu České republiky* (dále jen Parlamentu) při tvorbě a implementaci zahraniční politiky. Analýza se zaměřuje spíše na proces a možnosti, kterými Parlament disponuje, než na výstupy samotné.

Parlament může vstupovat do procesu tvorby ZP na mnoha svých úrovních. Pro přehlednost tedy bude rozdělen na jednotlivé analytické roviny, které jsou vymezeny následovně: individuální (poslanec a senátor, předseda *Poslanecké sněmovny* a *Senátu*), skupinové (výbory, delegace při mezinárodních a transnárodních organizacích), úroveň obou komor (Poslanecká sněmovna, Senát) a úroveň Parlamentu jako celku. Jednotlivé pravomoci a vliv v rámci ZP bude vždy analyzován na té úrovni, která je k tomu nejvhodnější. Tento postup umožní přesnější pochopení procesů, které v Parlamentu v rámci zahraniční politiky ČR probíhají. U každé z analytických úrovní bude zkoumána a) právní zakotvenost pravomocí a povinností (statická dimenze); b) uskutečňovaná aktivita a skutečný vliv na zahraniční politiku (dynamická dimenze); stejně jako c) subjektivní vnímání sebe sama a stupeň kontinuity v jednání na dané úrovni. Předmětem zájmu bude i interakce s dalšími aktéry zahraniční politiky a vliv mezinárodního prostředí na daného aktéra, respektive danou rovinu.

¹ Mé poděkování patří (řazeno abecedně) Františku Bublanovi, Petru Fleischmannovi, Petru Krilovi, Štěpánu Pecháčkovi, Daně Prudkové, Přemyslu Sobotkovi a Miroslavu Škaloudovi za jejich cenné informace a vzhled do problematiky a především za ochotu se mnou spolupracovat.

ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA: AKTÉŘI, STRUKTURA, PROCES

MICHAL KOŘAN, MARTIN HRABÁLEK (EDS.)

**MARIÁN BELKO, BARBORA BODNÁROVÁ, MARTIN GAJDOŠ,
OLDŘICH KRPEC, DAVID MÜLLER, PETR ZELINKA**



MASARYKOVA UNIVERZITA
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV
BRNO 2007

MPO (21. 6. 2007): Řešení obchodních sporů; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31684.html>.
MPO (21. 6. 2007): Zasedání Rady OECD na úrovni ministrů; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31675.html>.
MPO (25. 6. 2007): EBTP – Evropský podnikatelský konzultační panel; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument29627.html>.
MPO (26. 6. 2007): Deváté setkání účastníků obchodního panelu; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31751.html>.
MPO (11. 7. 2007): Organizační struktura; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument31382.html>.
MPO (17. 7. 2007): Sněmice o výkomu hlasovacích práv akcionářů; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument32530.html>.
MPO (28. 8. 2007): Obchodně ekonomické úseky Zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí; on-line text: <http://www.mpo.cz/dokument9105.html>.
MZV (2003): Koncepce zahraniční politiky ČR 2003–2006; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=4191>.
MZV (2004): Priority zahraniční politiky; on-line text: <http://www.mzv.cz/www/mzv/default.asp?id=24865&ido=218&idj=1&amb=1>.
MZV (2004): Zásady spolupráce zastupitelských úřadů České republiky s českými podnikatelskými subjekty v obchodně ekonomické oblasti; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/Soubor.asp?ID=8461>.
MZV (2005): Národní lisabonský program 2005–2008; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=19758>.
MZV (2006): Koncepce jednotné reprezentace ČR v zahraničí; on-line text: <http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=13680>.

Sekundární literatura:

Pick, O. – Handl, V. (2004): Zahraniční politika České republiky 1993–2004, Praha: ÚMV.
Pressportal (2006): Ministerstvo průmyslu a obchodu: Ve společné obchodní politice EU hraje ČR aktivní roli; on-line text: <http://pressportal.cz/ministerstvo-prumyslu-a-obchodu/tz/1276-cr-aktivni-role-obchodni-politika-eu/>.

Internetové stránky:

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR: www.mpo.cz
Ministerstvo zahraničních věcí ČR: www.mzv.cz
Businessinfo: www.businessinfo.cz
Pressportal: www.pressportal.cz
Euractiv: www.euractiv.cz

PARLAMENT JAKO AKTÉR ZAHRA NIČNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY

PETR ŽELINKA

7.1 Úvod a vymezení¹

Cílem této studie je objasnit pozici *Parlamentu České republiky* (dále jen Parlamentu) při tvorbě a implementaci zahraniční politiky. Analýza se zaměřuje spíše na proces a možnosti, kterými Parlament disponuje, než na výstupy samotné.

Parlament může vstupovat do procesu tvorby ZP na mnoha svých úrovních. Pro přehlednost tedy bude rozdělen na jednotlivé analytické roviny, které jsou vymezeny následovně: individuální (poslanec a senátor, předseda *Poslanecké sněmovny* a *Senát*), skupinové (výbory, delegace při mezinárodních a transnárodních organizacích), úroveň obou komor (Poslanecká sněmovna, *Senát*) a úroveň Parlamentu jako celku. Jednotlivé pravomoce a vliv v rámci ZP bude vždy analyzován na té úrovni, která je k tomu nejvhodnější. Tento postup umožní přesnější pochopení procesů, které v Parlamentu v rámci zahraniční politiky ČR probíhají. U každé z analytických úrovní bude zkoumána a) právní zakotvenost pravomocí a povinností (statická dimenze); b) uskutečňovaná aktivita a skutečný vliv na zahraniční politiku (dynamická dimenze); stejně jako c) subjektivní vnímání sebe sama a stupeň kontinuity v jednání na dané úrovni. Předmětem zájmu bude i interakce s dalšími aktéry zahraniční politiky a vliv mezinárodního prostředí na daného aktéra, respektive danou rovinu.

¹ Mé poděkování patří (řazeno abecedně) Františku Bublanovi, Petru Fleischmannovi, Petru Krilovi, Štěpánu Pecháčkovi, Daně Prudkové, Přemyslu Sobotkovi a Miroslavu Škaloudovi za jejich cenné informace a vzhled do problematiky a především za ochotu se mnou spolupracovat.

7.2 Individuální rovina

7.2.1 Poslanci a senátoři

Zde si proto budeme všimnat spíše jednotlivostí a opět budeme vycházet z rozdělení na statickou (formální) a dynamickou (praktickou) dimenzi. Obecnému ústavnímu kontextu tvorby zahraniční politiky se věnuje kapitola D. Müllera, zde proto jen připomeneme, že statická (formální) dimenze² poslanců a senátorů se liší. Poslanec disponuje pravomocí navrhnout zákon a především interpelovat členy vlády, naopak senátor je při své legislativní iniciativě odkázán na senát jako celek a pravomoc interpelovat mu není dána. Poslanci mají možnost být členy až dvou výborů, senátoři pak mají povinnost být členem právě jednoho výboru (až na organizační, mandátový a imunitní výbor).³ Svou roli má i možnost předkládat pozměňovací návrhy.

Dynamická (praktická) dimenze ukazuje, že formální vymezení nebrání senátorům úspěšně iniciovat zákony, proto je možné obě skupiny pojmát paralelně.⁴ Pro zkoumání legislativní iniciativy poslanců a senátorů si autor zvolil jako vzorek poslance a senátory výborů, které mají vztah k zahraniční politice. Tento výběr je odůvodněn předpokladem jejich větší aktivity v oblasti zahraniční politiky než u ostatních poslanců a senátorů. Toto šetření nicméně ukázalo, že ani poslanci ani senátoři navrhování zákonů coby prostředek k ovlivnění zahraniční politiky nevyužívají,⁵ zatímco

² Bude čerpáno z následujících zákonů: ústavní zákon č. 1/1993 Sb. v platném znění, zákon 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu v platném znění, zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění

³ Dále mohou být členem komise; ve vztahu k zahraniční politice jsou relevantní celkově pouze dvě komise – *Parlamentní pracovní skupina k jednání s poslanci Národní rady Rakouska a členy Spolkové rady Rakouska o problematice jaderné elektrárny Temelín*, která však vznikla teprve v dubnu tohoto roku a nemá za sebou žádné výsledky, a *Stálá komise Senátu pro krajiny žijící v zahraničí*.

⁴ Pro přesnost, z 65 návrhů Senát schválil 41, z nichž 14 úspěšně prošlo Poslaneckou sněmovnou, šest ze schválených je ještě v jednání (viz Knotek 2007).

⁵ Výjimku tvořily dva relevantní návrhy a několik případů spíše technického rázu, zkoumané období bylo 2002–2006, zkoumanými výbory – Zahraniční výbor, Výbor pro zahraniční záležitosti, obranu a bezpečnost a oba Výbory pro evropské záležitosti.

v politice domácí je legislativní aktivita značná. Návrh zákona zřejmě není poslanci a senátoři vnímán jako vhodný prostředek pro prosazení vlastní vize zahraniční politiky.

Poslanci a senátoři mohou podávat pozměňovací zákony. V případě ratifikace mezinárodních smluv v souvislosti se vstupem do mezinárodních organizací není možné měnit charakter či text smlouvy. Ovšem při přijímání legislativy před vstupem do EU, tj. takzvané legislativní harmonizace, na jedné straně poslanci, resp. jejich kluby, tlumily podávání pozměňovacích návrhů, aby proces přijímání byl snadnější. Na straně druhé však některé přijaté pozměňovací návrhy donutily hlavního vyjednavče Pavla Teličku změnit jeho negociační pozici v EU (Kyselová-Majovská 2001).

Bylo již zmíněno, že poslanci oproti senátorům mají právo interpelací. Interpelace vládních představitelů v oblasti zahraniční politiky je poslanci chápána jako relevantní nástroj a je i často uplatňována. Otázkou však zůstává, do jaké míry může mít interpelace reálný dopad na zahraniční politiku. Interpelace samozřejmě nemá zavazující charakter a v nejlepším případě je tedy možné upozornit na určité pochybení či špatné směřování zahraniční politiky. U dílčích záležitostí je na vědomí interpelovaných ministrů či premiéra, zda danou jednotlivost pozmění (například pokud mu daná skutečnost zatím nebyla známa). Ve věcech zásadního charakteru nelze očekávat změnu. Na stranu druhou může interpelace, především v součinnosti s pozorností médií a veřejnosti, vytvářet tlak na členy vlády, aby se vyjadřovali k určitým záležitostem zahraniční politiky. Například diskuse o radarové základně na území ČR vyvolala celou řadu interpelací, které se dotýkaly témat, o kterých ministři či premiér příliš neinformovali. Pokud by společnost věnovala větší pozornost interpelacím i v jiných otázkách, mohl by se z interpelace stát nástroj nátlaku poslanců. Sledovanost přímých přenosů či informování médií o obsahu interpelací však tento vývoj nenaznačuje.

