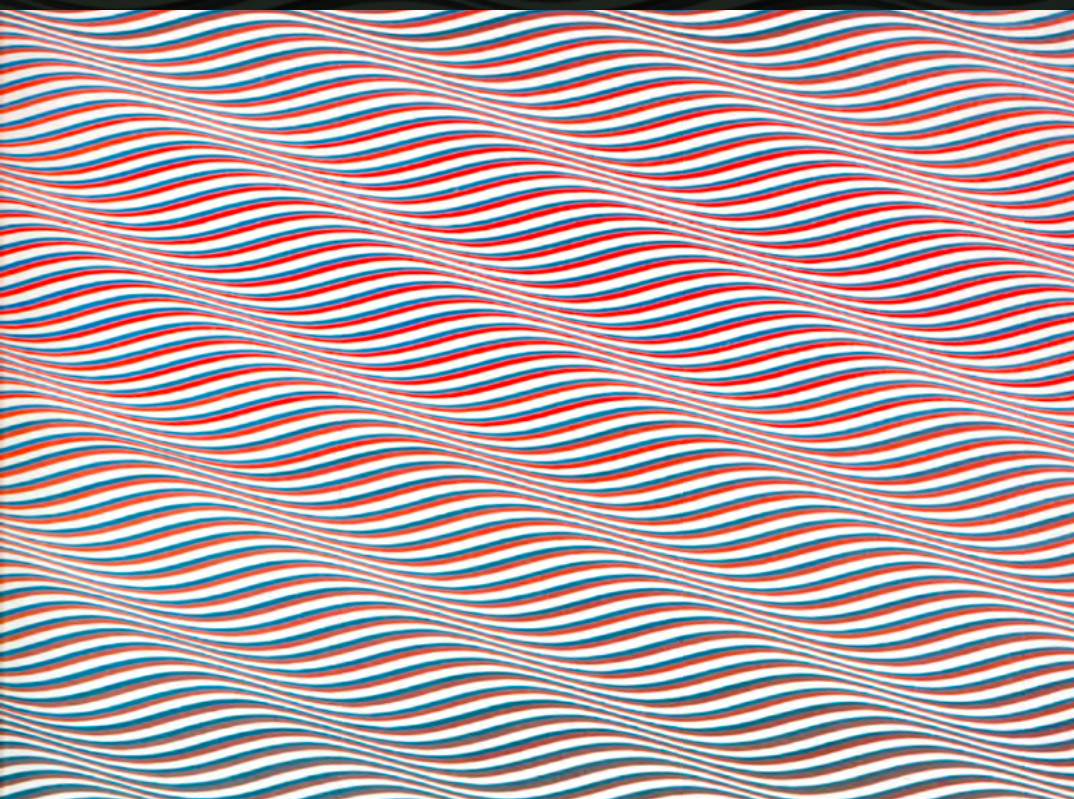


MICHAL KOŘAN

# Česká zahraniční politika



**muni**  
PRESS

---

# Česká zahraniční politika

MICHAL KOŘAN

Masarykova univerzita  
Brno 2013

**muni**  
PRESS



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Tato publikace vznikla v rámci projektu OP VK s názvem „Inovaci bakalářských studijních programů k lepší zaměstnatelnosti“ s registračním číslem CZ.1.07/2.2.00/28.0238.

Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky. Více informací k projektu naleznete zde: <http://www.fss.muni.cz/cz/site/struktura/projekty/inza>.

Vědecká redakce Masarykovy univerzity:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.  
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc.  
Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.  
Mgr. Michaela Hanousková  
doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.  
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.  
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.  
PhDr. Alena Mizerová  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.  
Mgr. David Povolný  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.  
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.  
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.  
Mgr. Iva Zlatušková  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

© 2013 Michal Kořan

© 2013 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-6549-9

## OBSAH

<b>1. Struktura a proces české zahraniční politiky</b> . . . . .	7
Právní rámec tvorby české zahraniční politiky . . . . .	7
Ústavní a legislativní vymezení pravomocí jednotlivých aktérů zahraniční politiky . . . . .	9
Moc legislativní – Parlament České republiky . . . . .	9
Moc výkonná . . . . .	12
Prezident České republiky . . . . .	12
Vláda . . . . .	13
Vláda jako garant procedurálního nastavení zahraniční politiky . . . . .	16
Vláda jako koordinátor a vykonavatel ČZP . . . . .	18
<b>2. Politický a konceptuální rámec současné české zahraniční politiky</b> . . . . .	22
<b>3. Základní výzvy československé diplomacie v letech 1990–1992.</b> . . . . .	31
Odsun vojsk . . . . .	32
Zajištění bezpečnosti . . . . .	33
Regionální vztahy . . . . .	34
Transformace diplomatického aparátu . . . . .	35
Rozpad federace . . . . .	36
<b>4. Česká republika ve střední Evropě: visegrádská spolupráce, Polsko, Slovensko a Rakousko</b> . . . . .	37
Současný Visegrád a česká zahraniční politika . . . . .	38
Polsko v současné české zahraniční politice . . . . .	46
Rakousko . . . . .	49
Slovensko . . . . .	52
Postfederální fáze . . . . .	53
Situace po vstupu do EU . . . . .	54

Shrnutí a výhled do budoucna: ČR a střední Evropa mezi centrem a periferií. . . . .	56
Hlavní faktory, rizika a příležitosti. . . . .	57
Závěr . . . . .	61
<b>5. Česko-německé sblížení – od normalizace k evropeizaci . . . . .</b>	<b>62</b>
Situace po vstupu do EU . . . . .	66
<b>6. Česká republika na cestě k zajištění bezpečnosti: integrace do NATO . . . . .</b>	<b>70</b>
<b>7. Návrat do Evropy . . . . .</b>	<b>80</b>
Česká republika v EU – česká stopa v Bruselu, unijní stopa v ČR . . . . .	85
Institucionální důsledky vstupu ČR do EU . . . . .	85
ČR v EU po vstupu z hlediska jednotlivých politik . . . . .	86
Hospodářská oblast a zemědělská politika . . . . .	86
Regionální – kohezní politika . . . . .	89
Politika rozšíření, demokratizace a lidská práva . . . . .	91
ČR a diskuse o budoucnosti EU – Lisabonská smlouva . . . . .	91
České předsednictví Radě EU . . . . .	95
<b>8. Spojené státy v české zahraniční politice . . . . .</b>	<b>102</b>
<b>9. Rusko v české zahraniční politice . . . . .</b>	<b>113</b>
<b>10. Obranný a bezpečnostní rozměr české zahraniční politiky . . . . .</b>	<b>119</b>
Teritoriální obrana versus „out of area missions“. . . . .	121
Budoucnost NATO po Afghánistánu . . . . .	123
Budoucnost SZBP a její vazba na NATO . . . . .	124
Výše příspěvku na obranu a bezpečnost a modernizace AČR. . . . .	125
<b>Použitá literatura . . . . .</b>	<b>128</b>

## ÚVODEM

*Tato studijní opora slouží pro seznámení studentů se základními pojmy a trendy v československé/české zahraniční politice po roce 1989. Opora není adekvátní náhradou za studium povinné literatury či za odpřednášenou látku, neboť nabízí jen základní pohled na některé vybrané aspekty české zahraniční politiky po roce 1989. Rovněž je nutné upozornit, že tento text není akademickým textem a není určen pro další citace či kopírování a jiné užití, než jako základní opora při seznámení s kursem Česká zahraniční politika. Text není opatřen standardním citačním a odkazujícím aparátem. Některé pasáže obsahují doslovně přejaté části existujících textů autora této studijní opory. Seznam další literatury použité při zpracování tohoto textu je přiložen na jeho konci.*

## 1.

## STRUKTURA A PROCES ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY

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, postavením aktéra v konkrétní organizaci a instituci, či postavením organizace v institucionální struktuře, v níž se zahraniční politika odehrává. Možnosti aktéra jsou rovněž zásadně ovlivněny aktuální politickou konstelací a konkrétními vztahy mezi jednotlivými aktéry zahraniční politiky. Proces tvorby zahraniční politiky se odehrává v relativně stabilním ústavněprávním 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 sebepojetí a zahraničněpolitické ideologii jednotlivých aktérů. Máme tedy co do činění se dvěma rovinami – víceméně statickou a formální (ústavněprávní 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.

### PRÁVNÍ RÁMEC TVORBY ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY

Česká zahraniční politika je doménou především exekutivní moci, proto není většinou určována právními předpisy, ale exekutivními rozhodnutími a opatřeními. Přesto však legislativní moc vytváří základní právní rámec pro tvorbu české zahraniční politiky. Právní rámec tvorby české zahraniční politiky je tvořen souborem právních norem a v právním rámci se proces tvorby i realizace zahraniční politiky odehrává a je jím regulován. Právní rámec lze rozdělit na tři úrovně: *ústavní, legislativní (zákonné) a sublegislativní (podzákonné)*.

Základním a nejvyšším právním předpisem pro tvorbu české zahraniční politiky je Ústava České republiky (Ústavní zákon 1/1993 Sb.). Ústava upravuje základní vztahy a pravomoci mezi jednotlivými orgány České republiky. Pro formulaci zahraniční politiky jsou klíčové pasáže týkající se parlamentu, prezidenta a vlády, které vymezují a upravují jejich základní pravomoci (viz níže). Dalšími ústavními zákony týkajícími se zahraniční politiky jsou Listina základních práv a svobod (Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.) či zákon o bezpečnosti České republiky (Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.).

Ústava ČR významným způsobem upravuje vztah českého právního řádu k mezinárodnímu právu. Hned v článku 1, písm. 2, ústava praví, že (2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Klíčové pro vztah mezi legislativou ČR a mezinárodním právem jsou však 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“. Tyto články zásadně proměnily praxi devadesátých let, kdy česká legislativa byla s výjimkami záležitostí týkajících se lidských práv nadřazena mezinárodnímu právu. Až v souvislosti se vstupem do EU byla ústava o tento článek rozšířena. Zároveň šlo o jednu z nejvýznamnějších změn české ústavy vůbec. 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 unii (vyhl. MZV č. 44/2004 Sb.m.s. a 72/2004 Sb.m.s.) a série Vídeňských 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.).

Na nižší úrovni právní síly upravují vytváření zahraniční politiky zákony neústavní povahy. Tyto zákony se zabývají konkrétními instituty, otázkami a problémy. Nejdůležitějším zákonem pro proces tvorby zahraniční politiky je tzv. kompetenční zákon (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Ten upravuje působnost, pravomoci a od-



povědnosti jednotlivých ústředních orgánů státní správy, zejména jednotlivých ministerstev (viz dále). 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.) či zákon o ochraně utajovaných skutečností (zákon č. 148/1998 Sb.).

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.

K tomu je nutné dodat, že vývoj struktury a procedur tvorby české zahraniční politiky zdaleka není u konce. Je tomu tak proto, že, zaprvé, obecně je způsob tvorby zahraniční politiky v neustálém stavu vývoje a proměn tak, aby adekvátně reagoval na proměňující se mezinárodní prostředí a zhodnocoval získané zkušenosti z minulých let. Zadruhé také proto, že proces tvorby zahraniční politiky je do velké míry závislý na politických a mocenských preferencích silných politických hráčů v daném období, stejně jako na (často problematických) vztazích mezi nimi. Toto bude dobře patrné například z části, kde se bude text zabývat vývojem mechanismu koordinace a řízení záležitostí EU.

## ÚSTAVNÍ A LEGISLATIVNÍ VYMEZENÍ PRÁVOMOCÍ JEDNOTLIVÝCH AKTÉRŮ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY

### Moc legislativní – Parlament České republiky

Česká zahraniční politika v drtivé většině není určována legislativními akty, výkon zahraniční politiky je zejména exekutivní pravomocí a zodpovědností. Přesto však, protože politický systém ČR je *parlamentní demokracií*, náleží parlamentu na obecné úrovni klíčové slovo ve všech oblastech politiky, tudíž i politiky zahraniční. Parlament ČR disponuje hlavními pravomocemi především v oblasti tvorby právního rámce pro českou zahraniční politiku a právě z tohoto hlediska mu náleží výlučné postavení v oblasti zahraniční politiky.