Vliv senátora či poslance coby jednotlivce na zahraniční politiku, pokud nebereme v potaz možnost příslušnost k parlamentním výborům či vládě, je tedy spíše minimální, což vyplývá především z pravomocí, jež jsou jim přiděleny. Nahlížení poslanců a senátorů na jejich vliv na zahraniční politiku se s tímto shoduje (dotazníky 2007). Tato skutečnost se zřejmě v budoucnosti příliš měnit nebude, za předpokladu, že se nezmění veřejný a mediální zájem o interpelace.

7.2.2 Předseda Poslanecké sněmovny, předseda Senátu⁶

Co do právního zakotvení jsou obě funkce velmi podobné, především ve vztahu k zahraniční politice ČR, kde jediná relevantní zmínka v obou jednacích rádech se týká zastupování dané komory navenek, což lze interpretovat jako pravomoc vykonávat diplomatickou a zahraničněpolitickou aktivitu.⁷

Post předsedy Poslanecké sněmovny či Senátu dává poměrně silný neformální vliv, široký prostor pro aktivitu a vlastní iniciativu, který, jak je patrné z výše uvedeného, není nikde zakotven. Záleží pak na dané osobě, jak s ním naloží. Dokládají to příklady Lubomíra Zaorálka či Přemysla Sobotky, kteří byli či stále jsou, v zahraniční politice velmi aktivní. Dokazuje to například jejich jednání s východoasijskými zeměmi,⁸ kde zaštitěním vyjednávání se zástupci legislativních komor daných zemí napomáhali především zájmům českého podnikatelského sektoru, což můžeme označit za typický příklad ekonomické zahraniční politiky. Jako další podobný příklad je možné uvést diplomatická jednání P. Sobotky za účelem uvolnění přechodných bariér na pracovních trzích, která vedl s představiteli některých zemí Evropské unie, respektive zástupců jejich parlamentů, či jeho v poslední době zvýšená aktivita na poli Visegrádské spolupráce.

Platformou pro diplomacii a pro zahraničněpolitické aktivity obou předstevů mohou být také instituce či pravidelná setkávání důležitých předstevů národních parlamentů či jejich komor.⁹ Jed-

⁶ Neformální vliv, jenž je v následujícím textu předstevům komor připisován, lze do určité míry nalézt i u místopředsedů a v minimální míře i předstevů výborů či jejich místopředsedů, alespoň do té míry, že často zaštitují diplomatické delegace. Nicméně předstevův vliv je jednoznačně největší, a proto bude rozebírán právě on.

⁷ *Diplomacie* v tomto článku bude chápána jako vedení mezinárodních záležitostí vyjednáváním (Krieger eds. 2000: 133), přičemž nebude pouze omezena jen na činnost diplomatického sboru či exekutivy. *Zahraničněpolitické aktivity*, pak odkazují na veškeré stýkání předstevů daného státu se zástupci států jiných, aniž by ke konkrétnímu vyjednávání docházelo.

⁸ Především s Čínou, Jižní a Severní Koreou a Vietnamem, podobná vyjednávání se udála například i s Ruskem. Poměrně často jsou vedena ekonomická jednání i na Blízkém východě.

⁹ Například Konference předstevů parlamentů evropských zemí, Meziparlamentní unie, Asociace evropských senátů, ale v některých jednáních i Regionální partnerství či Visegrádská čtyřka.

nání vedená na tomto poli se týkají především záležitostí Evropské unie, ale je možné tvrdit, že mohou sloužit i k navazování přímých vztahů mezi politickými předstevy. Ty následně mohou do určité míry ovlivňovat úroveň bilaterálních vztahů či sjednotit postoje některých zemí. Jako příklad může sloužit *Asociace evropských senátů*, jež vytváří společnou platformu pro komunikaci předstevů senátů a do určité míry se snaží koordinovat jejich snahu o posílení pozice v daných státech, tedy i v zahraniční politice. Blížší poznání a navázání vztahů na této úrovni, vzhledem k roli senátů, již v domácí politice hrají, má vliv i na zahraniční politiku ČR.

Ukazuje se, že nezanedbatelná část bilaterálních kontaktů se odehrává na úrovni předstevů komor (ale také výborů, jak uvidíme dále). A právě na této úrovni je sebezpečet role předstevů dané komory zcela zásadní, jelikož neformální vliv, kterým tito aktéři disponují, záleží právě na jejich vlastní vyvíjené aktivitě. Kontinuita zahraniční politiky těchto předstevů závisí na tom, do jaké míry chtějí svého předchůdce následovat, či nikoliv, a také na tom, do jaké míry jsou diplomatické aktivity obou předstevů koordinovány se zahraniční politikou vlády či Ministerstva zahraničí. Z rozhovorů vyplynulo, že spolupráce mezi zástupci Parlamentu a výkonné moci, lhostejno, zda se jedná o předstevy obou komor, či jednotlivé poslance a senátory, je vnímána jako vcelku dobrá (dotazníky 2007). Ve většině případů jednání těchto předstevů řeší spíše dílčí záležitosti, které jsou ve shodě s vládou nastaveným kursem. Současně dění zatím nenavědčuje tomu, že diplomatické aktivity (na rozdíl od zahraničněpolitických) byly vedeny v rozporu se stanovisky vlády. A to i navzdory skutečnosti, že předstevy Poslanecké sněmovny je v současné době člen opoziční strany (ČSSD), která se s vládou názorově rozchází (především ve vztahu k EU či v otázce americké radarové základny). Stejně tak nic nenavědčuje tomu, že by za minulých vlád docházelo k něčemu podobnému ze strany předstevy Senátu, kde byla také rozdílná politická příslušnost mezi předstevy Senátu a vládními stranami.

Parlamentní diplomacie v podání předstevů obou komor je dynamický proces se vzestupnou tendencí, jak na kvantitativní, tak na

mentní unie, Asociace evropských senátů, ale v některých jednáních i Regionální partnerství či Visegrádská čtyřka.

kvalitativní úrovni. Byť se předsedové komor (z titulu své parlamentní funkce) nepodílejí přímo na formulaci zahraničněpolitických priorit, jejich diplomatické a zahraničněpolitické aktivity jsou nezanedbatelným doplňkem k praktické tvorbě a implementaci zahraniční politiky.

7.3 Úroveň skupinová

7.3.1 Parlamentní výbory

Statická (formální) dimenze je v případě výborů i komisí poměrně přesně definována. Zakládá povinnost zřídit určité penzum výborů, přičemž jen některé mají vztah k zahraniční politice. V případě Sněmovny se jedná o *Výbor pro evropské záležitosti* a *Rozpočtový výbor*, u Senátu je pouze zmíněna nutnost některý z výborů pověřit agendou evropských záležitostí. Ve výboru se projednává ta agenda, kterou určí příslušná komora či výbor sám, přičemž jednací řád určuje předseda výboru. Přijátá usnesení mají doporučující charakter. Pro mechanismus hlasování ve výboru je třeba zdůraznit, že složení výboru je proporční, tedy že odpovídá rozložení sil v dané komoře. Poslanci mají možnost předvolávat vládní představitele a požadovat na nich vysvětlení. Výbory mohou zakládat podvýbory, kterým zde však prostor věnován nebude z důvodu jejich spíše okrajového významu.

Jako první je třeba vymezit výbory, které mají vztah k zahraniční politice. Dle projednávané agendy výborů obou komor se jedná o následující: ve Sněmovně *Zahraniční výbor*, *Výbor pro evropské záležitosti*, v menší míře *Výbor pro bezpečnost* a *Výbor pro obranu*; v Senátu se jedná o *Výbor pro zahraniční věci*, *obranu a bezpečnost* a *Výbor pro záležitosti Evropské unie*. Na rozdíl od jiných států otázka rozpočtu není spojována se zahraniční politikou a Rozpočtový výbor svůj možný vliv na zahraniční politiku v podstatě neuplatňuje. Zřejmě pro něj není zahraniční politika ve vztahu k rozpočtu důležitá, či chápe zahraniční politiku a výdaje na ni vynaložené do určité míry jako specifickou až autonomní oblast.

Analýzu vlivu parlamentních výborů lze rozdělit na dvě části: a) Projednávání záležitostí spjaté se zahraniční politikou a následně vydávání doporučujících usnesení pro vlastní Parlament (funkce vůči Parlamentu vnější); b) vlastní diplomatická akti-

vita – tedy především jednání na úrovni parlamentních výborů (funkce vnější).

7.3.1.1 Funkce dovnitř Parlamentu

Výbory v obou komorách mají dle jednacího řádu danou pravomoc doporučovat komorám, zda přijmou dané usnesení či zákon. Nikde není stanovena povinnost, aby daná komora hlasovala dle díkce výboru, přesto se nabízí zajímavá otázka, do jaké míry je rozhodnutí výborů určující pro vývoj v komorách. Při porovnání doporučených a schválených zákonů, smluv či usnesení se zdá, že mezi doporučením a schválením existuje silná korelace,¹⁰ a tedy že výbory mají určující roli při hlasování. Toto tvrzení, respektive jeho premisu, že korelace doporučení výboru a výsledku hlasování v komoře má výpovědní hodnotu, však lze vyvrátit. Je třeba vzít v úvahu proporčně shodné složení výborů a komor. Jinými slovy se dá očekávat, že hlasování například ve Sněmovně dopadne tak jako v daném výboru, protože poslanci při něm sledují stranickou příslušnost a rozložení sil je tak zachováno. Je tedy přesnější tvrdit, že dle výsledku hlasování ve výborech spjatých se zahraniční politikou se dá s úspěchem předpokládat i budoucí průběh hlasování v dané komoře.