Ve „všednodenní“ zahraničně politické agendě pak Parlament disponuje z ústavního hlediska pravomocemi zejména v oblasti schvalování mezinárodních smluv a vnějších bezpečnostních vztahů. Čl. 49 ústavy vyjmenovává mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je zapotřebí souhlas obou komor Parlamentu. Jde o smlouvy upravující práva a povinnosti jiných osob, spojenecké, mírové a jiné politické, zakládající členství České republiky v mezinárodní organizaci, hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, a dále smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu (písm. a-e) čl. 49 ústavy). K ratifikaci těchto mezinárodních smluv je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, tj. nesouhlas Senátu nemůže být přehlasován Poslaneckou sněmovnou jako v případě běžné legislativy. K přijetí souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, která může způsobit přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, tedy stejně jako pro přijetí ústavního zákona. Ústavním zákonem lze také rozhodnout, že smlouva tohoto typu musí být schválena v referendu (tak tomu bylo např. v případě smlouvy o přistoupení ČR do EU).

Významné ústavní ustanovení, upravující vztah mezi vládou a Parlamentem, se skrývá v článku 10b, dle něhož je vláda povinna pravidelně a předem informovat Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci, u níž mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Komory Parlamentu se následně mohou k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce vyjádřit.

Parlament dále působí jako důležitý aktér v oblasti bezpečnostní a obranné politiky. Parlament rozhoduje (čl. 43 ústavy) o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu a k přijetí usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, jakož i k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny *všech* poslanců a nadpoloviční většiny *všech* senátorů (tj. nikoli jen *přítomných* jako

v případě běžné legislativy). Souhlas Parlamentu je kromě toho nutný pro rozhodnutí vlády o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky. Tato vládní rozhodnutí nejsou podřízena souhlasu Parlamentu v případě, že jde o vyslání českých ozbrojených sil či o pobyt ozbrojených sil jiných států na území ČR po dobu kratší než 60 dnů. V minulosti jednou došlo k situaci, že Parlament z politických důvodů neschválil vládě návrh na vyslání českých ozbrojených sil (do Afghánistánu) a vláda se tudíž uchýlila k přechodnému řešení vyslání na 60 dní tak, aby nebyla narušena a zásadně poškozena kontinuita působení českých sil v zahraniční misi ISAF. Vláda rovněž nepotřebuje souhlas Parlamentu pro svá rozhodnutí o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o jejich přeletu nad územím České republiky, dále o účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky. O těchto rozhodnutích však vláda neprodleně obě komory Parlamentu informuje a Parlament může rozhodnutí vlády zrušit. Ke zrušení rozhodnutí vlády postačuje nesouhlasné usnesení jedné z komor přijaté nadpoloviční většinou všech členů komory.

Parlamentu dále náleží rozhodnutí ve věcech změny státní hranice (čl. 11 a čl. 39 ústavy), což není často evokovaná pravomoc, nicméně v některých případech může být významná (např. desetiletí se táhnoucí plánované vyrovnávání se ČR s Polskem za změnu státní hranice po druhé světové válce, kdy ČR „dluží“ Polsku cca 360 hektarů území).

Ústava pamatuje na takovou situaci (ne zcela nemyslitelnou), kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. V takovém případě Senátu přísluší přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senátu však *nepřísluší* přijímat zákonné opatření ve věcech ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv, díky nimž mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

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.

## MOC VÝKONNÁ

### Prezident České republiky

Prezident České republiky je hlavou státu (čl. 54 ústavy). Proto mu ústava vyhrazuje právo reprezentovat stát navenek (písm. a), odst. 1, čl. 63 ústavy). Díky tomu (dle článku 63 ústavy) prezident sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy (písm. b), odst. 1, čl. 63 ústavy). 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 smlouvy 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.

S rolí reprezentanta ČR navenek souvisí i další významná pravomoc: prezident přijímá vedoucí zastupitelských misí a pověřuje a odvolává vedoucích zastupitelských misí (písm. c) a d), odst. 1, čl. 63 ústavy). Dle ústavy jsou vedoucí zastupitelských misí 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.

Prezident republiky nejedná v oblasti zahraniční politiky výlučně a nezávisle na vládě, k získání platnosti jeho konání je potřebný podpis (kontrasignace) předsedy vlády nebo jím pověřeného ministra. Tato povinnost kontrasignace vyplývá přímo z ústavy, jež tímto způsobem upravuje veškeré výše zmíněné pravomoci (odst. 3, čl. 63 ústavy). Za kontrasignovaná rozhodnutí pak vláda přebírá odpovědnost (odst. 4, čl. 63 ústavy). Prezident tedy není za svá rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky nikomu a ničemu odpovědný. Z hlediska tvorby zahraniční politiky také může mít význam právo prezidenta účastnit se schůzí obou

komor Parlamentu, jejich výborů a komisí, kdy je mu uděleno slovo, kdykoliv o to požádá. Stejně tak má prezident právo účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejich členů zprávy a projednávat s vládou nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti. Dosud však bylo tohoto práva využíváno jen minimálně, pokud vůbec. Pochopitelnou otázkou do budoucna bude, zda nedojde k většímu využívání tohoto institutu v souvislosti s nově zavedenou přímou volbou prezidenta.

V každém případě se v mnoha případech prokázalo, že navzdory v minulosti častokrát prosazovanému názoru, který přisuzoval prezidentovi roli spíše reprezentativní a formální, má prezident značné ústavní pravomoci pro pozitivní či negativní ovlivnění vládní zahraniční politiky. Navíc, Ústava ČR je v některých ohledech poněkud vágní. Například nespécifikuje, zda prezident *musí* ratifikovat každou smlouvu, kterou mu vláda předloží, v jaké lhůtě a zda si může klást podmínky pro její podpis, stejně tak nespécifikuje, zda prezident *musí* jmenovat velvyslance, které mu vláda navrhne. Dále ústava nespécifikuje přímo, zda diplomatické styky s druhou zemí navazuje formálně vláda či prezident. Pak může dojít k situaci, že diplomatické styky naváže vláda, ovšem prezident odmítne jmenovat svého zástupce v dané zemi – velvyslance – a výsledkem je rozporuplný postoj ČR. Prezident se tedy může – i díky znění ústavy – chovat jako velice autonomní aktér, který není ze své funkce ničemu a nikomu odpovědný. Prezidentova autonomie a její negativní důsledky bývají navíc ještě umocněny zcela roztržštěnou, polarizovanou a slabou pozicí politického legislativního zázemí české zahraniční politiky.

## Vláda

Dle čl. 38 vláda je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 67 ústavy) a je odpovědná Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Jako vrcholný orgán výkonné moci má vláda na starosti formulaci a výkon všech politik, včetně politiky zahraniční. Přesto však ústava žádné specifické ustanovení pro působení vlády v zahraniční politice neobsahuje, koordinací exekutivní složky zahraniční politiky se zabývají až příslušné části tzv. kompetenčního zákona (viz dále).

Nejprve se zastavme u vlastního způsobu fungování vlády. Rozhodování vlády se děje v rámci zasedání vlády, která probíhají zpravidla

jedenkrát týdně. Kabinet je usnášeníschopný, pokud se jeho zasedání účastní více než polovina všech členů vlády. K přijetí usnesení je třeba většina všech členů vlády. Konečná podoba zahraniční politiky je tedy podřízena tomu, zda je vláda koaliční a do jaké míry je vládní koalice jednotná, neboť se zahraničněpolitickými usneseními musí souhlasit ministři z jiných resortů, případně i z jiných politických stran. Toto je umocněno skutečností, že každý návrh usnesení prochází meziresortním připomínkovým řízením. V jeho průběhu se jednotlivá ministerstva vyjadřují ke každému návrhu, mohou vznést své připomínky a tyto připomínky musejí být následně vypořádány. Připomínkovým řízením si mezi sebou resorty ujasňují stanoviska a vzájemně se kontrolují.

Během vlastního hlasování na vládním jednání má premiérův hlas stejnou váhu jako hlas kteréhokoli z ostatních členů. Jinak mu však náleží zcela zásadní pravomoci. Především pochopitelně při výběru členů vlády, ale hlavně také z hlediska činnosti již jmenované vlády. Premiér totiž dle ústavy organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny ústavou nebo jinými zákony. Předsedu vlády zastupuje místopředseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády. K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.

Některá ustanovení ústavy mají přímý vliv na způsob zapojení vlády do procesu tvorby zahraniční politiky. Dle ústavy má člen vlády právo účastnit se schůzí obou komor, jejich výborů a komisí. Udělí se mu slovo, kdykoliv o to požádá. Člen vlády je povinen osobně se dostavit do schůze Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení. To platí i o schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise, kde se však člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast. Z těchto ustanovení je patrná silnější vazba mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou, která je sněmovně odpovědná. V praxi nebývá příliš zvykem, že by byli členové vlády (s výjimkou interpelací) často zváni pomocí usnesení na jednání sněmovny kvůli zahraničněpolitickým záležitostem. Na jednání zahraničního výboru (či dalších relevantních výborů) jsou však členové vlády (zejména ministr zahraničních věcí) zváni pravidelně. Ovšem nebývá pravidlem, aby se ministr zahraničí takových jednání účastnil, zpravidla se účastní maximálně třikrát do roka, často ale také

jen jednou, přičemž za sebe na jednání posílá svého náměstka či další vysoko postavené činitele MZV. Podstatné jsou také osobní vztahy mezi konkrétními členy sněmovních výborů a členy vládního kabinetu či činiteli MZV.

Vláda má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů. Důležitá ustanovení se týkají role Senátu a jeho vztahu k vládě v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. V takovém případě přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senátu však nepřísluší přijímat zákonná opatření ve věcech ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10. Zákonná opatření může Senátu navrhnout jen vláda.

Z hlediska konkrétních pravomocí v zahraniční politice vláda dle čl. 43 ústavy, jak již bylo zmíněno, rozhoduje o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a to nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem. Ve všech ostatních případech musí vláda žádat o souhlas Parlament a za všech okolností se tak může dít pouze se souhlasem přijímacího státu. Dále vláda rozhoduje o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o jejich přeletu nad územím České republiky, o účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky.

Konkrétní možnosti ovlivnění české zahraniční politiky vládou České republiky spočívají zejména ve třech následujících nástrojích:

- 1) Vláda prostřednictvím úprav jednacího řádu nastavuje rámcová pravidla pro proces tvorby zahraniční politiky.
- 2) Prostřednictvím své výkonné role ovlivňuje povahu zahraniční politiky a provádí její výkon.
- 3) Prostřednictvím konkrétní diplomacie premiéra a ostatních členů vlády přímo zasahuje do vytváření zahraniční politiky.

## VLÁDA JAKO GARANT PROCEDURÁLNÍHO NASTAVENÍ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY

Fundamentální změny v procesu tvorby zahraniční politiky může vláda provádět jen se souhlasem Parlamentu. Je tomu tak proto, že kompetenční zákon ve svém článku 79 praví, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Principiální zásahy do počtu, působnosti a funkcí ministerstev mohou být učiněny pouze formou legislativního aktu, tj. se souhlasem Parlamentu ČR. Přesto však vláda disponuje klíčovým vlivem na podobu procesu tvorby zahraniční politiky, a to díky své pravomoci měnit jednacím řád vlády, do něhož je vtělena možnost proměňovat způsob koordinace řízení jednotlivých ministerstev i vlády samé. Každá vláda přijímá svým usnesením jednacím řád vlády podle vlastních potřeb. Rozdíly v jeho obsahu často vyplývají nejen z proměnlivých potřeb koordinace výkonu politiky, ale z politických zájmů a potřeb, a do povahy jednacím řádu se projevuje například to, zda jde o vládu koaliční a co stanovila koaliční smlouva, nebo vládu složenou z příslušníků jedné strany atd. Vláda je při ovlivňování jednacím řádu omezena pouze těmi pravidly, která jsou obsažena v ústavě (či v jiných ústavních předpisech) a v kompetenčním zákoně. Důsledkem toho je, že jednacím řád je velice proměnlivým předpisem, jehož podoba se navíc často odvíjí od aktuálních politicko-mocenských vztahů.

Změny v jednacím řádu vlády se mohou bezprostředně dotýkat míry a způsobu zapojení i významu jednotlivých aktérů do tvorby zahraniční politiky. 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. K těmto rozhodnutím v minulosti docházelo, jak níže uvidíme, například v oblasti koordinace evropských záležitostí.

Například v období vlády Miloše Zemana byla prostřednictvím jednacím řádu postupně posilována koordinační, plánovací i výkonná funkce Ministerstva zahraničních věcí, přičemž tento trend pokračoval i v období vlády V. Špidly. Jednotliví resortní ministři a členové vlády byli nově povinni předkládat vládě orientační seznam zahraničních



cest a bylo jim uloženo písemně informovat premiéra a ministra zahraničních věcí o plánovaných cestách a o jejich účelu. Při cestách do členských a kandidátských zemí EU a do ujiniých institucí navíc MZV posuzovalo účel cesty s ohledem na české zahraničněpolitické zájmy a mohlo činit doporučení ohledně dalšího postupu, včetně „nedoporučení“ jednání. Dle změny jednacího řádu z února 2003 také došlo k vymezení specifických vládních materiálů, které jsou zasílány ke stanovisku (připomínkovému řízení) omezenému počtu připomínkových míst, popřípadě jsou předkládány vládě bez připomínkového řízení. Velká část těchto materiálů se týká právě zahraniční politiky, jako například návrhy na vyslání delegace do zahraničí, uskutečnění oficiálních návštěv činitelů ČR v zahraničí a přijetí oficiálních delegací v ČR. Tyto materiály se zasílají pouze na MZV. Významný dopad na proces tvorby zahraniční politiky znamenala změna jednacího řádu ze září 2003, kdy se příprava a schvalování mandátů pro účast členů vlády na zasedání Rady Evropské unie a Evropské rady přesunuly z klasického připomínkového řízení na úroveň *Výboru pro EU*, v němž měl (na pracovní úrovni) klíčovou roli ministr zahraničních věcí. Druhá vláda M. Topolánka zachovala povinnost resortních ministrů předkládat své zahraniční cesty ministru zahraničních věcí, který se jimi zabývá v kolegiu ministra, v evropských záležitostech se ovšem vydala cestou okleštění pravomocí MZV. Evropskou problematiku se vláda v souladu s dlouhodobým zájmem ODS (i prezidenta Klause) rozhodla svěřit do rukou místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, bývalého ministra zahraničních věcí A. Vondry (více viz kapitola *Evropský rozměr ČZP*). I tato změna byla provedena prostřednictvím úpravy Jednacího řádu vlády. Rozhodnutí provést změnu pouze prostřednictvím úpravy Jednacího řádu vlády vyvolalo otázky, zda by pro vytvoření nového orgánu neměl být změněn kompetenční zákon. Trend k dalšímu oslabování role MZV v evropských věcech je patrný i z proměn ve vedení *Výboru pro EU*: místopředseda vlády pro evropské záležitosti se stal jeho prvním místopředsedou (ministr zahraničí je druhým místopředsedou) a na pracovní úrovni *Výboru pro EU* vystřídal místopředseda vlády pro EZ ministra zahraničních věcí přímo na předsednickém postu. Významně se proměnilo i fungování *Resortních koordinačních skupin*, neboť na pozice pracovníků MZV v RKS nastoupili právě podřízení místopředsedy vlády pro EZ. Jak patrně, změny jednacího řádu vlády

mohou tedy mít zásadní vliv na podobu tvorby české zahraniční politiky.

Významnou roli má vláda při řízení a složení Bezpečnostní rady státu, která může přímo zasahovat do otázek zahraniční a bezpečnostní politiky. Vládě dále náleží pravomoc 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. Vláda schvaluje jejich vytvoření, statut, nebo naopak jejich zrušení. V některých případech může také projednání materiálů podobným orgánem nahradit meziresortní připomínkové řízení.

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 úkolů nebo zajištěním činnosti může vláda pověřit také zmocněnce, který je jí odpovědný. Samotný Úřad vlády disponuje poměrně rozsáhlým aparátem, který zajišťuje jak administrativní zázemí celé vlády, tak vlastní agendu ministerského předsedy. V jeho strukturách mohou být rovněž začleněny organizační složky jiných členů vlády. Významné postavení zaujímá vedoucí Úřadu vlády, který se podle jednacího řádu účastní každého jednání.

## VLÁDA JAKO KOORDINÁTOR A VYKONAVATEL ČZP

Ve vlastní výkonné oblasti vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev, stanovuje jejich agendu. Jednotlivé resorty se věnují agendě ve své působnosti, zpracovávají koncepce či legislativní opatření a ty předkládají k projednávání vládě. Vláda pak ukládá předsedovi či místopředsedům vlády či jednotlivým resortním ministrům provedení vládních usnesení.

Co se týká zahraniční politiky, v průběhu vlastního zasedání vlády dochází k informování o výsledcích jednání v jednotlivých radách EU a v ostatních mezinárodních organizacích. Informace o jednotlivých radách mají na starost resortní ministři, zprávy z jednání Rady pro všeobecné záležitosti a Rady pro zahraniční věci předkládá ministr

zahraničních věcí. Tyto informace jsou často jednacím bodem a jako takové vyžadují přijetí usnesení. Vláda rozhoduje o obesílání a složení delegací na zasedání mezinárodních organizací. O průběhu a výsledcích těchto zasedání je vláda informována příslušným ministrem. Jiné zahraniční cesty resortních ministrů než do mezinárodních organizací ovšem na vládě projednávány nejsou. Tyto cesty jsou posvěcovány kolegiem ministra zahraničních věcí, kterému tak zůstává podstatná koordinační role. Vláda nicméně jedná o zahraničních cestách prezidenta, předsedy vlády a ministra zahraničních věcí a schvaluje je. Na jednání vlády se také řeší způsob financování těchto cest (většinou financováno z rozpočtu MZV) i velikost delegace. Ministr zahraničí o všech těchto cestách na jednání vlády informuje. Ministr zahraničních věcí rovněž předkládá ke schválení návrhy na uskutečnění pracovních či oficiálních návštěv zahraničních činitelů v ČR (opět, nikoli resortních ministrů).

Pravděpodobně nejčastější zahraničněpolitickou vládní agendou je projednávání a schvalování návrhů mezinárodních smluv a projednávání aktivit českých ozbrojených sil v zahraničí či aktivit ozbrojených sil cizích států na území ČR. Za každou mezinárodní smlouvu je resortně vždy odpovědné Ministerstvo zahraničních věcí, případně spolu s dalším resortem, pod který daná smlouva tematicky náleží (například spolugestorem obchodních smluv je Ministerstvo průmyslu a obchodu, smlouvy týkající se kultury spolugestoruje Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy a podobně).

Hlavním aktérem vytváření, řízení a koordinace zahraniční politiky je *Ministerstvo zahraničních věcí* (MZV). 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).

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

Z toho ovšem nevyplývá, že by všichni 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 mohou projevat jeho vlastní představy 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. 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. Jinak řečeno, zahraničněpolitický proces se často liší s ohledem na různá 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. Pochopitelně, čím vyšší míra relevance, tím vyšší předpokládaná míra zapojení. Tam, kde se oba faktory protnou, 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.

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. Nelze opomenout skutečnost, že nejen atraktivita, ale i samotná specifčnost dané zahraničněpolitické otázky má vliv na zahraničněpolitický proces. Určení 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.

## 2.

## POLITICKÝ A KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC SOUČASNÉ ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY

Bylo již řečeno, že aktéři zahraniční politiky se nepohybují „ve vakuu“. Naopak, pohybují se v prostoru vymezeném formální strukturou ústavního, legislativního a sub-legislativního rámce, stejně jako neformální strukturou nepsaných pravidel a aktuálních politicko-mocenských konstelací. Zároveň však je rámec tvorby zahraniční politiky vymezován politicko-ideologickými názory na to, jaké povahy má být české zahraničněpolitické směřování.

Mezi odborníky na českou zahraniční politiku nepanuje shoda o tom, jak přesně lze jednotlivé zahraničněpolitické pozice či ideologie, které působí v rámci české politiky, definovat. Jedním z nejužívanějších rozdělení je dělení na *internacionalisty*, *autonomisty*, *evropeisty* a *atlantisty*. Internacionalistický proud lze dle této kategorizace zhruba ztotožnit s pohledem Václava Havla a jeho zastánců. Zásadním východiskem tohoto pohledu je nutnost integrace České republiky do hlavních světových multilaterálních organizací a důraz na multilateralismus obecně. Klade důraz na globální vládnutí a mezinárodní společenství jako protiklad proti úzce pojatým národním zájmům, jejichž bezhlavé prosazování vede ke konfliktní povaze mezinárodních vztahů. Jde o pozici značně univerzalistickou, tj. vychází z přesvědčení, že existují určité univerzální hodnoty (zejména lidská práva), které je nutné v případě potřeby bránit i silou. Oproti tomu *autonomismus* zdůrazňuje potřebu především hájit národně definované zájmy, neboť žádná vyšší úroveň vládnutí nemůže efektivně zabezpečit přežití národní autonomie, a tím ani zabezpečení základních, ekonomických a sociálních potřeb občanů národního státu. V českém prostředí má k této pozici nejbližší KSČM, určité proudy ODS a některé z novějších stranických subjektů (jako např. Suverenita, Svobodní apod.). Další dvě pozice opět tradičně leží v určité opozici – zatímco *atlantisté* považují za hlavního garanta bezpečnostního i politického rozvoje České republiky Spojené státy americké a pevnou transatlantickou vazbu, *evropeisté* zdůrazňují potřebu posílení evropské integrace jako

nejlepší odpověď na současné regionální, kontinentální i globální výzvy.

S tímto rozdělením se ovšem pojí problém, neboť zmíněné pozice nejsou rovnocennými „soupeři“ v politické aréně. Naopak, *internacionalismus* se bezprostředně po listopadu 1989 stal vůdčím principem české zahraniční politiky a i nadále zůstává dominantním diskurzem a jako takový neutralizuje a tlumí projevy odlišných názorů na žádoucí povahu české (zahraniční) politiky. Po listopadu 1989 byly za základní – společenství definující – hodnoty (logika shody) deklarovány liberální a demokratické normy a úcta k lidským právům a právnímu státu. Protože tyto hodnoty mají mít univerzální platnost, promítaly se i do působení ČR navenek (tj. v zahraniční politice). ČR se přihlásila k aktivnímu přístupu k demokratickým hodnotám a ochotě bránit je všemi dostupnými prostředky (Programové prohlášení vlády ČR 1992). Nedílnou součástí tohoto normativního rámce byla potřeba sounáležitosti s (hodnotově, nikoli geograficky) definovaným „společenstvím Západu“, jehož normy ČR musí přejmout, aby symbolicky i formálně tuto sounáležitost stvrdila. Formální stvrzení na sebe vzalo podobu úsilí o členství v NATO a EU. Obě organizace působily jako transformační model a nositel modernizace české společnosti. Ze samého počátku devadesátých let také do internacionalistické mozaiky neoddělitelně náleží multilateralismus, založený na ctění mezinárodního práva a OSN. V českém prostředí bývá multilateralismus interpretován i prakticky koncipován značně nesourodě, jednotlivé přístupy a především celý hegemonní internacionalistický diskurz lze nicméně charakterizovat jako obezřetnost až odpor vůči unilaterální a (vel)mocenské politice. V případě ČR je tak – spíše než multilateralismus – nosnějším konceptem pojem „antiunilateralismus“.