Hlavní funkcí výborů tak jednoznačně zůstává povinnost komory informovat. Vzhledem k omezenému času, kterým Parlament disponuje, jsou výbory ideální platformou pro analýzu a vyhodnocení dostupných informací (ze zdrojů, o nichž bude řeč níže) a pro jednání se zastupci vlády. Následně je zpracována zpráva, která je určeným zpravodajem výboru představena Parlamentu. Členové Parlamentu jsou informováni skrze usnesení nebo zpravodajem. Mohou se také jednat ve výborech účastnit, přestože to není ve výborech se zahraničněpolitickou tematikou příliš časté. Mají pak pouze poradní hlas. Zhodnotit, do jaké míry má informování ze strany výborů vliv na hlasování poslanců a senátorů, je velmi obtížné a špatně prokazatelné a představuje prostor pro další analýzu.

¹⁰ Autor provedl šetření, jako vzorek sloužily zákony a smlouvy se vztahem k zahraniční politice ČR přijaté za rok 2007 v Poslanecké sněmovně. Autorovi se nepodařilo nalézt byť jediný případ, kdy by se doporučení výboru neshodovalo s výsledkem hlasování.

7.3.1.2 Funkce navenek Parlamentu

Výbory nefungují jen jako platformy pro projednávání zákonů a usnesení, ale stejně jako předsedové obou komor (popřípadě místopředsedové) jsou činné v samotném výkonu zahraniční politiky. Tato činnost je někdy označována jako „parlamentní diplomacie“. Ať už se jedná o přijímání zahraničních delegací, jednání výborů stejného zaměření cizích států ohledně problematiky dotýkající se společných zájmů, vlastní vysílání delegací do zahraničí, ale také mezinárodních organizací a podobně.

Otázkou je, do jaké míry se některé delegace či takto zprostředkované styky dají považovat za diplomacii. Nabízí se možnost, že v určitých případech jde spíše o zahraničněpolitickou aktivitu, která má v nejlepším případě za výsledek navázání osobních kontaktů. Na druhou stranu se často jedná o ekonomickou zahraniční politiku, kdy stejně jako v případě předsedů obou komor jsou výbory v zahraničí doprovázeny zástupci soukromého sektoru, již mají v dané zemi zájem podnikat. Dále řešení konkrétních společných záležitostí, např. v rámci Visegrádské čtyřky ohledně schengenského prostoru, a předávání zkušeností, například ohledně vybudování demokracie balkánských států, což naznačuje, že se sice nejedná o zásadní věci, ale právě provádění konkrétních kroků na nižší úrovni je nezanedbatelným prvkem zahraniční politiky. Zajímavou platformou pro setkávání je Konference evropských výborů parlamentů (COSAC). V současné době se zabývá agendou spojenou s evropskou reformní smlouvou či výměnou informací mezi parlamenty členských zemí. Cílem je více zapojit národní parlamenty do agendy Evropské unie,¹¹ čímž dochází k jejich posilování.

7.3.2 Stálé delegace

Stálé delegace při mezinárodních organizacích¹² představují zajímavou výzkumnou výzvu, protože jejich činnost není nikde zakotve-

¹¹ Více viz online text (<http://www.cosac.eu/en/cosac/>).

¹² Parlamentní shromáždění OBSE, Parlamentní shromáždění SEI, Parlamentní shromáždění Rady Evropy, Parlamentní shromáždění NATO, Shromáždění ZEU, Meziparlamentní unie, Euro-středomořského parlamentního shromáždění.

na, až na poznámku o jejich zřízení. Zástupci Parlamentu ČR jsou do těchto organizací vysíláni skrze své organizační výbory, přičemž je většinou zhruba dodrženo rozložení sil v dané komoře. Nejedná se však o obecně platné pravidlo.

Konceptualizace činnosti delegací z pohledu zahraniční politiky je nesporná již kvůli rozdílnému charakteru organizací a odlišnému vlivu, kterým v mezinárodní aréně disponují. Delegace především zajišťují stálou oboustrannou komunikaci mezi danou organizací a zastupovaným státem. Ve většině případů mají parlamentní složky těchto organizací spíše menší význam, a tedy ani dopad na zahraniční politiku není velký, alespoň ne z krátkodobého hlediska. Účast v těchto institucích má totiž často spíše symbolický a deklaratorní charakter – ČR se hlásí k demokratickým principům a multilaterálnímu přístupu, jež tyto organizace ztělesňují. Například relativně velká účast českých zástupců Parlamentu na monitorování regulérního průběhu voleb může být u zahraničních partnerů či u dané organizace hodnocena pozitivně a zároveň naplňovat cíle zahraniční politiky, tj. zahraničněpolitického důrazu na rozvoj demokracie (Kancelář Parlamentu 2007).

Samí členové výborů a delegací chápou svou roli v zahraniční politice jako významnou. Členové výborů při hodnocení sebe sama zdůrazňují především roli, kterou hrají pro Parlament (tedy funkci dovnitř). Poslanci a senátoři mají ve výborech širší prostor a více času na dostatečnou diskuzi a projednávání, navíc jsou dostatečně informováni a analyticky vybaveni – především ve spolupráci s parlamentními odbory (dotazníky 2007). Rostoucí důraz na subsidiaritu jim postupem času umožňuje vyjadřovat se k více záležitostem spojených se zahraniční politikou a více směřovat a ovlivňovat jednání vlády v EU. To se týká především Výboru pro evropské záležitosti, který může o dokumentech projednávaných v EU za určitých okolností rozhodnout bez projednávání v Poslanecké sněmovně (dotazníky 2007). Tim je naznačen i trend, který byl ještě posílen se vstupem do EU, kdy je zvyšováno relativní postavení evropských výborů obou komor. I přes větší formální pravomoc poslaneckého protějšku se v agendě spojené s Evropskou unií více angažuje senátní Výbor pro záležitosti Evropské unie, což lze klást do souvislosti s rychlejším přízrůbenním Senátu jako celku na členství v EU a větším zaměřením Senátu právě na tuto oblast.

7.4 Rovina obou komor

7.4.1 Poslanecká sněmovna

Statická (formální) dimenze je reprezentována Ústavou a jednacím řádem a stanoví Sněmovně a Senátu značné pravomoci v oblasti zahraniční politiky. Nadpoloviční většina všech poslanců a senátorů vyhlásuje válečný stav a schvaluje účast sil ČR na mírových misích, pobyt vojsk jiných států na území ČR, stejně jako členství v mezinárodních organizacích. Třípětinová většina (opět obou komor) je požadována u ratifikace mezinárodních smluv. Toliko společné vymezení.

V případě Sněmovny je třeba ještě zmínit její funkci kontroly činnosti vlády, v našem případě pak především zahraniční politiky, vyslovování důvěry či nedůvěry a souhlas s návrhem rozpočtu. Rovněž navrhování a schvalování některých zákonů, ve kterém má Sněmovna silnější slovo než Senát, může mít přímý dopad na zahraniční politiku. Zajímavým vymezením při projednávání záležitostí Evropské unie je následující princip: „*Usnesení Sněmovny nebo usnesení výborů, v případech podle odstavce 4, ve věci návrhu aktů a jiných dokumentů Evropských společenství a Evropské unie, jsou zasílána vládě, která je zohlední při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropských společenství a Evropské unie (zvyraznění autora).*“¹³ Stanovisko vlády je závislé na usnesení Sněmovny při jednání v Radě Evropské unie (prostředníkem mezi Sněmovnou a vládou je v této oblasti Výbor pro evropské záležitosti).

V některých zemích je otázka státního rozpočtu spojena s velkou diskuzí a kritikou výdajů i v oblasti zahraniční politiky. V ČR však projednávání státního rozpočtu není využíváno jako nástroj pro ovlivňování zahraniční politiky. Hlasování o důvěře může být spojeno s otázkou vedení zahraniční politiky, jistý precedens v tomto ohledu představují dnes již bývalí poslanci Jan Kavan a Vladimír Lašrůvka. Oba poslanci, velmi zainteresovaní a aktivní v zahraniční politice, podminili vyslovení své důvěry vládě upravením její zahraniční politiky, konkrétně přídelu financí na udržování zastu-

¹³ Odstavec 5, § 109a zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění.

pitelských misí (Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2005a: 8). Jejich případné nevyslovení důvěry by znamenalo pád vlády a jednali tak i přesto, že byli oba členy ČSSD, která byla v té době u moci.

Čímž se dostáváme ke hlasování ve Sněmovně ohledně zahraniční politiky. Hlasování můžeme dělit na ta, kde je třeba nadpoloviční většina, a na ta, kde je třeba většina třípětinová. Vláda musí disponovat nadpoloviční většinou ve Sněmovně, či musí mít alespoň zajištěnou toleranci od opozičních stran. Z toho vyplývá, že Poslanecká sněmovna spíše jen potvrzuje kurs nastavený vládou. V případě hlasování, kde je zapotřebí třípětinové většiny, již obvykle vláda takovou většinou nedisponuje. Nicméně v těchto otázkách, tedy např. přijímání mezinárodních smluv, obvykle panuje konsensus a role Poslanecké sněmovny opět spočívá spíše v legitimizaci zahraniční politiky tak, jak ji provádí vláda. Dlužno podotknout, že konsenzus v zahraniční politice je přítomen u velkého počtu důležitých zahraničněpolitických témat. Nejen v Poslanecké sněmovně, ale i v Senátu. Tato legitimizační funkce je však velmi důležitá. Souhlas s vládní politikou není možno brát jako automatický a jejím schválením Poslanecká sněmovna jako celek vyjadřuje svůj názor ohledně zahraniční politiky.

I Poslanecká sněmovna však *aktivně* může ovlivňovat zahraniční politiku. Stává se to například pomocí usnesení, ježímž prostřednictvím deklaruje svůj názor na danou zahraniční politiku, jako tomu bylo například u *Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR k dekretům prezidenta republiky*.¹⁴ V roce 2002 pro toto citlivé usnesení, dotýkající se bezprostředně česko-německých vztahů, zdvihli ruku všichni poslanci. Tím Poslanecká sněmovna demonstrovala zajištění pozic vůči sudetoněmeckým požadavkům (Handl 2004: 77). Jedná se tedy o zahraniční politiku Poslanecké sněmovny jako celku.