Zejména prvních patnáct let polistopadové československé a české zahraniční politiky (1989–2004) bývá charakterizováno jako konsenzuální. Po dosažení hlavního internacionalistického cíle – vstupu do NATO a EU – začal dle obvyklých interpretací vývoje ČZP konsenzus erodovat a objevily se alternativní myšlenkové proudy, které se stoupenci původního internacionalismu soutěží o dominanci. Je však podstatné zdůraznit, že ani internacionalismus devadesátých let nevycházel z koherentního a jedolitého ideového či stranicko-politického zázemí. Naopak, důvody pro prosazování výše zmíněných cílů se lišily

na základě příslušnosti ke dvěma hlavním myšlenkovým proudům, které lze pojmenovat jako „disidenti“ a „liberální ekonomové“, popřípadě lze tyto dva proudy rozlišit podle hlavních nositelů, V. Havla a V. Klause. Proud „disidentský“ spatřoval jako hlavního regionálního „dobrodince“ USA, představoval je jako spojence v boji proti komunismu a dalším formám utlačování a hlavní motor šíření demokracie a podpory univerzálních lidských práv. Evropská společenství (pokud překonají svůj ryze hospodářský apolitický charakter) pak pro „disidenty“ skýtala vidinu jednotné Evropy bez nacionalismů, spojené morálkou a kulturou. Neoliberální elity oproti tomu spatřovaly v USA nejlepší příklad liberálního tržního hospodářství a uznávaly nesporný ekonomický přínos evropské integrace. Ideologické a hodnotové důvody pro euroatlantické směřování ČR se tudíž významně lišily, byť se nad oběma pojetími klenula esenciální shoda na nutnosti identitárně i formálně patřit do „společenství Západu“ a na nutnosti vnitřní transformace české společnosti. Zásadní politické, ideologické i hodnotové rozdíly (v rovině politics) tak existovaly jak v devadesátých letech, tj. v období „internacionalistického konsenzu“, a, jak si níže ukážeme, pochopitelně existují i v současné době.

V každém případě platí, že alternativní koncepty (např. evropeismus, atlantismus, autonomismus, evropský federalismus, globální neoidealismus, globální neoliberalismus, tradiční realismus) tedy *nesoupeří* s internacionalismem, ale jsou jeho prizmatem *interpretovány* a dokonce je jeho prostřednictvím i *posuzována jejich legitimita a přijatelnost*. Níže v této publikaci budeme probírat mnoho konkrétních zahraničněpolitických událostí, které mají jednoho společného jmenovatele: výsledná zahraniční politika v klíčových momentech vždy potvrzuje hegemonní diskurz a tím neutralizuje hluboké rozdíly panující uvnitř společnosti. Tento postřeh ilustrují např. případy diskusí o budoucnosti EU, o invazi do Iráku či PRT v Afghánistánu. Diskuse obnažily fundamentální politické rozdíly, aby závěrečná rozhodnutí (např. intervence v Kosovu 1999, ratifikace Lisabonské smlouvy, podpora intervence v Iráku a dlouhodobé vojenské přítomnosti v Afghánistánu) pouze potvrdily internacionalistickou hegemonii, jakkoli se postoje hlavních protikladných stran k sobě ani v nejmenším nepřiblížily, či aniž by diskuse přispěla k identifikaci jiné konsenzuální plochy, než potvrzení vnějších závazků ČR.



Bylo zmíněno, že pod příkrovem hegemonního internacionalismu se nacházejí fundamentální politické, ideologické či snad dokonce filosofické světonázory, které se promítají i do představ o patřičné roli ČR v Evropě a ve světě. Nyní si tyto fundamentální rozdíly představme trochu detailněji.

Podíváme-li se na dlouhodobý program ČSSD, nalezneme v jeho mezinárodněpolitické části hlavní východisko sociálnědemokratického pohledu na zahraniční politiku. To lze shrnout takto: za podmínek ekonomické globalizace je vyvíjen tlak na oslabení národního státu v jeho ryze národním rámci, přičemž východiskem z tohoto stavu není zpětné posilování národního státu, ale naopak větší úsilí o nadnárodní koordinaci (integraci), která jediná může nahradit funkce národního státu tam, kde je oslaben či přímo selhává. Neregulovaný liberální obchod vede k deformovanému globálnímu ekonomickému propojování za situace, kdy zároveň schází propojování sociální, bezpečnostní, (multi)kulturní a ekologické. Jednotlivé státy tak nejsou schopny čelit globálním výzvám. Z tohoto důvodu ČSSD prosazuje širší pojetí globální integrace, současně s vyšší mírou regulace globálního trhu, s cílem přispívat nikoli pouze k ekonomické prosperitě, ale rovněž i ke globální spravedlnosti. Tímto prizmatem je potřeba číst i sociálnědemokratické pojetí evropské integrace, jež by mělo směřovat k co nejhlubší všestranné (politické, sociální, kulturní) integraci, která je jedinou cestou k zachování evropského sociálního modelu. Evropská unie tak není pouze prostředkem, nástrojem pro posílení ČR jako např. v koncepcích ODS, ale zdrojem legitimacy a vládnutí o sobě. Zde se projevuje klíčový rozdíl mezi sociálnědemokratickým a občanskodemokratickým pojetím, neboť ČSSD si umí představit „nadnárodní“ demokracii, jejíž legitimita nebude spočívat pouze v národním rámci. Na globální, resp. evropské úrovni mají být řešeny klíčové sociální, hospodářské či environmentální výzvy, na něž tradiční národní rámec již nestačí. Tímto způsobem ČSSD pohlíží i na bezpečnostní a obranné výzvy ČR, které jsou globálního rozměru, a není jim tudíž možné čelit izolovaně a unilaterálně, ale pouze v rámci multilaterálních organizací, zejména EU a NATO. Z tohoto důvodu se sociální demokraté staví k dle ČSSD unilateralistické politice USA odtažitě a budoucnost bezpečnosti spatřují v evropském multilateralismu. Kýženým světovým řádem pro ČSSD není systém národních států, ale světový systém vybavený „globální

legitimitou“. Už z tohoto důvodu nelze ve východiscích a pohledech na svět hledat mezi sociálnědemokratickou koncepcí globálního vládnutí a realisticko-neoliberální koncepcí ODS příliš shody.

Dle příspěvků na ideové konferenci ODS i dle dlouhodobé *Vize 2020*, stejně jako dle volebního programu ODS pro parlamentní volby v květnu 2010, globalizace neznámá nutnost nastolení nového globálního vládnutí, velké hospodářské i politické organizace mají obtíže se svou vlastní ovladatelností a výkonností, mír jako faktor mezinárodních vztahů se vytratil: možnost války je reálná všude na světě. NATO již dokonce není obranným paktem, ale paktem o neútočení. V EU posilují negativní tendence (dirigismus a centralismus), navíc dochází k renesanci klasické evropské mocenské architektury. Jinými slovy – multilateralismus selhává a musíme se soustředit na vlastní schopnosti a ekonomiku. Naše země není zodpovědná za budoucnost evropské integrace ani osud kontinentu, nemá na to dostatek sil, česká politická reprezentace je zodpovědná pouze za osud vlastního národa. ODS přemýšlí o zahraniční politice v pojmech rovnováhy sil v Evropě jako o jediném předpokladu evropské stability, přičemž je nutné uznat konfliktnost mezinárodního (i evropského) prostředí. Evropské sjednocení je pouze prostředkem k naplnění určitých národně definovaných cílů (tj. nikoli občansky, ale *národně*). ODS se obává „sociálního inženýrství“ na národní i evropské úrovni, svět spatřuje jako svět civilizačního konfliktu, s větší asertivitou Ruska a ohrožením ze strany islámských zemí za paralelního relativního oslabení vlivu USA. Evropská unie je pouze pragmatický projekt, který umožňuje našim národním zájmům bezpečnostně a ekonomicky těžit.

Rozpory jdou však ještě hlouběji, do samé podstaty politiky, již ODS vnímá prizmatem liberalismu. Zatímco ČSSD vnímá ekonomickou globalizaci a liberalizaci bez globalizace v dalších oblastech negativně, neboť přispívá k prohlubování globální ekonomické nerovnosti, dle ODS naopak musejí být EU i USA tahouny pokračující liberalizace světového obchodu. Ve všech ohledech je zcela jasně patrný základní rozpor mezi neoidealistickou koncepcí ČSSD a klasickým realismem ODS. Proti sobě pochopitelně stojí i spor o povahu distribucí statků uvnitř společenství, kdy na jedné straně stojí koncepce liberálně tržního a na straně druhé sociálně-tržního hospodářství. Opět, tato otázka stojí velice blízko rozhodování o povaze a budoucnosti EU. Máme tedy co

do činění se situací, kdy proti sobě stojí dva zcela protikladné názory na podstatu správné politiky, které se bezprostředně promítají i do představ o správné zahraniční politice a mezinárodním systému.

Pokud bychom to měli zjednodušeně shrnout, pod zacelujícím příkrovem internacionalismu mezi sebou soupeří jednotlivé politické linie, které se mezi sebou sváří na třech základních osách:

1) *spor stran zdrojů legitimacy společenství či politiky*. Klíčovou otázkou této konfliktní linie je, zda se zdroje legitimacy politického společenství (a s tím i zdroje sociální, ekonomické a bezpečnostní garance jeho členů) nacházejí na národní úrovni, či se mohou nacházet na jiné (vyšší či nižší) úrovni. Tj. zda je jediným garantem bezpečnosti, občanských svobod a sociálního statutu občanů národní stát či jiné úrovně. Toto dilema se bezprostředně dotýká diskusí o povaze a budoucnosti EU, ale i o národní suverenitě, vnitřním uspořádání států či o právech a postavení menšin;

2) *spor o povahu distribuce statků uvnitř společenství a na globální úrovni*, kdy na jedné straně stojí koncepce liberálně tržního, na straně druhé sociálně tržního společenství. Opět, tato otázka stojí velice blízko rozhodování o povaze a budoucnosti EU;

3) *filozofický, normativní a politický spor mezi univerzalismem a partikularismem*, tj. zda jsou euroatlantické hodnoty partikulární či univerzální povahy, a hlavně, zda je legitimní tyto hodnoty také prosazovat nástroji zahraničních a dalších politik ve světovém měřítku. Rovněž toto dilema vyplouvá na povrch ve zcela konkrétních a praktických případech a ani toto dilema nezná kompromisu nebo odborného řešení, jde o výsostně politickou otázku, a tudíž nerozhodnutelnou „experty“ či diplomaty. První a třetí dilema navíc protíná napříč celou politickou scénou, bez jednoznačných vazeb na konkrétní politické směry či strany. Tyto tři linie doprovázejí české (zahraničně)politické myšlení od počátku devadesátých let a již z jejich povahy vyplývá, že neexistuje prostor, na němž by bylo možné hledat shodu.

Politickou shodu pak nahrazuje hegemonní působení internacionalistického diskurzu, který je sice založen na obecné shodě na základních demokratických a liberálních hodnotách českého společenství, ovšem odpovědi na konkrétní povahu a budoucí vývoj (demokratického) společenství se radikálně liší v závislosti na postoji vůči výše definovaným dilematům. Přesto existence takto hlubokých rozporů nenarušila

internacionalistický konsenzus v devadesátých letech – a nenarušuje jej ani nyní. Existence neshod mezi neukojitelnými – protože vzájemně protikladnými – požadavky členů daného společenství leží v samém jádru teorie hegemonního diskurzu. Shoda je v daném společenství vyvolána uměle, politicky. Solidarita je nastavena mocensky. Diskurz tlumí různost a zdůrazňuje shodu právě proto, aby neutralizoval vzájemně protikladné (a potenciálně rozkladné) požadavky přirozeně atomizovaného společenství.

Potřeba identitárně patřit ke „společenství Západu“ je pak tedy jedním společným a definujícím znakem pro českou zahraniční politiku. Svou sounáležitost ČR stvrzuje úsilím působit jako platný, spolehlivý a dobrý spojenec. Přizpůsobování se vnějšímu rámci na sebe může vzít dvě podoby: Zprv může být určitá agenda vnitropoliticky či společensky nerelevantní, a ČR tudíž nemá vyprofilovanou svébytnou pozici, a pak se pouze automaticky přizpůsobuje politice „společenství Západu“. Zadruhé mohou panovat hluboké vnitřní rozpory, bez jasného vyústění, které jsou pak neutralizovány nutností přizpůsobit se „společenství Západu“.

S ohledem na demokratický proces zahraniční politiky jsou tyto výsledky sporné, neboť dochází k neutralizaci vnitřních rozdílných názorových proudů pouze s odkazem na nutnost přijetí vnějších norem či politiky. Obdobně sporné jsou situace, ke kterým dochází v případech, kdy je česká konsenzuální a vyprofilovaná pozice konfrontována s odlišnou pozicí „společenství Západu“. V takových případech bylo zaznamenáno postupné opouštění svébytného českého postoje ve prospěch hlavního proudu. ČR je schopna komunikovat své priority na evropskou či alianční úroveň v případě, že se tyto priority opírají o jasnou a konsenzuální pozici. Jako nezbytná podmínka úspěchu alespoň částečného prosazení českého postoje se ale jeví nutnost předkládat podobné projekty jako „akty dobrého evropanství“, které jsou v zájmu dalšího pozitivního rozvoje EU. Pokud však existuje silná (protichůdná) pozice na mezinárodní úrovni, pak v dlouhodobějším horizontu ČR svou politiku přizpůsobuje. I toto přizpůsobování však zapadá do hegemonního internacionalistického konsenzu, neboť ten upřednostňuje nutnost identitární sounáležitosti se „společenstvím Západu“, které je formálně potvrzováno přijatelností české pozice v rámci hlavních euroatlantických uskupení.

Můžeme tedy shrnout, že internacionalismus, vytvořený v devadesátých letech, nepředstavuje pouze jednu ze soupeřících zahraničněpolitických doktrín, ale působí jako hegemonní diskurz, který dosud nebyl narušen ani zásadně reformulován. Internacionalismus vychází a zároveň přispívá k tvorbě a udržení české polistopadové identity a jako takový ani nemůže být v politické praxi opuštěn, pokud nedojde k zásadní reformulaci identity. Rovněž se zdá, že základním pilířem českého internacionalistického hegemonního diskurzu je potřeba identitární i formální sounáležitosti se „společenstvím Západu“. Protože formální i identitární sounáležitost je ztělesněna v přijatelnosti členství a působení České republiky v rámci EU a NATO, pak musí být výsledná internacionalistická politika v souladu s hlavním konsenzuálním proudem v rámci těchto dvou organizací. Protože politika obou organizací ztělesňuje často obtížně se rodící kompromis mezi desítkami států, již ze samé podstaty vyplývá, že český internacionalismus vždy bude nutně mělký a neprincipiální. Tyto závěry oprávněně vyvolávají rozpaky, neboť „vnější přijatelnost“ české politiky či přímo vnější požadavky ze strany EU či NATO nahrazují, či dokonce neutralizují vnitřní rozhodování a diskusi. Takovou situaci označuje např. P. Drulák jako českou *politiku nezájmu*, která nevychází ze společenského diskurzu a většinou projevené politické vůle, chybí jí jakákoli politická linie či politika jako taková. To posiluje prvek diskontinuity a nepředvídatelnosti v české zahraniční politice, kdy střídání vládních koalic znamená podstatnou změnu politické linie. Zároveň je za této situace možné prosazovat jednotlivá drobnější nekonsenzuální rozhodnutí a tímto způsobem posilovat odstup mezi významnými tábory na politické scéně. Rozšiřuje se tak prostor pro jednostranné kroky na úkor konsenzu, jak ukázal příklad Kosova.

Jakkoli lze z krátkodobého hlediska s tímto tvrzením souhlasit, ukazuje se zároveň, že z dlouhodobé perspektivy vytváří hegemonní internacionalistický diskurz překvapivě pevné mantinely a vodítko jak pro diskuse o zahraniční politice, tak i pro vlastní provádění zahraniční politiky. Pokud se vládě přece jen podaří uchýlit se ke krokům, které nelze legitimizovat v rámci hegemonního internacionalistického diskurzu, jsou pak tyto kroky zpětně jeho prizmatem interpretovány a kritizovány. Tímto způsobem sice může krátkodobě dojít k „posílení politicky definovaného odstupe mezi jednotlivými

tábory“, zároveň je však dlouhodobě hegemonní diskurz posílen a potvrzen.

Tím se ovšem obnažuje jeden ze základních problémů české polistopadové (zahraniční) politiky. Identita, normy a hodnoty, které jsou pro český internacionalistický hegemonní diskurz konstitutivní, mohou působit hegemonním a dominantním způsobem pouze pokud jsou definovány vágně a mělce. Jakýkoli bližší pokus o propracovanější a hlubší definici hodnot a norem, z nichž je internacionalistický hegemonní diskurz poskládán, by nutně vedl k přiklonění se k některé ze stran výše zmíněných dichotomií (a možná řady dalších), což by zpětně ohrožovalo konstrukci diskurzu jako takového. Vlastní interpretace hodnot, na nichž je česká polistopadová politická identita založena, navíc může narážet na odlišnou interpretaci vnějšího „společenství Západu“, které je pro potvrzení této identity ještě významnější. Český internacionalismus tedy zůstane hegemonelem bez alternativy do té doby, dokud bude vágním a neprinciálním. Vágnost není dána vnitřním mocenským kompromisem mezi protikladnými názory a dominance není dána konsenzem. Obě tyto vlastnosti českého zahraničněpolitického internacionalismu (vágnost a hegemonie) jsou dány tím, že bez nich by nebylo možné kontinuálně potvrzovat a rekonstruovat českou polistopadovou politickou identitu.

## 3.

## ZÁKLADNÍ VÝZVY ČESKOSLOVENSKÉ DIPLOMACIE V LETECH 1990–1992

Pro pochopení československé zahraniční politiky v prvních letech po sametové revoluci v listopadu 1989 je zapotřebí si uvědomit, jak radikální proměnou celá československá společnost po revoluci prošla. Identita komunistického Československa byla založena na pozitivní identifikaci se Sovětským svazem, na totalitárním způsobu uvažování a na negativním vymezení vůči západní Evropě, kapitalismu a liberálnímu způsobu uvažování. Porevoluční identita představuje naprostý opak – Československo se v řádu týdnů začalo zásadním způsobem vymezovat vůči Sovětskému svazu a všemu, co bylo jakkoli spojeno s post-sovětským prostorem, a naopak deklarovalo jako svůj hlavní cíl komplexní transformaci z centrálně řízené ekonomiky na tržní ekonomiku, z nedemokratického způsobu řízení státu jednou stranou (komunistickou) na pluralitní soutěž politických stran a na budování občanské společnosti. Proměna československé společnosti byla do obrovské míry provázána s mezinárodním kontextem. V prvé řadě, listopadová revoluce by nemohla být úspěšná, pokud by nedošlo k zásadním změnám v sovětské zahraniční politice a k opuštění tzv. Brežněvovy doktríny, dle níž měla Moskva hlavní slovo ve vnitropolitickém i zahraničněpolitickém vývoji svých satelitních zemí. Zároveň bylo nutné přesvědčit tzv. západní státy, že změny, k nimž dochází v Československu, jsou opravdové a nezvratné – nezapomeňme, že ještě v listopadu 1989 bylo Československo jedním z největších nepřátel pro všechny státy NATO. V zahraniční politice se změna polistopadové identity promítla do snahy co nejrychleji se vymanit z mezinárodních organizací, jimž dominoval Sovětský svaz – bezpečnostní organizace *Varšavský pakt* a hospodářské organizace *Rada vzájemné hospodářské pomoci* (RVHP) –, a naopak usilovat o „návrat do Evropy“, tj. usilovat o členství v Evropských společenstvích, později Evropské unii, a posléze rovněž v *Severoatlantické alianci* (NATO).

Československá zahraniční politika v letech 1990–1992 byla charakteristická svou směsí politického idealismu a realismu. Hnací silou

zahraniční politiky po listopadu 1989 byly disidentské osobnosti – nový prezident Václav Havel a ministr zahraničních věcí Jiří Dienstbier. Disidentská minulost obou státníků znamenala, že se Československo přihlásilo k určitým univerzálním principům, jako je obhajoba lidských práv a demokracie, a tyto principy se promítly i do zahraniční politiky. Aktivní přístup k obhajobě lidských práv zůstal jedním z řídicích principů české zahraniční politiky do dnešních dnů, některé idealistické zahraničněpolitické kroky měly jen krátkou životnost. Jedním z takových byla snaha překonat tradiční geopolitické chápání mezinárodní politiky na evropském kontinentu. V úsilí o překonání rozdělení Evropy navrhla československá diplomacie v dubnu 1990 *Memorandum o evropské bezpečnosti*, které navrhovalo zrušit blokovou strukturu bezpečnostní architektury v Evropě (tj. zrušit NATO i Varšavskou smlouvu) a založit evropskou bezpečnost na novém celoevropském základě na platformě *Konference (později Organizace) pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE/KBSE)*. Z dnešního hlediska se tento cíl jeví jako nereálný, ale ve své době byl poměrně hojně diskutován.

Na druhé straně československá diplomacie projevovala v letech 1990–1992 dostatek smyslu pro realitu i odvahy a lze říci, že právě toto období patří mezi vůbec nejúspěšnější periodu československé/české zahraniční politiky. Klíčové cíle československé diplomacie v uvedeném období byly:

- Odsun sovětských vojsk
- Zajištění bezpečnosti
- Ustanovení fungujících diplomatických vztahů se sousedy
- Transformace diplomatického aparátu
- Rozpad federace

## ODSUN VOJSK

Pro novou pražskou reprezentaci byl vztah k Sovětskému svazu existenciální otázkou. Nebylo možné dělat jakoukoli vnitřní i zahraniční politiku, pokud jsme byli okupováni – okupace sovětskými vojsky trvala od srpna roku 1968, v roce 1989 bylo na československém území stále necelých 75 000 sovětských vojáků a 39 000 jejich rodinných příslušníků, 1 220 tanků, 2 500 bojových vozidel a obrněných trans-



portérů, 105 letadel, 175 vrtulníků a 95 000 tun munice. Sovětský svaz nechtěl z počátku o stažení vojsk ani slyšet. Přesto si československá diplomacie vymohla bilaterální jednání se Sovětským svazem a stanovila pro SSSR šokující požadavek stažení sovětských vojsk do jednoho roku. Díky tvrdému a velice zručnému postupu československé reprezentace, mezinárodnímu kontextu i řadě náhod se podařilo, že již 26. února 1990 byl podepsán text dohody o stažení vojsk a 27. 6. 1991 opustil československé území poslední voják.