Autor se domnívá, že i přesto, že je Poslanecká sněmovna do určité míry svázaná s vládou, bude se v budoucnu více „emancipovat“, respektive podnikat samostatné zahraničněpolitické aktivity a diplomacie, třebaže ve shodě s vládní politikou. Nasvědčuje tomu i trend, jež se snaží nastolit Evropská unie, a tendence k subsidiaritě obecně. S tím bude souviset i posílení sebepečení jako

¹⁴ Online verze usnesení: (<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/049schuz/s049033.htm>)

regulérního aktéra zahraniční politiky, které ovšem roste již od vstupu do EU.¹⁵

7.4.2 Senát

Při participaci na tvorbě zahraniční politiky je na rozdíl od běžného legislativního procesu postavení Senátu a Poslanecké sněmovny rovnocenné, protože schválení například mezinárodní smlouvy či vyslání jednotek vyžaduje souhlas obou komor bez možnosti přehlasování Senátu Sněmovnou (viz výše).

V mnoha bodech se vymezení dynamické roviny s dolní komorou shoduje. V hlasování o důležitých zahraničněpolitických rozhodnutích většinou panuje konsenzus a Senát legitimizuje vládu nastavené směřování. Stejně jako Sněmovna i Senát ovšem cítí potřebu se vyjadřovat k některým bodům zahraniční politiky, jako tomu například učinil, když na návrh v té době opoziční ODS Senát vyzval vládu, aby se při dalším jednání o budoucnosti tzv. euroústavy chovala zdrženlivě (Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2005b: 30). Horní komora jde však ve své aktivitě ještě dále. Například v březnu 2007 uspořádala konferenci ohledně postoje ČR k EU v jasné snaze ujednotit mnohdy rozdílné postoje českých politických představitelů (Parlamentní listy 2007a: 15–18). Konference dala prostor pro představení vizí důležitých osob zahraniční politiky. Byť ke sjednocení názorů nedošlo, a proto není správné akt tento přeceňovat, přesto jej lze považovat za snahu (ať už Senátu jako celku, či jeho předsedy) ve větší míře ovlivňovat zahraniční politiku ČR. Ostatně Senát sám vědomě usiluje o částečné zakotvení své vnitropolitické identity právě na zahraniční politice.

Senátní působení v současnosti jednoznačně ukazuje, že došlo k posunu senátní sebereflexe a stal se mnohem více aktivní na poli zahraniční politiky. Zatímco Petr Pithart, bývalý předseda Senátu, se zaměřoval především na zdůvodnění a obhajobu samotné existence Senátu, přístup Přemysla Sobotky je poněkud odlišný a identitu Senátu se vědomě pokouší zakotvit (mimo jiné) právě v jeho zahraničněpolitické roli, přičemž argumentem je důraz na politickou

¹⁵ Autor vychází z navýšení počtu diplomatických jednání vedených Poslaneckou sněmovnou a vlastního náhledu tehdejšího předsedy Poslanecké sněmovny Lubomíra Zaorálka, (Parlamentní listy 2006: 40).

kontinuitu a stabilitu Senátu i jistý odstup od běžných politických sporů. (Parlamentní listy 2006: 41). Navíc Senát se již v politickém systému ČR víceméně etabloval a nyní může ve větší míře soustředit své aktivity do jiných oblastí. Tuto skutečnost však nelze přeceňovat a aktivnější role Senátu v zahraniční politice je opravdu z velké části dílem Přemysla Sobotky. V souvislosti se Senátem je na místě mluvit i o určité adaptabilitě na změny v prostředí, tj. vstup do EU, kdy Senát hraje větší roli jak při jednání ohledně legislativy EU na meziparlamentní úrovni, tak při projednávání dokumentů v rámci evropské agendy v Parlamentu, jak již bylo poznamenáno výše.

7.5 Rovina Parlamentu jako celku

Víceúrovňová analýza předpokládá, že tato úroveň bude mít jiné kvalitativní charakteristiky než suma aktérů předchozí roviny, tedy Poslanecké sněmovny a Senátu. Není tím nutně míněno, že musí docházet k synergii, spíše zda má vůbec smysl se na tuto rovinu zaměřit. Současný stav v ČR nám na tuto otázku nedává jasnou odpověď.

Statická (formální) dimenze není přesně vymezena. Ústava předpokládá existenci takzvaného stykového zákona, který určitým způsobem zakotví stykání a spolupráci obou komor. Tento zákon však dosud nebyl přijat. Jiný zákon styk či koordinaci komor neupravuje.

Při hodnocení dynamické (praktické) dimenze Parlamentu si musíme položit otázku, zda vůbec dochází ke koordinaci zahraniční politiky mezi oběma komorami. V negativním případě by nemělo smysl mluvit o zahraniční politice či aktivitách Parlamentu jako takového. Při zkoumání interakce obou komor od počátku vzniku Senátu se nelze ubránit dojmu, že neformální vztahy a spolupráce mezi nimi závisí na osobních vztazích předsedů obou komor či jednotlivých poslanců a senátorů. Velmi názorně to lze demonstrovat na kontinuitě spolupráce z nedávné minulosti a přítomnosti. Zaměříme se na sebe navazující tři dvojice vztahů, Petr Pithart – Lubomír Zaorálek, Lubomír Zaorálek – Přemysl Sobotka, Přemysl Sobotka – Tomáš Víček.¹⁶

¹⁶ Řazení jsou dle časové osy – jejich nástupu do funkce předsedy dané komory. Autorem cílem není hodnotit vztahy předsedů z osobního hlediska, pouze reálné výstupy jejich spolupráce.

Zatímco v první dvojici byla jednání konána především za účelem usnadnění legislativní práce a můžeme tedy hovořit o určité koordinaci aktivit, byť ne v zahraniční politice, nástup druhé dvojice znamenal výrazný pokles těchto aktivit a nic nenavědčuje tomu, že by docházelo ke koordinaci zahraniční politiky (Parlamentní listy 2006: 39–42). Vzájemné vztahy ve dvojici třetí se zatím z pohledu koordinace zahraniční politiky jeví jako slabé. Dle vyjádření obou představitelů by mělo dojít k synchronizaci delegací Poslanecké sněmovny i Senátu, dokonce byla naznačena souinnost s prezidentem republiky. Poslanecká sněmovna vyšla vstříc Senátu v jeho žádosti o intervalovém zasílání zákonů k projednání. Dále byla obnovena jednání na stykovém zákonu, která v době druhé dvojice uvázla na mrtvém bodě (Parlamentní listy 2007b: 49–52).

Nyní se můžeme zaměřit na v tomto textu dosud spíše opomíjenou oblast – interakce Parlamentu v rámci ČR.

Pro výkon zahraniční politiky je hlavním partnerem Parlamentu Ministerstvo zahraničních věcí, které sděluje poslaneckům a senátorům hlavní linii a směřování zahraniční politiky (především prostřednictvím komunikace s odbory). Poslanci a senátoři sice touto linií nejsou vázání, ale v praxi se proti nastolené politice většinou nestaví, již kvůli zmiňovanému vědomí o efektivitě spolupráce (dotazníky 2007), stejně jako kvůli tomu, že MZV již ze svého vynezení nemůže iniciovat zásadně kontroverzní zahraničněpolitickou linii. Ministerstva (tedy nejen zahraničních věcí) jsou velmi důležitým, ne-li nejdůležitějším zdrojem informací pro Parlament, které jsou využívány nejen pro výkon parlamentní diplomacie, ale také pro legislativní činnost (dotazníky 2007). Jako příklad může sloužit podávání takzvaných aktuálních informací Parlamentu prostřednictvím výborů, například pravidelné informování o činnosti vojenských jednotek v zahraničí či o průběhu diplomatických jednání vládou vedených. Informování se většinou děje prostřednictvím ministrů či jejich náměstků.

Dalším velmi důležitým aktérem z hlediska zahraniční politiky je pro Parlament samozřejmě vláda. Tím, kdo většinou navrhuje podepsání mezinárodních smluv či vstup do mezinárodních organizací, je právě vláda. Dále vláda seznamuje Parlament s hlavními projednávanými dokumenty. Parlament jako celek potvrzuje či zamítá vládní směřování zahraniční politiky. Jako velmi zajímavý

prvek jejich vztahu znovu připomeňme nutnost vlády jednat v Evropské unii dle Parlamentem schváleného stanoviska, uplatňuje se zde tzv. parlamentní výhrada, kdy vláda nemůže oficiálně zaujmout postoj, dokud se k němu nevýjádří příslušný parlamentní výbor v obou komorách (Palatová 2004).

S určitou mírou nadsázky můžeme konstatovat, že až v současné době lze hovořit o Parlamentu coby celku jako aktéru zahraniční politiky ČR. Z toho samého důvodu zatím není možné hovořit o sebezpojmání či sebereflexi, které však po delším vzájemném působení a spolupráci může vést ke vzniku velmi silného aktéra.

7.6 Expertní zázemí Parlamentu

Pro fungování Parlamentu, pro přijímání usnesení či vedení jednání má zcela zásadní vliv, jakým způsobem jsou výbory a jejich členové informováni, respektive do jaké míry jsou závislé na informacích poskytovaných vládou a resortními ministry. Kromě těchto zdrojů však mají členové Parlamentu (a především výborů) k dispozici široké spektrum odborných informačních zdrojů na vládě nezávislých. Mezi hlavní zdroje patří Parlamentní institut, Institut pro organizační struktury Kanceláře Poslanecké sněmovny, ale jeho práce je k dispozici i Senátu. Zpracovává nezávislé analýzy bud' na přání poslanců, senátorů, nebo orgánů obou komor, ale permanentně také monitoruje dokumenty týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a pravidelně o nich informuje. Agenda týkající se zahraniční politiky tvoří přibližně jednu čtvrtinu práce Institutu. I tento orgán doznal změny při vstupu do EU, především vytvoření agendy týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, ale také zaměření i na parlamentní diplomacii (dotazníky 2007).

Dalšími zdroji informací jsou příslušné odbory Kanceláře Senátu a Poslanecké sněmovny,¹⁷ a k nim přiřazení koordinátoři. Ty mají na starost odborné podklady přímo pro činnost výborů, ať už legislativní či diplomatickou, zároveň informují o stanoviscích

¹⁷ Dále na nižším administrativním stupni i oddělení příslušných odborů, pro ilustraci senátní Odbor zahraniční je tvořen Oddělením zahraničních vztahů a Oddělením pro Evropskou unii.

vlády k dané problematice. Analýzy se mohou týkat například legislativní kompatibility či postoje jiných zemí k dané zahraničně-politické situaci. Jako další zdroj informací fungují vlastní poradci poslanců a senátorů, v některých případech i Úřad pro zahraniční styky a informace, byť tento zdroj je zprostředkován ministrem vnitra. I spolupráce se zahraničními kolegy skýtá zdroj nezávislých informací a především zkušeností v dané oblasti. Zajímavým faktem je i občasná přímá komunikace orgánů EU s Výborem pro evropské záležitosti. Můžeme konstatovat, že rozhodování výborů je na vládě informačně autonomní, přestože informace poskytované vládou a ministerstvy tvoří nejdůležitější prvek a výbory jsou si toho vědomy (Dotazníky 2007).

7.7 Závěr

Jak patrně z výše uvedeného textu, Parlament se rozhodně na zahraniční politice ČR podílí. Každá z rovin má svá specifika a možnosti, řídí se vlastními mechanismy a chápe sama sebe poněkud odlišně. Brát Parlament jako jednoho celistvého aktéra by dle autora bylo příliš zjednodušující a zcela by zastřelo procesy, které se uvnitř Parlamentu odehrávají. Zřejmě nejdůležitější do budoucna bude vliv předsedů obou komor na jejich směřování a samotné zapojení horní i dolní komory do zahraniční politiky. Provedený výzkum naznačuje, že bude docházet k postupnému posilování Parlamentu v zahraniční politice. České předsednictví v Radě EU v první polovině roku 2007 tomuto fenoménu dodá mocný impuls, protože řada jednání bude zřejmě probíhat na parlamentní úrovni a Parlament samotný bude mít na starosti více agendy, než je obvyklé (Částecká – Němec – Pecháček 2006: 18–21).

Nicméně není zřejmé, zda v tomto fenoménu bude úspěšnější Senát či Poslanecká sněmovna. Pro relativní posílení Senátu vůči Sněmovně hovoří možnost kontinuity a dlouhodobější náhled na politiku, jež Senát nabízí. Dále fakt, že několik důležitých osobností ze zahraniční politiky ČR je v současné době senátory – např. ministr zahraničí Schwarzenberg či místopředseda vlády pro evropské záležitosti Vondra, předseda vlády je senátorem bývalým. Naopak Poslanecká sněmovna disponuje větší formální pravomocí, ať už jako celek či jednotliví poslanci, než Senát a senátoři.

Jedním z cílů tohoto článku bylo i upozornit na důležitost parlamentní diplomacie. Diplomacii v současné době je třeba chápat jako mnohovrstevnaté jednání, jejichž důležitost je sice víceméně stále hierarchicky odstupňována, ale pro neefektivnější postup je třeba zapojit všechny úrovně, od poslanců a senátorů přes výbory, komory až po ministra zahraničí či premiéra. S trochou nadsázky se lze domnívat, že se jedná o historický vývoj diplomacie v liberálním duchu. V 19. století vedli jednání převážně aristokraté, ve století dvacátém se hlavními vyjednavací stali příslušníci státní správy a v současné době, alespoň v oblasti západního světa, dochází k dalšímu posunu. A tím je právě rozšíření počtu demokraticky volených reprezentantů podílejících se na zahraniční politice.

Literatura

Primární zdroje:

- Dotazníky, 2007: (řazeno abecedně) František Bublan, Petr Fleischmann, Petr Krill, Dana Prudíková, Štěpán Pecháček, Přemysl Sobotka, Miroslav Škaloud. 27. 1. 2007 – 15. 6. 2007.
- Kancelář Parlamentu (2007): *Zpráva o činnosti Stálé delegace Parlamentu ČR do Parlamentního shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) ve funkčním období 2004–2006*, Praha.
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR (2005a): *Zahraníční politika České republiky – data*, č. 10, Praha.
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR (2005b): *Zahraníční politika České republiky – data*, č. 6, Praha.
- Parlamentní listy (2006): č. 8, Praha: R.E.M. Brand.
- Parlamentní listy (2007a): č. 3, Praha: R.E.M. Brand.
- Parlamentní listy (2007b): č. 1–2, Praha: R.E.M. Brand.
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb. v platném znění.
- zákon 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu v platném znění.
- zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění.

Sekundární literatura:

- Částecká, M. – Medková, E. – Němec, J. – Pecháček, Š. (2006): *Činnost Parlamentu v období výkonu předsednictví v Radě EU*, Praha: Parlamentní institut.
- Handl, V. (2004): *Česká politika vůči Německu*, in: Pick, O. – Handl, V., (eds. 2004): *Zahraníční politika české republiky 1993–2004*, Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Knotek, J. (2007): *10 let Senátu v kostce*, Senát, č. 1, 2007, Praha: Kancelář Senátu, s. 3.

Krieger, J. (eds., 2000): *Oxfordský slovník světové politiky*, Praha: Ottovo nakladatelství.

Kyselová Majovská, S. (2001): *Evropská agenda v Parlamentu České republiky*, Senát, č. 3, rok 2001, Praha: Kancelář Senátu.

Palatová, E. (2004): *Tzv. Evropská novela jednacího řádu Senátu – první měsíce v praxi*, Senát, č. 3, rok 2004. Praha: Kancelář Senátu

Internetové stránky:

internetové stránky Poslanecké sněmovny, (www.psp.cz).

internetové stránky Senátu, (www.senat.cz).

internetové stránky COSAC (www.cosac.eu)

8.

REGIONÁLNÍ AKTÉRI ČESKEJ ZAHRAŇNÍČNEJ POLITIKY

BARBORA BODNÁROVÁ

8.1 Úvod

Myšlienka delenia štátneho územia pre zefektívnenie správy nie je samozrejme ničím novým a štátne územie ako také býva delené aj z pohľadu iných subjektov (Filip 2003: 245).¹ Okrem odlišností v štátnej hierarchii, ktorá územným delením vzniká, sa štáty líšia aj v množstve kompetencií, ktoré takýmto podštátnym jednotkám predávajú. Možnosť vytvárania istej obdoby zahraničnej politiky majú aj podštátne jednotky ČR.

Zahraničná politika regionálnych aktérov predstavuje v súčasnom českom kontexte pomerne dynamicky sa rozvíjajúcu oblasť. Česká republika (ČR) tak dohŕňa, ako aj v iných oblastiach, svojich západných susedov, kde sa trendy regionalizácie a demokratizácie v zmysle presunu kompetencií na nižšie úrovne správy objavovali už v šesťdesiatych rokoch (porovnaj Drulák 2004: 4–5; Handl, Pick 2005: 6).

Táto práca sa bude zaoberať práve vymedzením oblastí a charakterom zahraničných aktivít podštátnych, regionálnych aktérov. Vzhľadom na rozsah práce sa bude venovať zahraničným aktivitám krajov ČR. Po formálnom vymedzení procesu tvorby zahraničnej politiky regionálnych aktérov a ich vzťahu k štátnej úrovni budú analyzované procesy tvorby formálnych a neformálnych väzieb na regionálnych aktéroch, ako aj európska dimenzia tejto problematiky s dôrazom na vzťah regionálnych aktérov k Európskej únii (EU).

¹ Ako príklad možno uviesť delenie územia ČR z pohľadu štátu na základné územné samosprávne celky, za ktoré sú považované obce a kraje, ktoré sú vyššími územnými samosprávnymi celkami a delenie územia z pohľadu EU, ktorá pre štatistické účely delí územie ČR na takzvané NUTS (územná štatistická jednotka).

8.2 Formálne vymedzenie regionálnej zahraničnej politiky

Z pohľadu formálneho zakotvenia zahraničnej politiky regionálnych aktérov je dôležitá už samotná Ústava, ktorá uzatvára územnú samosprávu, jej členenie na „obce, ktoré sú základnými územnými samosprávnymi celkami, a kraje, ktoré sú vyššími územnými samosprávnymi celkami“ (347/1997 Sb. čl. 4) a určuje vyšší územný samosprávny celok ako samostatne spravované zastupiteľstvo.

8.2.1 Zákon o krajskom zriadení

O konkrétnej podobe krajského zriadenia hovorí zákon 129/2000 Sb. V tomto je explicitne vymedzené právo vyššieho územného samosprávneho celku na istú podobu vlastnej, i keď obmedzenej, zahraničnej politiky. Toto formálne ukotvenie zahraničnej politiky definuje nielen ju samotnú, ale v základných rysoch určuje aj povahu aktéra, ktorý ju bude vykonávať. Toto vymedzenie predstavuje jeden z prvkov vzťahu medzi štátom a regionálnou úrovňou.

Paragraf 28 tohto zákona stanovuje možnosť spolupráce kraja s územnými samosprávnymi celkami iných štátov. Tento paragraf dáva kraju možnosť byť členom medzinárodných združení územných samosprávnych celkov, uzatvárať zmluvy o vzájomnej spolupráci či prípadne, ak na to existuje zákonný rámec, vytvárať na podporu takejto spolupráce právnické osoby.²

Obmedzenie zahraničnej politiky kraja je dané oblasťami, ktorým sa kraj môže venovať. Zákon 129/2000 Sb. stanovuje tieto oblasti na problematiku spadajúcu do samostatej pôsobnosti kraja a ďalej sa táto politika môže venovať aj problematike regionálneho rozvoja v oblastiach ako ich stanovuje zákon 248/2000 Sb.³ Tieto oblasti možno vymedziť nasledovne:

² Právnická osoba v takomto prípade môže vzniknúť, ak je takáto možnosť predmetom niektorej z medzinárodných zmlúv, ktorou je ČR viazaná, a až po súhlase vecne príslušného ministerstva.

³ Zákon stanovuje dva smery činnosti krajov, samostatnú a premenenú. V rámci samostatej pôsobnosti spravuje kraj záležitosti určené zákonom ako náležiacie do samostatej pôsobnosti samostatne a štátne orgány v tomto smere môžu konať len za účelom ochrany zákona.

- Hospodárstvo, najmä ekonomický rozvoj, podpora malého a stredného podnikania a investícií
- Ochrana životného prostredia
- Cestovný ruch
- Doprava
- Technická infraštruktúra
- Podpora programov EU, najmä v rámci spoločných projektov
- Zdravotníctvo
- Územná samospráva
- Regionálna politika, územné plánovanie a obnova dedín a miest
- Kultúra, vzdelávanie, školstvo, šport a veda (www.kr-olomoucky.cz)

Zákon o krajskom zriadení definuje aj právomoci jednotlivých orgánov kraja vzhľadom na zahraničné aktivity. Hejtmán zastupuje kraj navonok, zastupiteľstvo kraja na základe paragrafu 35 zákona 129/2000 Sb. rozhoduje o medzinárodnej spolupráci a spolu s radou sa podieľa aj všeobecne na jej tvorbe. Jednotlivé kraje sa v tejto oblasti môžu líšiť existenciou odlišných výborov zastupiteľstva, komisií rady a organizačných štruktúr krajských úradov.