## ZAJIŠTĚNÍ BEZPEČNOSTI

Po pádu komunismu se celý prostor střední a středovýchodní Evropy ocitl v určitém bezpečnostním vakuu, neboť studenoválečnická bezpečnostní architektura přestala fungovat. Československá diplomacie, navzdory politice Moskvy, ale i navzdory zájmům dalších středo- a východoevropských zemí, usilovala již od února 1990 o rozpuštění Varšavského paktu. Rozpuštění této organizace představovalo podobný oříšek jako stažení sovětských vojsk. Nejen, že byl tento krok zcela v rozporu se zájmy Moskvy, původně se k rozpuštění VS stavěly odmítavě i USA a NATO. Washington se bál, aby podrážděná Moskva nezareagovala neuváženě, navíc převládající geopolitická mentalita tehdejšího světa si neuměla představit jiné, než dvou-blokové bezpečnostní uspořádání Evropy, které zajišťovalo sice napjatou, přesto však stabilitu v Evropě. Západní státy se obávaly vypuknutí etnických a národnostních regionálních konfliktů ve střední a východní Evropě, podobných těm, k nimž nakonec došlo při rozpadu Jugoslávie. Proto převládl názor, že organizace Varšavské smlouvy by se měla reformovat, nikoli zrušit. Na počátku roku 1991 měl být proces reformace započat, ovšem ve stejné době se Sovětský svaz pokusil vojensky zabránit odtržení Pobaltských republik a vojska ruského Ministerstva vnitra způsobila masakr při potlačování manifestace za nezávislost v Litvě. Tento okamžik znamenal procitnutí ostatních středo- a východoevropských států ze snu o možné úzké kooperaci se Sovětským svazem v bezpečnostních otázkách a rázem bylo rozpuštění Varšavského paktu na pořadu dne. Varšavská smlouva byla formálně rozpuštěna v Praze v Černínském paláci 1. července 1991 po 36 letech fungování.

Rozpuštění Varšavského paktu bylo však pouze prvním krokem k budoucímu zajištění bezpečnosti. V srpnu 1991 došlo v Moskvě k pokusu o ozbrojený převrat, který by v případě úspěchu vedl ke zvrácení prodemokratického vývoje v Sovětském svazu, a existovaly reálné obavy, že by mohl být ohrožen proces transformace v celém postsovětském prostoru. Tento vývoj obnažil hrozby vyplývající z neexistence bezpečnostních garancí středo- a východoevropského prostoru. Od těchto událostí se československá diplomacie jednoznačně upnula k cíli usilovat o vstup do NATO. Důležitější ovšem je, že tento cíl začaly považovat za patřičný i samy členské země NATO na čele s USA a Německem, a to navzdory zásadnímu nesouhlasu ze strany Moskvy.

## REGIONÁLNÍ VZTAHY

Do stejného období se rovněž datuje započítí hlubší spolupráce ve středoevropském prostoru, tj. počátek tzv. *Visegrádské skupiny* (V4), která vznikla 15. února 1991 na zasedání prezidentů Československa a Polska a premiéra Maďarska v maďarském městečku Visegrád. Tyto tři (po rozpadu Československa čtyři) země na počátku své spolupráce koordinovaly zejména práve politiky v oblasti bezpečnostní politiky a založily tradici regionální spolupráce, která v současné době představuje jeden ze základních pilířů české zahraniční politiky.

Naprosto klíčovým regionálním vztahem Československa bylo Německo. Západní Německo bylo v komunistickém období zobrazováno spolu s USA jako úhlavní nepřítel československého lidu, ochotný se kdykoli vrátit k agresivní politice z období druhé světové války. Obě země spojovala a zároveň rozdělávala po staletí trvající společná historie. Nevýslovné krivdy napáchané Německem na Československu v průběhu druhé světové války na straně jedné a často nelidský průběh odsunu i německých občanů z Československa (i jeho samotná idea) po skončení druhé světové války položily mezi oba národy hlubokou propast. Bezprostředně po listopadové revoluci učinil Václav Havel vstřícné gesto vůči Německu, kdy vyjádřil politování nad odsunem sudetských Němců z Československa. Stejně tak bylo velice významné, že československá diplomacie bezvýhradně podpořila sjednocení Ně-

mecka v průběhu roku 1990. Oba kroky napomohly rychlé základní normalizaci vzájemných vztahů, které byly v období studené války na abnormálně nízké úrovni. Klíčovým dokumentem, zrcadlícím nový počátek česko-německých vztahů, byla *Smlouva o dobrém sousedství a přátelské spolupráci* z roku 1992. Trvalo však ještě řadu let, než byly vzájemné vztahy postupně zbaveny historické zátěže.

## TRANSFORMACE DIPLOMATICKÉHO APARÁTU

Ministerstvo zahraničních věcí mělo před listopadem oprávněnou pověst jedné z nejpevnějších bašt komunistické moci. Jako satelit Sovětského svazu se v zahraniční politice přímo podřizovalo jeho instrukcím. V období studené války představovalo důležitou část aktivit na mezinárodním poli i provádění špionážní činnosti v zemích tzv. kapitalistického bloku a šíření propagandy do tzv. rozvojových zemí. Hlavním vykonavatelem československé zahraniční politiky bylo pochopitelně Ministerstvo zahraničních věcí. V praxi to znamenalo, že zde působili režimu zcela oddaní lidé, což zajišťovala důsledná kádrová politika instituce. V době, kdy se diplomacie do značné míry prolínala se špionáží, z toho vyplývala i skutečnost, že řada zaměstnanců Ministerstva působila jako agenti rozvědky. Z přibližně 2 500 zaměstnanců Ministerstva, kteří pracovali přímo v Černínském paláci nebo na zahraničních ambasádách, bylo po revoluci odhaleno neuvěřitelných 168 agentů rozvědky, kteří byli do léta 1990 propuštěni. Nové vedení Ministerstva potřebovalo instituci přizpůsobit novým cílům, které si kladla československá zahraniční politika. V této souvislosti bylo nutné provést rozsáhlé personální změny. Při budování nového diplomatického aparátu nebylo příliš oč se opřít, panoval nedostatek kvalitních diplomatů, kteří by nebyli příliš svázáni s předchozím režimem. V letech 1989–1991 odešlo z tehdejšího federálního MZV kolem 700 pracovníků, 520 nových pracovníků bylo přijato, téměř všichni ředitelé odborů byli vyměněni a bylo jmenováno 53 nových velvyslanců. Dále došlo v souvislosti se změnou režimu k poměrně značné proměně sítě českých zastupitelských úřadů. Od listopadu 1989 do rozpadu federace bylo zrušeno 18 zastupitelských úřadů. Byla uzavřena velvyslanectví především v těch socialistických rozvojových zemích, kde

se Československo angažovalo v rámci sovětských aktivit na podporu místních komunistických sil usilujících o moc (Nikaragua, Kambodža, Laos, Barma, Mosambik), nebo v zemích, kde vykonávalo především špionážní činnost (Island s významnou vojenskou základnou NATO). Naopak otevírány byly nové zastupitelské úřady v důležitých zemích, s nimiž komunistický režim neudržoval diplomatické styky (Vatikán, Izrael, Chile, Jižní Korea). Zároveň byla posilována síť zastoupení v zemích, kde Československo (později Česká republika /ČR/) chtělo udržovat silnější vztahy (např. USA, Německo).

## ROZPAD FEDERACE

Sílící rozpory mezi českou a slovenskou částí federace se promítaly i v diskusích o zahraniční politice. Slovensko nesouhlasilo s pražskou orientací na Západ, neboť v tom vnímalo ohrožení svých zájmů na východních trzích, Slovensko bylo tradičně více orientováno na Východ, navíc zde nebyla tak silná disidentská tradice. Už v prosinci 1990 ustanovila vláda SR zvláštní „Ministerstvo mezinárodních vztahov“ v čele s Milanem Kňažkem, což značně znesnadňovalo činnost federálního Ministerstva zahraničí, neboť obdobné ministerstvo vzniklo v české republice až v roce 1992. Pro zahraniční partnery bylo obtížné se v situaci orientovat.

Volby v červnu 1992 přinesly vítězství Občanské demokratické strany a Hnutí za demokratické Slovensko. Ministrem zahraničních věcí v nové federální vládě byl jmenován člen HZDS Jozef Moravčík, který v této funkci nahradil Jiřího Dienstbiera. Volby znamenaly odchod velké části představitelů bývalého disentu z vedoucích míst na politické scéně.

Ani jedna ze stran neměla sice rozpad federace v programu, ale začalo se o něm v podstatě jednat vzápětí. Konečný zánik federace na konci roku 1992 znamenal pro ČR geopolitický posun více na „Západ“, což mělo za následek značnou ignoraci východního vektoru české zahraniční politiky v podstatě až do vstupu do EU v roce 2004, ale zároveň také nezanedbatelné opomíjení středoevropského vektoru zahraniční politiky, které se projevovalo až do roku 1997.

## 4.

**ČESKÁ REPUBLIKA VE STŘEDNÍ EVROPĚ:  
VISEGRÁDSKÁ SPOLUPRÁCE, POLSKO,  
SLOVENSKO A RAKOUSKO**

V prvních letech po rozpadu federace (zhruba 1993–1997) česká diplomacie nenavázala na pozitivní trendy ve středoevropské spolupráci, které se projevovaly v letech 1989–1992. Oproti určitému idealismu počátku devadesátých let se v letech 1993–1997 v českém zahraničněpolitickém myšlení projevil spíše skeptický realismus. Dobré vztahy ve středoevropském regionu byly považovány za jednu z priorit, ale středoevropská politika neměla jít nad rámec pragmatické spolupráce a vůči multilaterální spolupráci byla česká diplomacie v tomto období obezřetná. Navíc, česká reprezentace považovala Českou republiku za jakéhosi „tygra“ transformace, premianta, který by se měl především orientovat na svou cestu do EU a NATO, příliš těsné vztahy s ostatními středo- a východoevropskými zeměmi byly nahlíženy spíše jako potenciální zátěž.

Nejvíce se tento přehlíživý postoj projevil v českém přístupu k visegrádské spolupráci. Visegrádská spolupráce v období vlád Václava Klause zcela vymizela ze slovníku české diplomacie a stal se z ní téměř až zapovězený pojem. Existovala obava, aby V4 nebyla západními partnery vnímána jako náhražka za plné členství v NATO a EU. Zároveň mezi jednotlivými visegrádskými zeměmi panovala míra konkurence na jejich cestě do EU (konkurence, jíž EU ostatně svým přístupem částečně podporovala). K tomu musíme ještě dodat, že určitá řevnivost panovala i mezi polskou a českou diplomacií, kdy si obě země nárokovaly postavení neformálního lídra regionu. Vinu za problematiku vývoj středoevropské multilaterální spolupráce však nelze pouze vkládat na bedra české diplomacie – pravdou je, že středoevropští partneři nebyli ochotni koordinovat svůj přístup v řadě konkrétních oblastí, na nichž právě Praze záleželo (např. nelegální migrace v regionu). Proto lze říci, že v letech 1993–1997 převládla individualizace českého přístupu ke středoevropské spolupráci. V souladu s dominujícím ekonomizujícím

pohledem na zahraniční politiku bylo jedinou oblastí, kde byla česká diplomacie ochotna spolupracovat ve středoevropském formátu, hospodářství. Tento postup našel své vyjádření v orientaci na *Středoevropskou zónu volného obchodu* (CEFTA), která vznikla v prosinci 1992 v polském Krakově, zatímco V4 se nacházela ve vegetativním stavu blížícím klinické smrti.

K oživení Visegrádské skupiny došlo až po změně české vlády, kdy po předčasném konci vlády V. Klause nastoupila přechodná vláda J. Tošovského (1997–1998), která si za jeden ze zahraničněpolitických cílů vytkla právě revitalizaci visegrádské spolupráce. Na tuto aktivnější linii navázala poté i menšinová sociálně-demokratická vláda Miloše Zemana (1998–2002). Od té doby již žádná vláda roli V4 v české zahraniční politice nezpochybnila, naopak, její význam dosud postupně narůstá. Určité pochybnosti ohledně budoucnosti V4 zaznívaly (zejména v mediální a akademické sféře) v období okolo vstupu ČR do EU. Tyto pochybnosti vyrůstaly z názoru, že členství v Evropské unii nahradí potřebu regionální multilaterální spolupráce. Navíc, zájmy v EU jsou velice různorodé a očekávalo se spíše budování flexibilních pragmatických koalic, než udržování jedné konkrétní regionální zájmové skupiny. Ovšem tyto pochybnosti vzaly za své poté, co se ukázalo, že naopak právě v podmínkách Evropské integrace se diplomaticky vyplatí působit v rámci stabilního klubu podobně historicky, sociálně i politicky naladěných zemí.