8.2.2 Vzťah k ústredným orgánom

Zákonné vymedzenie krajov je jedným z prostriedkov, ktorým štátna úroveň ovplyvňuje zahraničnú politiku regionálnych aktérov. Komunikácia medzi aktérmi na jednotlivých úrovniach prebieha v oboch smeroch. Vnímanie tohto vzťahu zo strany krajov je rôznorodé. Spolupráca však určite nie je rozvinutá v dostatočnej miere, čo naznačuje už aj ono rôznorodé vnímanie. Čo sa týka iniciatívy ku koordinácii, tá podľa krajov vychádza z oboch strán podľa potreby, čo poukazuje na neustálenosť tejto koordinácie. Vzhľadom na to, že tvorba zahraničných partnerstiev je v samostatej pôsobnosti kraja, dáva im veľkú mieru autonómie. Vo všeobecnosti však kraje rešpektujú zahraničnú politiku štátu ako takú a ústredné orgány sú vnímané buď ako partneri, alebo ako aktéri priamo neovplyvňujúci povahu zahraničnej politiky kraja (dotazníky 2007).

Výrazná zhoda však panuje medzi krajinami v názore na to, či a ako ovplyvňujú ich zahraničné aktivity podobu zahraničnej politiky štátu. Pracovníci krajských úradov sú presvedčení, že ich aktivita túto politiku štátu neovplyvňuje (dotazníky 2007).

8.2.3 Medzinárodné zmluvy

Ďalším zákonným vymedzením novej spolupráce so zahraničnými partnermi na regionálnej úrovni sú medzinárodné zmluvy, ktorými je ČR viazaná. Tieto môžeme rozdeliť na multilaterálne a bilaterálne. Medzi multilaterálne zmluvy patria Európska charta miestnych samospráv, ktorá na medzinárodnej úrovni určuje základné podmienky nutné pre existenciu územnej samosprávy v rámci signatárskych štátov, a Európska rámcová dohoda o cezhraničnej spolupráci medzi územnými spoločenstvami alebo úradmi, podpisom ktorej sa ČR zaviazala „uľahčovať a podporovať cezhraničnú spoluprácu“ svojim regiónom (Sbírka medzinárodných smluv č 94/2000, čl. 1). Druhá menovaná potom ponúka aj modelové príklady zmlúv upravujúcich medzinárodnú spoluprácu územných samospráv. Tieto zmluvy tak ustanovujú možnosť medzinárodnej spolupráce a ČR ich podpisom vyjadrila s týmto stavom súhlas.

Druhá kategória predstavuje zmluvy ČR s inými štátmi o dohodách vzťahoch. V zmluvách takéhoto druhu sa medzi výpočtom oblastí, v ktorých budú dané krajiny spolupracovať, nachádzajú články ustanovujúce podporu a vytváranie podmienok pre spoluprácu medzi regiónmi, mestami a obcami signatárskych štátov. Vo vzťahu k tvorbe mediregionálnych partnerstiev majú takéto zmluvy vo veľkej miere formálny charakter, kedy sú krajmi vnímané ako zákonná norma, ktorú musia naplniť, alebo sa na ne odvoláva v dohodách o mediregionálnej spolupráci a predstavujú tak formálny základ, na ktorý sa dá spolupráca nadviazať. Skôr však prostredkom ovplyvňujúcim nadväzovanie medzinárodnej spolupráce nie sú. (dotazníky 2007))

8.3 Regionálna zahraničná politika

Hlavnou zložkou zahraničnej politiky regionálnych aktérov sú rôzne druhy spolupráce so zahraničnými partnermi. Týka sa to spolupráce spadajúcej pod paragraf 28 zákona 129/2000 Sb. o krajskom zriadení, ale aj neformálnych kontaktov a *ad hoc* spolupráci nadväzovanej na krajskej úrovni s celým spektrom aktérov.

8.3.1 Formálna a neformálna spolupráca

Kým formálna spolupráca v jednotlivých krajoch prevažuje nad neformálnou, líšia sa hodnotenia kvality takejto spolupráce a ako na nej ideálnejšie je vnímané pomerne zastúpenie oboch foriem. V rámci formálnej spolupráce sú uzatvárané dohody s partnerskými regiónmi a uskutočňované sú oficiálne návštevy vrchných predstaviteľov samospráv (dotazníky 2007). Na úrovni neformálnej spolupráce sa potom odohrávajú rôzne stretnutia a konferencie či zahraničné cesty.

8.3.2 Bilaterálna a multilaterálna spolupráca

Ďalšou deliacou líniou v oblasti zahraničných aktivít krajov je bilaterálna a multilaterálna spolupráca. Prevažuje a preferovaná býva bilaterálna forma spolupráce, teda nadväzovanie kontaktov so zahraničnými regiónmi (dotazníky 2007). Najvyššou formou bilaterálnej spolupráce medzi regiónmi je jej konkrétna forma určená dohodou podľa paragrafu 28 zákona 129/2000 Sb., ale bilaterálna forma spolupráce funguje aj v oblasti neformálnych vzťahov kraja. Multilaterálna spolupráca je považovaná za kvalitatívne odlišnú a preferovaná býva skôr na úrovni neformálnych kontaktov.

Aj vo všeobecnej rovine je multilaterálna spolupráca odlišná od bilaterálnej formy v tom, že členstvom v organizáciách alebo pri mnohostrannej spolupráci dochádza k nutnosti výraznejšie presadzovať vlastné ciele a končná podoba výstupu je výsledkom viacerých názorov. Potom je však možný efektívnejší tlak na dosahovanie cieľov. Najbežnejšou formou multilaterálnej spolupráce regiónov je členstvo predstaviteľov miest a regiónov vo Výbore regiónov pri EU (viď nižšie). Peter Drulák predpokladal nárast dôležitosti multilaterálneho prístupu po vstupe ČR do EU. Avšak takéto prístup si vyžaduje už aj určitú skúsenosť v oblasti spolupráce so zahraničnými partnermi (Drulák 2004: 22). Kraje však v tejto oblasti vo všeobecnosti necítia žiadnu potrebu svoj prístup vzhľadom na členstvo v EU zmeniť (dotazníky 2007).

8.3.3 Proces tvorby zahraničných vzťahov

Proces tvorby zahraničných vzťahov sa líši v každom kraji a vplyvajú naňho rôzne faktory. Táto rôznorodosť je daná tým, že vyšší

územný samosprávny celok je povahou subjekt, ktorý vznikol k účelu adresnejšieho riešenia problémov na zodpovedajúcej úrovni. Kraje sú ako jednotky vymedzené zákonnou úpravou, ale ďalej je ich charakter naplňovaný tým, ako definujú sami seba, a teda tým, čomu a ako sa budú venovať. Na všeobecnej úrovni sa kraje líšia mierou, akú prikladajú dôležitosti zahraničnej spolupráce. Od tohto stavu sa následne odvíjajú všetky ďalšie aktivity.

Charakter spolupráce býva výrazne ovplyvnený ochotou jednotlivých zložiek územných samospráv venovať sa problematike ako takej. Aj keď sú zahraničné aktivity vo všeobecnosti medzi prioritami kraja vnímané ako stredne významné až veľmi významné, nájdu sa regióny, kde je rozvoj zahraničných aktivít brzdený nezáujmom politických predstaviteľov o takúto činnosť (dotazníky 2007).

Čo sa týka motivácií k tvorbe zahraničných kontaktov, tie sa rozprestierajú v celom spektre od ekonomických až po sociálno-kultúrne a okrem iného je spolupráca so zahraničím považovaná aj za otázku prestíže, ktorá sa môže prejavovať v oblasti politických prínosov pri spolupráci s málo rozvinutými oblasťami, kde sa české kraje angažujú pri predávaní skúseností v oblasti riadenia verejnej správy a samosprávy (Hamálek – Víturka 2003: 289–290).

Všeobecne je deklarovaná orientácia na zabezpečenie trvalého regionálneho rozvoja a často býva akcentovaný hospodársko-ekonomický aspekt. Pred vstupom ČR do EU sa časť spolupráce, najmä s regiónmi členských krajín EU, venovala aktivitám podporujúcim vstup ČR do EU. Neskôr začína, zväčša na základe požiadaviek rôznych subjektov kraja, prevažovať spolupráca orientujúca sa na rozšírenie hospodársko-ekonomických väzieb. Motiváciami krajov sa tak okrem výmeny informácií, skúseností a kultúrnej výmeny stáva možnosť čerpania zdrojov z európskych fondov, získavanie investorov a rozvoj cestovného ruchu. Motivácia vytvárať a rozširovať zahraničné aktivity je stimulovaná tým, ako výsledky tohoto snaženia korešpondujú s celkovými prioritami kraja. Nezriedka sa zahraničné vzťahy stávajú prostriedkom upevňovania postavenia voči domácejmu prostrediu, pretože zvyšujú prestíž kraja tým, ako sa stáva ukotvenejším v širšom ako len domácom prostredí. Typicky v prihraničných oblastiach sa k motiváciám pridáva aj kvalitnejšia spolupráca pri dobudovaní infraštruktúry a spoločný postup pri spravovaní prihraničných oblastí.

Ciele, ktoré kraje sledujú svojou zahraničnou aktivitou, sú úzko spojené s motiváciami a vnímaním výhod, ktoré takáto aktivita kraju priniesie. Ciele sú tak naviazané na širšie priority kraja a bývajú formulované vedením kraja (radou, hejmanom, zastupiteľstvom) a do procesu tvorby sú po konzultačnej stránke zahrnuté aj príslušné odbory krajských úradov (dotazníky 2007).

Z možných zákonne vymedzených oblastí spolupráce kraje najčastejšie rozvíjajú s partnermi aktivity v oblasti ochrany životného prostredia, cestovného ruchu, dopravy, regionálnej politiky a kultúry. Zameriavajú sa ja na podporu programov EU a v neposlednom rade oblast' hospodárskeho rozvoja a podpory podnikania (dotazníky 2007). Ako výhody plynúce zo spolupráce kraje uvádzajú získavanie kontaktov, ktoré sú subjektami kraja využívané na rozvoj ich činnosti, zvyšujú informovanosť kraja o dianí v jeho okolí, čo umožňuje efektívnejšie reagovať na zmeny prostredia, účinnéjšie riešenie niektorých regionálnych a cezhraničných problémov ako na ústrednej úrovni (dotazníky 2007). Vo všeobecnosti tak majú kraje možnosť lepšej adaptácie na širšie prostredie európskeho priestoru, ktoré je následne využité na ďalší rozvoj regiónu.

Samotný proces tvorby medziregionálnej spolupráce je formovaný viacerými inštitúciami kraja. V rámci jednotlivých regiónov sa praktickej časti tvorby a udržiavania zahraničných vzťahov venujú krajské úrady, ktoré sú výkonným orgánom kraja. Oddelenia zaoberajúce sa touto činnosťou bývajú najčastejšie začlenené pod odbor kancelárie hejtmana, alebo fungujú ako samostatný odbor a túto činnosť vykonávajú v rámci samostatnej pôsobnosti kraja. Koordinácia zahraničných aktivít býva v niektorých prípadoch v rámci štruktúry krajského úradu spojená s aktivitami vonkajších vzťahov (spolupráca so subjektami pôsobiacimi v kraji) a komunikácie s verejnosťou.

Vzhľadom na zastupiteľstvo kraja funguje podľa krajských úradov spolupráca „komplementárne“ (dotazníky 2007). Kraj sa zaoberá tvorbou koncepčných dokumentov a spracovávaním agendy, kým formálne časti procedúry ako nadväzovanie a schvaľovanie spolupráce podliehajú orgánom zastupiteľstva (dotazníky 2007). Úlohou krajských úradov je potom v rámci bežnej komunikácie s partnermi, evidencia a tvorba aktivít, príprava informácií a podkladov pre rôzne príležitosti súvisiace so zahraničnou politikou kraja a zaistenie servisu pre zahraničné návštevy. Ako už bolo spomenuté, pre túto činnosť sú na krajskom úrade zriadené

oddelenia s jasne stanovenou agendou a vyčleneným stabilným personálom. Dôraz je tu na zaisťovaní výkonu samosprávy v prislúchajúcich oblastiach a koordinácii so subjektami kraja, partnermi a ďalšími orgánmi štátnej a verejnej správy.

Ak sa zastavíme práve pri tvorbe koncepčných dokumentov, je nutné konštatovať, že medzinárodná spolupráca krajov Českej republiky sa vo svojich prvopočiatočných rozvíjala na pomerne nevydeľovanom základe a bez predchádzajúcich skúseností, čo sa odrážalo na charaktere niektorých partnerstiev, ktoré spolu v konečnom dôsledku nevytvárali úplne efektívnu sieť kontaktov riešiacu dané problémy kraja. Koncepčné dokumenty riešia práve túto živelnosť, definujú oblasti spolupráce a vhodnú metódu výberu partnerov tak, aby vyhovovali reálnym potrebám kraja.

Systematické pojmáť zahraničných aktivít kraja je určené metódou výberu partnerov, ktorá postupuje v istom logickom smere, najčastejšie od prihraničných regiónov k vzdialenejším a v rámci oblastí spolupráce vychádzajú tieto zo širších cieľov a potrieb kraja a rozhodujúca býva závažnosť problematiky a prípadný vplyv niektorých subjektov pôsobiacich v kraji, ako sú podniky alebo vzdelávacie inštitúcie.

Subjekty kraja pôsobiace mimo štruktúry samosprávy sa zúčastňujú na tvorbe zahraničných väzieb v jej rôznych úrovniach. Patria sem najmä podniky, školy a univerzity, kultúrne a sociálne organizácie. Okrem možnosti vyjadrenia sa k zahraničným aktivitám bývajú veľmi často ich záujmy zohľadňované už pri nadväzovaní spolupráce a taktiež tieto subjekty bývajú sprostredkovateľmi prvého kontaktu s budúcim partnerom kraja. Vykonávajú činnosť všeobecnú ako napríklad aktívna prezentácia kraja na rôznych veľtrhoch, ale aj parikulárnu v rámci napĺňania konkrétnych častí dohôd kraja (dotazníky 2007).

V neposlednom rade je dôležitý proces nadväzovania a schvaľovania spolupráce orgánmi kraja. Odhládnuť od systémových kritérií, ktoré si pre výber partnera kraje vytvárajú, oficiálne formy spolupráce sú takmer vždy výsledkom neformálnych stretnutí. Kraje uvádzajú, že v prvopočiatočných kontaktach hrajú úlohu osobné väzby predstaviteľov kraja, predchádzajúca spolupráca na úrovni obcí a kontakty rôznych subjektov kraja. Sprostredkovateľom však môžu byť aj ústredné orgány alebo zahraničné ambasády pôsobiace v ČR (dotazníky 2007)

Rozhodnutie o započatí spolupráce sa potom rodí zo vzájomných kontaktov a jednaní skôr ako z rozhodnutia orgánov kraja. V rámci takýchto schôdzok prebieha približovanie predstáv o možnostiach spolupráce a ak takéto jednania dospejú až do momentu, kedy je vyrokovaný dokument, ktorý má spoluprácu stvrdiť dochádza na formálne procedúry. Doporučenie na uzavretie spolupráce býva predávané príslušnou komisiou rady⁴ kraja. Finálny dokument je potom podpísaný hejtnom ako najvyšším predstaviteľom kraja a podlieha schváleniu zastupiteľstvom kraja. Vzhľadom na postupnosť vytvárania takýchto kontaktov smerom od neformálnych stretnutí, cez spoločné definovanie záujmov, ktoré sú následne premietnuté do dohody o spolupráci v schvaľovacej fáze, zastupiteľstvo len formalizuje výsledky vyjednané na neformálnej úrovni.

8.3.4 Teritoriálne hľadisko zahraničnej spolupráce

Z teritoriálneho hľadiska spolupráce je dôležitá blízkosť a jednoduchosť spojenia medzi partnerskými regiónmi. Za najdôležitejšie môžeme považovať tvorbu vzťahov s priamymi susedmi. Každý kraj ležiaci na hraniciach ČR má rozvinutú spoluprácu s partnermi z opačnej strany hranice. Významným predurčením na spoluprácu je členstvo potenciálneho partnera v EU. EU podporuje regionálnu politiku a posilňovanie regiónov ako jeden z prostriedkov vyrovnávania úroveň rozvoja jednotlivých štátov a v rámci nej podporuje aj medziregionálnu spoluprácu. Nezanedbateľným prínosom spolupráce s európskym partnerom je možnosť rozvíjať spoluprácu s podporou prostriedkov rozpočtu EU. Pri teritoriálne vzdialenejších partneroch treba hľadať pridanú hodnotu k spolupráci. Môže sa tak stavať pri dlhodobom existujúcich väzbách, záujme posilniť cestovný ruch medzi oblasťami, podobnej štruktúre hospodárstva, pomoci

⁴ Komisia rady kraja sú zriaďované radou ako iniciatívne a poradné orgány, ktoré predkladajú rade svoje námety a stanoviská (129/2000 Sb, paragraf 76.). Komisie bývajú vytvárané so zameraním na isté okruhy problematik a niektoré kraje majú pre oblasť zahraničných vzťahov zriadené komisie zahraničných vzťahov venujúce sa výlučne tejto oblasti. Zväčša fungujú na princípe odľahčenia zriaďujúceho orgánu. Problematika je vznesená členom komisie, prerokovaná v úžom a informovanejšom kruhu komisie a následne je doporučená, alebo nedoporučená rade na schválenie. Podobná situácia vyplýva z príslušného paragrafu aj pre zastupiteľstvo kraja, ktoré môže ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány zriaďovať výbory zastupiteľstva.

menej rozvinutému partnerovi, ale za asi najdôležitejšiu býva považovaná ekonomická výhodnosť takejto spolupráce. Príležitosť sa stáva, že takáto spolupráca môže byť výsledkom nekonštruktívnej pri výbere partnerov pre spoluprácu. (Hamálek – Viturka 2003)

8.4 Európska dimenzia regionálnej zahraničnej politiky

V tvorbe zahraničnej politiky krajov ČR zohráva svoju úlohu aj širšia európska dimenzia, konkrétne vzťahy regiónov a EU. Dôležité pritom nie sú len súčasné kontakty a sféry pôsobenia, ale aj vplyv EU na vznik územného samosprávneho usporiadania ČR (Druhlák 2004: 27) a regionalizačné tendencie v rámci EU ako takej.

Regionalizácia ako proces prenosu kompetencií na nižšie úrovne správy sa v rámci EU prejavila zvýšením dôležitosti postavenia niektorých podstatných jednotiek, ako sú mestá, obce či vyššie územné samosprávne jednotky. Posilovanie regionalizačných tendencií sa potom asi najviac prejavuje na prerozdelení finančných zdrojov EU, kde je regionálnej politike⁵ venovaná prostredníctvom štrukturálnych fondov viac ako tretina zo spoločného európskeho rozpočtu⁶ (Delegace Evropské komise v České republice 2002: 3) a ďalej zriadením poradného orgánu skladajúceho sa zo zástupcov regiónov pri inštitúciách EU, Výboru regiónov.

8.4.1 Formy regionálnej zahraničnej politiky na európskej úrovni

Prejavy zahraničnej politiky regiónov môžeme pozorovať vo viacerých oblastiach. Na jednej strane tu existuje výrazná motivácia k vytváraniu medziregionálnych partnerstiev, na existenciu ktorých je viazaná možnosť čerpania časti prostriedkov zo spoločného rozpočtu, ako napríklad iniciatíva Interreg III, a k agregovaniu záujmov regiónov v rámci Výboru regiónov zo strany EU.

Na druhej strane je tu samotná aktivita krajov, ktoré sa snažia vylepšovať vlastnú pozíciu prostredníctvom užšieho napojenia sa

⁵ Taktiež uvádzaná aj ako politika solidarity, určená na vyrovnávanie rozdielov medzi európskymi regiónmi pomocou podpory najzaostalejších oblastí (Cieľ 1), hospodárskej a sociálnej konverzie (Cieľ 2) a rozvoja systémov školenia a podpory zamestnanosti (Cieľ 3). (Delegace Evropské komise v České republice 2002: 10)

⁶ Vzhľadom na rozpočtové obdobie 2001–2006.

na inštitúcie a informačné toky EU priamo v Bruseli zriaďovaním krajských zastúpení. Kraje sa na tejto úrovni zameriavajú na získavanie informácií, tvorbu kontaktov v rôznych oblastiach záujmu kraja, prezentáciu kraja a v neposlednom rade na snahu o ovplyvňovanie tvorby politiky EU v oblastiach záujmu kraja.