## SOUČASNÝ VISEGRÁD A ČESKÁ ZAHRAIČNÍ POLITIKA

Povaha české zahraniční politiky vůči jednotlivým visegrádským zemím, stejně jako vůči V4 jako takové, je v posledních letech ovlivněna několika faktory. Především, od listopadu 1989 si ČR užívá dlouhého období, které téměř nemá v novodobé historii českých zemí obdoby, kdy má přátelsky a stabilně uspořádány všechny bilaterální i regionální vazby se všemi svými sousedy, včetně „čestného souseda“ – Maďarska. Po roce 1998 pak lze dokonce říci, že středoevropské vztahy (spolu se vztahy s USA) patří mezi základní stavební kameny české diplomacie, což stojí v ostrém kontrastu vůči komplikovaným sousedským vztahům v minulosti. Žádný sousedský vztah netrpí skutečnými pře-

kázkami či problémy, vztahy k Polsku a k Německu jsou navíc označovány přídomkem „strategické“, vztahy ke Slovensku pak adjektivem „nadstandardní“. Určitým slabším článkem regionálních vztahů je sice Rakousko, vzhledem k nedostatku společných zájmů, nicméně i tento vztah je oproti minulosti více než normalizovaný (více viz níže).

S tím souvisí i skutečnost, že středoevropským vztahům je na vládní úrovni věnována stále větší pozornost. Programové koncepce či vládní prohlášeními z let devadesátých či z počátku milénia pracovaly se středoevropskými partnery jako se státy, s nimiž je potřeba udržovat dobré vztahy, ale relace s nimi nebyly považovány za strategické. Ovšem vládní prohlášení kabinetu Petra Nečase se jednoznačně přimknuło ke strategickému pohledu na sousedské a regionální vztahy, stejně jako Koncepce zahraniční politiky ČR z července 2011.

Proaktivní postoj posledních českých vlád ke střední Evropě má mnoho do činění i s celkovým zvýšením efektivity a hodnoty visegrádské spolupráce jako takové, jehož jsme svědky zhruba od roku 2008. Této otázce se budeme podrobněji věnovat níže, nicméně na tomto místě je důležité zdůraznit, že po mnoha letech hledání sama sebe nalezl Visegrád postupně svou roli, identitu i přesvědčivost, která v současnosti činí z V4 jedno z vůbec nejvýznamnějších subregionálních uskupení v Evropě (po Beneluxu a Severské radě).

Nabízí se otázka, jak je možné, že po mnoha letech tápání a *de facto* neexistence V4 v devadesátých letech vstala V4 z popela a vyrostla v podobně sebevědomou a významnou neformální instituci. Historicky vzato je totiž spíše zázrakem, že k tomuto vývoji došlo. Historie středoevropského regionu je příběhem etnických, národnostních, politických, sociálních a dalších střetů, často dlouhotrvajících a někdy i dosud živých. Z toho důvodu jde o region, který byl tradičně považován jako potenciální zdroj nestability a konfliktu. Dokonce i po pádu Berlínské zdi hleděla řada západoevropských zemí (v čele například s Velkou Británií) na středoevropský prostor s obavami kvůli rizikům vypuknutí národnostních sporů, potlačovaných komunistickou sovětskou diktaturou. K podobným „balkánským“ scénářům sice ve střední Evropě nedošlo, nicméně ani tak nelze tvrdit, že by snad středoevropské země sdílely bezprostředně po roce 1989 společné priority a zájmy. Sdíleným osudem či zájmem sice byla tehdy všeprostopující snaha o vnitřní transformaci a o integraci do západní rodiny zemí, nicméně

konkrétní strategie a pohledy se lišily a často byly ve vzájemném konfliktu. Sporné otázky měly mnoho původů: lišící se pohledy ohledně budoucí role Varšavské smlouvy, ohledně rychlosti stahování sovětských vojsk ze středoevropských zemí, ohledně způsobu směřování do EC/EU. Bezprostřední vnější vývoj hned zpočátku devadesátých let naznačil, že spolupráce středoevropských zemí by měla být postavena nad rozdílné pohledy. Zejména šlo o násilnou reakci sovětského režimu na autonomistické snahy pobaltských států a krveprolití v Lotyšsku na počátku roku 1991 a (neúspěšný) komunistický puč v Moskvě v srpnu téhož roku, které odhalily zranitelnost křehkého prodemokratického vývoje ve střední Evropě.

Přesto bylo pro úspěšné započetí a pozdější revitalizaci a rozvoj projektu visegrádské spolupráce zapotřebí obrovské politické vůle a politické podpory z nejvyšších politických míst. Tato podpora byla nezbytná, neboť regionu po čtyřiceti letech komunismu téměř chyběla občanská společnost, a tudíž i propojení mezi různými segmenty občanské společnosti. Neexistovaly tedy podmínky pro to, aby podobná regionální spolupráce vyrostla „zdola-nahoru“. V českém prostředí poskytoval nezbytnou podporu visegrádské spolupráci v devadesátých tehdejší prezident Václav Havel. Z jeho hlediska byly důvody pro spolupráci ideové i pragmatické. Na ideové rovině Václav Havel shledával ve středoevropské spolupráci možnost, jak nové, rodící se demokracie mohou kladně a nově ovlivnit celkový vývoj evropské integrace. Cílem bylo, aby se středoevropské země nepřibližovaly k západní Evropě jako „chudí odpadlíci“, ale jako země, které budou schopny generovat a poskytovat své vlastní morální a duchovní impulzy budoucímu evropskému vývoji. Na úrovni pragmatické – řekněme zahraničněpolitické – pak byla zmiňována potřeba koordinovat bezpečnostní a evropskou politiku. Zde však, jak bylo již zmíněno, nepanovala obecná shoda, každá země měla svou představu o těchto strategiích, a to spolu se skutečností, že nové středoevropské diplomatické a politické elity neměly téměř žádné zkušenosti s regionální spoluprací, vedlo k tomu, že řevnivost a sebestřednost ignorující regionální dimenzi zahraniční politiky na několik let převážily nad snahou regionální koordinace. Důvodů pro omezení visegrádské spolupráce v letech 1993–1997 bylo více. V případě vlády V. Klause v ČR převážil nezájem či spíše dokonce odpor k V4. Ve slovensko-maďarských vztazích dominovaly bilaterální



problémy, přičemž nacionalistický a autoritářsky pojmávaný styl vládnutí slovenského premiéra V. Mečiara viceméně vylučoval zahrnutí Slovenska do regionální kooperace již z podstaty věci. Polsko se sice stavělo ke středoevropské spolupráci kladně, ovšem je nutné přiznat, že polská koncepce V4 byla diktována poměrně úzce definovanými národními zájmy a geopolitickými úvahami, než zájmem o spolupráci jako takovou. Toto se ostatně promítalo i do určité žárlivé svárlivosti mezi Polskem a ČR o pozici jakéhosi regionálního vůdčího hráče. Nejdůležitější však bylo, že všechny středoevropské země byly do velké míry ovlivněny duchem soutěživosti při své snaze být „premiantem“ při přibližování se k EC/EU.

Proto, stejně jako při založení V3 v roce 1991, bylo zapotřebí mnoho politické vůle a podpory pro znovuoživení Visegrádu v letech 1997/1998, kdy došlo k postupnému obnovení setkávání na nejvyšší exekutivní úrovni (předsedové vlád), došlo k vyhlášení tzv. Bratislavské deklarace, která deklarovala politickou podporu spolupráci při euroatlantické integraci, stejně jako definovala řadu konkrétních polí pro spolupráci. Navzdory výrazné politické podpoře, ke které došlo po změně vlády v ČR v roce 1997 a na Slovensku v roce 1998, nedošlo k „automatickému“ nalezení shody mezi visegrádkými zeměmi či k náhlému oslabení existujících rozdílů. Země Visegrádu se sice shodly na výrazné podpoře Slovenska při jeho snaze dohnat zmeškanou integraci do NATO, ostatní odstředivé faktory nicméně zůstaly v platnosti. Visegrádká skupina si v této době začala osvojovat druhou významnou ingredienci pro úspěšnou subregionální spolupráci – flexibilitu a umění nesouhlasit. Jakkoli se mohly existující zahraničněpolitické rozdíly na přelomu milénia ukázat pro visegrádkou spolupráci fatální, visegrádští aktéři se naučili používat mechanismus, který umožnil pokračování spolupráce rozdílům navzdory. Tento mechanismus je hojně využíván dodnes a spočívá v tom, že pokud všichni členové Visegrádké skupiny nesouhlasí s určitým postojem jednoho či více členů, neznamená to konec spolupráce, ale o dané otázce je diskutováno i s vědomím, že spolupráce v této konkrétní oblasti nebude možná. Jinými slovy – rozdílné zájmy neznamenají konec spolupráce v jiných oblastech či konec diskuse v oblasti zatížené rozdílnými postoji jednotlivých zemí. Proto bylo například po mnoho let možné diskutovat otázky regionální

energetické bezpečnosti a energetiky jako takové, v níž měly jednotlivé země výrazně odlišné zájmy, a přesto spolupráce V4 pokračovala. Zejména v letech 2000–2007 tento rys výrazně napomohl pokračování Visegrádu.

Bylo již zmíněno, že V4 chyběla v devadesátých letech občanská a resortní dimenze spolupráce. Jinými slovy, chybělo propojení mezi lidmi a všednodenní kontakty mezi jednotlivými složkami státní správy všech čtyřech zemí. Stejně tak chyběla jasnější pravidla pro visegrádskou spolupráci, která by vytvářela potřebný kvaziinstitucionální rámec skupiny (připomeňme, že s výjimkou Mezinárodního visegrádského fondu /IVF/ nedisponuje V4 žádnou formální institucí či stálým sekretariátem). Oba deficity se začaly postupně napravit po roce 1999. V roce 1999 byla přijata jasná pravidla komunikace a spolupráce, konkrétně byl zaveden institut rotujícího předsednictví V4 (každá země drží předsednictví po dobu jednoho roku, od července do června, v pořadí Česká republika, Polsko, Maďarsko, Slovensko). Dále byla ustanovena minimální frekvence pravidelných summitů předsedů vlád a ministrů zahraničních věcí, stejně jako pracovní procedury pro přípravu těchto setkání. Klíčovou roli v přípravě agendy – a v kontinuální komunikaci a organizaci visegrádské spolupráce – měli napříště zaujímat tzv. národní visegrádští koordinátoři. V každé zemi působí jeden koordinátor, který je pracovníkem daného Ministerstva zahraničních věcí a má na starosti všednodenní komunikaci ve visegrádském formátu, stejně jako je jeho zodpovědností průběžné zjišťování pozic jednotlivých visegrádských zemí atd. Koordinátoři se většinou setkávají jednou za čtyři až šest týdnů. Deklarace a procedury z roku 1999 si rovněž vytýčily jako cíl rozvinout mnohaúrovňovou a mnohostrannou komunikaci a spolupráci mezi jinými resorty a institucemi, než jen mezi ministerstvy zahraničních věcí. Tradiční spolupráce se odehrává mezi ministerstvy kultury, školství, vnitra, obrany, dopravy, zemědělství, průmyslu a obchodu, dále pak mezi ministerstvy životního prostředí a spravedlnosti. Postupně byla podobná komunikace rozšířena i mezi určité součásti občanské společnosti (zejména v akademické a kulturní sféře), a to mimo jiné i díky Mezinárodnímu visegrádskému fondu, který byl založen v roce 2001. Po roce 2000 se tak daří budovat a rozšiřovat síť mnohoúrovňových kontaktů, které přispívají k socializaci aktérů zabývajících se V4 a k pocitu „přirozenosti“ spolupráce v tomto formátu.