Z pohľadu jednotlivých krajov sa však potom rôznia názory na zmenu kvality vzťahov so zahraničnými partnermi a EU po vstupe ČR. Zmena je vnímaná skôr vzhľadom na prístup k novým oblastiam spolupráce s EU ako takou, kým na úrovni partnerstiev s podobnými jednotkami je kvalita vzťahu zachovávaná na rovnakej úrovni. Odlišnosti sú ak tak vnímané na úrovni prístupu k finančným zdrojom čerpaným v rámci jendotlivých spoluprác a zmena sa očakáva vzhľadom na prístup ČR k Schengenským dohodám (dotazníky 2007).

8.4.1.1 Krajské zastúpenia v Bruseli

K účelu samostatného pôsobenia kraja si na európskej úrovni niektoré regióny vytvárajú svoje vysunuté pracoviská, kancelárie či zastúpenia v Bruseli. Tieto bývajú základné krajmi, avšak ich spôsob fungovania sa líši. Všeobecne sa dá povedať, že buď kancelária pracuje ako detašované pracovisko krajského úradu, alebo je jej fungovanie zverené externému subjektu. Často vznikajú aj na návrh spolupoužívania takéhoto priestoru zahraničnými partnerskými regiónmi kraja.

Zastúpenia umožňujú krajom priamy kontakt s európskymi inštitúciami, adresnejšie presadzovanie svojich záujmov a efektívne získavanie informácií o situácii v EU. Ustanovenie takéhoto zastúpenia potom zvyšuje autonómiu kraja od ústredných orgánov, pretože si tieto aktivity zabezpečujú priamo. Pod činnosť týchto zastúpení spadá celé spektrum aktivít od prezentácie kraja za účelom získavania nových kontaktov a rozširovania povedomia o možnostiach investícií po presadzovanie cieľov kraja na európskej úrovni pomocou priameho kontaktu s prostredím EU.

Dôležitou súčasťou činnosti, ktorá je zároveň aj narychlejšie viditeľným prínosom krajských zastúpení, je rýchly a priamy prístup k informáciám. Kraj tak môže flexibile reagovať na možnosti čerpania finančných prostriedkov z programov EU a prispôbovať metódy lobbingu k efektívnejšiemu dosahovaniu cieľov. Informácie sú ďalej využívané na vytváranie podkladov k agende zástupcov kraja, napríklad vzhľadom na ich pôsobenie vo Výbore regiónov.

Ostatné výsledky činnosti v oblastiach, ako je prezentácia kraja, tvorba partnerstiev, priamy kontakt s inštitúciami EU, sa však začínajú ukazovať až po dlhodobejšom pôsobení týchto zastúpení. Tento moment je vnímaný ako negatívum pri poukazovaní na opodstatnenosť a výhodosť takýchto aktivít kraja. Ďalšou príčinou nedostatočného využitia či neustanovenia zastúpení sú finančné náklady. Všeobecne sú však takéto aktivity kraja vnímané ako dobrý prostriedok prezentácie a presadzovania kraja.

8.4.1.2 Výbor regiónov

Ďalším miestom pôsobenia regionálnych aktérov na európskej úrovni je Výbor regiónov EU. Toto poradné zhromaždenie bolo založené v roku 1994 a funguje ako konzultačný orgán pre Európsku komisiu a Radu ministrov v oblasti tvorby politiky, ktorá má dopad na regionálnu alebo miestnu úroveň.⁷

Každý členský štát tu má vlastné zastúpenie tvorené z volených predstaviteľov regiónov, miest a obcí. ČR sa stala členom po vstupe do EU a patrí jej 12 miest, ku ktorým náleží rovnaký počet náhradníkov. Zastúpenie je tvorené hejtmami krajov, starostami miest a ďalšími regionálnymi alebo miestnymi zástupcami a podľa Výboru regiónov zohľadňuje zastúpenie geografické, politické a genderové aspekty danej krajiny (www.cor.europa.eu). Návrh členov výboru je schvaľovaný v prvom kole Asociáciou krajov ČR a Združením miest a obcí ČR, následne je schválené vládou ČR, ktorá tento zoznam členov poskytuje na schválenie Rade ministrov EU.

Zástupcovia ČR sú združení v českej národnej delegácii, v rámci ktorej sú vytýčené spoločné záujmy, ktoré sa následne delegácia snaží vo Výbore regiónov presadzovať. Medzi priority delegácie patrí aplikácia lisabonskej stratégie, nastavovanie štrukturálnej a kohezných politiky a vytváranie transeurópskej dopravnej siete TEN-T (Stratégie českej národnej delegácie vo Výbore regiónov pro rok 2005).

Takýto typ spolupráce a možnosti ovplyvňovať tvorbu politiky EU je jedinečný a poskytuje regiónom prostriedok na presadzovanie

⁷ Európska komisia a Rada ministrov majú povinnosť konzultovať s Výborom regiónov v týchto všeobecných oblastiach: hospodárstvo a sociálna súdržnosť, dopravné, telekomunikačné a energetické siete transeurópskej infraštruktúry, verejné zdravotníctvo, vzdelávanie a mládež, kultúra, politika zamestnanosti, sociálna politika, životné prostredie, doprava, odborná príprava.

záujmov. Diskutabilný je však konkrétny dosah tejto organizácie. Výbor regiónov tvorí 317 členov, ktorí sú zástupcami členských štátov rovnako, ako reprezentujú svoj región, a hľadanie spoločného stanoviska býva pomerne náročné a takéto skladanie názorov pomerne znižuje silu hlasu tohto výboru. Prínosom však môže byť prostredie, ktoré Výbor regiónov predstavuje, ako také. Stretávanie predstaviteľov regiónov EU tak funguje ako prostriedok komunikácie medzi jednotlivými regiónmi. (Druhlák 2004: 11–12)

8.5 Záver

Regionálna zahraničná politika sa môže občas javiť ako činnosť, ktorej tvorba a výsledky sú uzamknuté na regionálnej úrovni. Ústredné orgány poskytujú tejto aktivite pomerne široký zákonný rámec, vymedzený na oblasti samostatnej pôsobnosti kraja. Ten túto činnosť vykonáva najmä prostredníctvom tvorby zahraničných kontraktov s podobnými jednotkami. Ich spolupráca sa venuje prevažne činnostiam, ktoré nie sú súčasťou „vysokej“ štátnej zahraničnej politiky. Avšak to by nemalo znižovať hodnotu takejto politiky, pretože pokrýva práve oblasti, ktoré sa tejto „vysokej“ politike vyhýbajú, a tak v niektorých oblastiach krajov suplujú úlohu štátu, respektíve si svoje problémy riešia samostatne. Ďalšiu nezanedbateľnú oblasť, v ktorej sa kraje v rámci zahraničnej politiky angažujú, predstavuje európska úroveň a rast významu EU po vstupe ČR do nej. Na tejto úrovni je možné ešte výraznejšie sledovať rast autonómie na štátnej úrovni v niektorých témach.

Zdroje a literatura

Primárni zdroje:

Committee of Regions: COR Impact Assessment report 2004. Brussels: Committee of Regions 2005.

Dotazníky (2007): Petra Poštulková za Liberecký kraj, Šárka Karlová za Královohradecký kraj, Alena Kalasová za Ústecký kraj, Jan Kopál za Karlovarský kraj, Pavel Foltýn za Jihomoravský kraj, Petr Hunák za Zlínský kraj

Evropská komise (2002): Evropská unie regionům. Praha: Delegace Evropské komise v České republice.

Hamálek, P. – Vírůka, M. (2003): Koncepcia zahraničných vzťahov Juhomoravského kraja.

Strategie české národní delegace ve Výboru regionů pro rok 2005, on-line text:
www.asociacekrajy.cz

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 181/1999 Sb.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.

Zákon 129/2000 Sb.

Zákon 248/2000 Sb.

Zákon 521/1992 Sb.

Zákon 416/1992 Sb.

Zákon 99/1996 Sb.

Zbierka medzinárodných zmlúv č. 94/2000

Sekundární literatura:

- Druhá, P. – Königová, L. – Kratochvíl, P. (2004): *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
 Filip, J (2003): *Ústavní právo České republiky. I, Základní pojmy a instituce. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita.
 Handl, V. – Píek, O. (eds., 2005): *Česká zahraniční politika 1993–2005. Od „návratu do Evropy“ k evropeizaci*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Internetové stránky:

- www.kr-stredocesky.cz
www.kraj-jihocesky.cz
www.kr-plzensky.cz
www.kr-karlovarsky.cz
www.kraj-lbc.cz
www.kr-kralovehradecky.cz
www.pardubickykraj.cz
www.kr-vysocina.cz
www.kr-jihomoravsky.cz
www.kr-olomoucky.cz
www.kr-moravskoslezsky.cz
www.kr-zlinsky.cz
www.crr.cz
www.smocr.cz
www.asociacekrajy.cz
www.strukturalnifondy.cz
www.cor.europa.eu
www.prazsky-dum.cz

SEZNAM ZKRATEK

COREPER	Výbor stálých zástupců (Comité des Représentants Permanents)
ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská federativní republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ED	Evropská (asociační) dohoda
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
KDU-ČSL	Křesťansko-demokratická strana – Česká strana lidová
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NATO	Organizace severoatlantické smlouvy (North Atlantic Treaty Organisation)
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ODS	Občanská demokratická strana
PP	Partnerství pro mír (Partnership for Peace)
RKS	Resortní koordinační skupina
SESED	Stálá expertní skupina pro rozpracování a realizaci Evropské dohody
SZ	Stálé zastoupení
ÚLVS	Úřad pro legislativu a veřejnou správu
US	Unie svobody
V-EU	Výbor pro Evropskou unii
VPS	Veřejná pokladní správa
VVEI	Výbor vlády pro evropskou integraci
ZÚ	Zastupitelský úřad

ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA: AKTÉŘI, STRUKTURA, PROCES

MICHAL KOŘAN, MARTIN HRABÁLEK (EDS.)

MARIÁN BELKO, BARBORA BODNÁROVÁ, MARTIN GAJDOŠ,
OLDŘICH KRPEC, DAVID MÜLLER, PETR ZELINKA



MASARYKOVA UNIVERZITA
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

BRNO 2007