Pouhá schopnost *diskutovat* sporné otázky či schopnost budovat síť kontaktů by pravděpodobně nebyla dostatečná pro smysluplnou existenci Visegrádské skupiny v dlouhodobějším časovém horizontu. Ještě okolo roku 2006 mohla V4 připomínat spíše platformu pro komunikaci či diskusní klub (myšleno bez pejorativního nádechu), ovšem nejspíše od let 2007/2008 se podařilo zemím V4 nalézt pevné společné zájmy a tyto zájmy také skupinově prosazovat. Tím se začalo z Visegrádské skupiny stávat regionální uskupení s reálnými schopnostmi.

V současné době lze hovořit především o čtyřech klíčových a nejviditelnějších oblastech spolupráce: podpora proaktivní politiky směrem na východ od hranic EU, podpora evropských ambicí balkánských zemí, energetická politika a obranná spolupráce.

Již od svého vstupu do EU se visegrádské země snažily přesvědčit tzv. „staré členské země“, které mají většinou jiné geografické/unijní priority, aby věnovaly více pozornosti východnímu sousedství EU a balkánským zemím. Ovšem až od roku 2007/2008 se začalo dařit tuto podporu převádět do hmatatelnějších výsledků. Takovým hmatatelným výsledkem rozhodně byla společná podpora projektu Východního partnerství (původně Polsko-švédská iniciativa) a každoroční pravidelná setkávání mezi zeměmi Východního partnerství, zástupci Evropské komise a visegrádských zemí plus některých dalších přizvaných partnerů (např. Německo či země, která aktuálně předsedá Radě EU). Tímto způsobem se daří V4 průběžně lobovat za východní agendu, navzdory tomu, že za současných podmínek (vnitřní krize EU, dramatický vývoj v Severní Africe a na Blízkém východě) není otázka rozšiřování právě atraktivní. Konkrétně V4 například napomáhala s ulehčením vízových povinností, přípravou akčních plánů pro členství v Severoatlantické alianci, z prostředků Visegrádského fondu hradí mnohé projekty zaměřené na transformační asistenci a podobně. Nejdůležitějším prvkem však je již zmíněné „lobování“ na evropské úrovni. Visegrádské země si dobře uvědomují, že výzvy plynoucí z nedůvěry v proevropský vývoj na východ od hranic EU představují vážné regionální riziko. Existuje reálné nebezpečí, že v případě, že se transformační a integrační proces v zemích východní Evropy zablokuje či nastane regrese, východní hranice visegrádských zemí se začnou postupně stávat jakousi novou mentální a v budoucnosti možná i reálnou „železnou oponou“, se všemi bezpečnostními, sociálními, hospo-

dárskými, kulturními a politickými důsledky, které s sebou podobné rozdělování nese. Přitom současná vnitrouniní i mezinárodní situace znovu a znovu dokazuje, že celá idea společné zahraniční politiky je stále níže na seznamu unijních priorit a rozšiřování EU je na samém dně. Tato situace se pochopitelně odráží i ve stále negativnějším postoji některých východoevropských zemí vůči evropskému projektu. Visegrádské země se tedy opravdu nenacházejí se svou provýhodní politikou ve snadné situaci, zároveň je však jejich úsilí o to potřebnější.

Spolupráce v energetické oblasti patřila dlouhá léta mezi významné položky V4, ovšem bez reálných výsledků, což mělo důvod zejména v tom, že visegrádské země nesdílely stejné názory na klíčové otázky energetické bezpečnosti, zejména pak ve vztahu k Rusku. České předsednictví V4 v letech 2007-2008 vyhlásilo energetickou bezpečnost jako jednu ze svých priorit. Ovšem s výjimkou spuštění projektu Evropského energetického fóra (což byla česko-slovenská iniciativa) nedošlo k nějakému reálnému pokroku. Rovněž tak ambiciózní plán na zřízení visegrádské pracovní skupiny k energetice byl odložen, stejně tak byla odkládána i setkání ministrů zodpovědných za energetiku. Situace se radikálně proměnila s tzv. plynovou krizí na počátku roku 2009, kdy kvůli roztržce mezi Ruskem a Ukrajinou přestal proudit do střední a jihovýchodní Evropy ruský plyn, což bylo v zimním období obzvláště palčivé. Jak Slovensko, tak Maďarsko změnilo názor na Rusko coby spolehlivého dodavatele energetických surovin a přiblížily se ke kritičtějšímu postoji ČR a Polska. Hned v lednu 2009 byl premiérský summit věnován pouze energetice (a tradice „energetických summitů“ byla od té doby již zachována) a na tomto setkání bylo rozhodnuto o zřízení *skupiny pro energetiku na vysoké úrovni*, která se pravidelně setkává ať již v Bruselu nebo v některé z visegrádských zemí. Postupně se téma energetické bezpečnosti přetavilo ve více prakticky zaměřené téma propojování energetické infrastruktury, tj. na regionální propojování energetických přenosových soustav. Podobně spojujícím tématem je osud ropovodu Družba, jehož budoucnost je stále méně jistá a visegrádské země by s jeho koncem přišly o významnou tranziční produktovodnou trasu. Tento posun je smysluplný i z toho důvodu, že např. politická podpora velkým projektům, jakým byl třeba plynovod Nabucco, neodpovídá reálným možnostem Evropské unie, tím méně Visegrádské skupiny.

Obranná dimenze visegrádské spolupráce zaznamenává podobný vývoj – byla tradičním předmětem mnohaletých diskusí a mnoha setkání na premiérské, ministerské i pracovní, ovšem reálných výsledků bylo dosahováno minimálně. Obrannou spoluprací lze rozdělit na dvě dimenze – politickou a obranně-vojenskou. Na politické úrovni byly visegrádské země tradičně zaměřeny na podporu „politiky otevřených dveří“ NATO vůči Ukrajině a Gruzii. Podpora této politiky narážela na odpor Ruska i na obezřetnost některých zemí v NATO, stala se ovšem téměř nemožnou po rusko-gruzínské válce v létě 2008. Visegrádská skupina sice toto téma nadále drží, ovšem nemá zdaleka tak prioritní postavení. Důležitým posunem směrem k efektivní a reálnější spolupráci na politické úrovni bylo ovšem jednání o novém strategickém konceptu NATO v letech 2009–2010, kdy se visegrádským zemím (spolu s dalšími středo- a východoevropskými partnery) podařilo prosadit své priority, včetně většího zaměření NATO na teritoriální obranu, kontingenčního plánování pro prostor střední a východní Evropy a garance působení článku 5 o kolektivní obraně i pro středo- a východoevropský prostor. V květnu 2011 bylo na politické úrovni rozhodnuto o dalším symbolicky i prakticky významném kroku – vytvoření evropské bojové skupiny (battle group) složené z příslušníků armád visegrádských zemí. Visegrádská battle-group by měla být v operačním stavu v roce 2016 a její úspěšná realizace by měla napomoci další spolupráci i v oblasti zbrojní a vojenské spolupráce. Spolupráce na tomto poli je totiž daleko obtížnější. Pokusů o společné projekty například modernizace vojenské výzbroje (vrtulníky, tanky) bylo v devadesátých letech i po roce 2000 několik, vždy však skončily neúspěchem. Dílčí projekty spolupráce byly spíše založeny na bilaterální bázi či například v oblasti společných vojenských cvičení. Avšak skutečné společné projekty, které by napomohly vylepšení regionálních obranných kapacit, dosud realizovány nebyly. Důvodem byla většinou neochota významných hráčů v obranném průmyslu přepouštět lukrativní možnost kontroly ve zbrojních zakázkách v širším regionálním fóru. V případě úspěšného vystavění Visegrádské bojové skupiny lze očekávat posun i v této náročné oblasti spolupráce, neboť vzroste potřeba interoperability zapojených armádních složek, a tudíž i potřeba koordinace v oblasti vyzbrojování. Navíc, rostoucí tlak na úspory v obranné sféře nutí k promyšlení alternativních kroků, které by umožnily rozvíjet obranné

kapacity s efektivněji vynaloženými náklady, a regionální mezinárodní spolupráce ve sdílení obranných kapacit je jednou z nejčastěji zvažovaných cest (ať už ve formátu NATO či EU).

Lze říci, že Visegrádská skupina se v posledních zhruba pěti letech vyvinula v jednu z neefektivnějších subregionálních skupin v Evropě. Její budoucí potenciál spočívá v několika aspektech. Zprvė bude nadále působit jako významná platforma pro sdílení a výměnu informací a zkušeností, pro vzájemné informování o záměrech a prioritách jak v evropské, tak v bezpečnostní oblasti. Druhým aspektem je posílení vlivu zemí V4, který v rámci skupinové diplomacie narůstá. Třetím aspektem je vnitroregionální propojování v ekonomické, kulturní, sociální i politické oblasti, které z dlouhodobého hlediska bude posilovat význam střeoevropského regionu. Specificky pro českou diplomacii představuje V4 po EU a NATO pravděpodobně nejvýznamnější multilaterální uskupení, které představuje jeden z klíčových nástrojů české zahraniční politiky. I proto je nutné o V4 přemýšlet kriticky, z hlediska její budoucnosti. Protože prismaticem současného vývoje v EU i ve visegrádských zemích není možné spoléhat na to, že současný pozitivní regionální vývoj bude zachován provždy. Mezi jednotlivými visegrádskými zeměmi panují nemalé rozdíly v pohledu na budoucí uspořádání EU, stejně jako na budoucí způsoby zajištění bezpečnosti regionu. Pokud budou tyto rozdíly nadále narůstat, nelze vyloučit i zhoršení visegrádské komunikace či oslabení spolupráce.

## **POLSKO V SOUČASNÉ ČESKÉ ZAHRAIČNÍ POLITICE**

V období krátce před vstupem do NATO a v menší míře i před vstupem do EU byla povaha česko-polských vztahů výjimečně dobrá. Komunikace mezi ministerstvy byla přirozená, pravidelná a intenzivní na všech úrovních. Docházelo k pravidelným setkáním mezi vyjednávači vstupu. Vrcholu vzájemná spolupráce dosáhla v letech 1997–1999. Po vstupu do EU tato mimořádná úroveň spolupráce poněkud poklesla z důvodu posílení mnohostranné komunikace v rámci EU a v rámci Visegrádské skupiny, kde pozice Polska zpočátku příliš nepřevyšovala pozici dalších visegrádských zemí. Po roce 2006 se díky několika faktorům Polsko opět posunulo na prominentní místo v české diplomacii.

Zaprvé, ideologická a politická orientace tehdejších vlád byla velice podobná – pravicová, liberálně-konzervativní v ČR, vedená Mirkem Topolánkem, a pravicová, konzervativní v Polsku, vedená Jaroslawem Kaczyńským. Zadruhé, obě vlády sdílely podobné pohledy na EU ve svém euorealismu. Blížkost pohledů na EU se projevila zejména v roce 2007 při diskusích ohledně institucionální reformy EU (později známé jako Lisabonská smlouva), kdy byly obě země zdrženlivé vůči některým významným prvkům reformy, jako například vůči reformě hlasovacího systému v Radě EU. Třetím a nejvíce bezprostředním faktorem, který přispěl k oboustranné blízkosti, byla americká žádost z počátku roku 2007, adresovaná oběma zemím, o postavení prvků americké národní protiraketové obrany na území ČR (radar) a Polska (interceptory). ČR i Polsko zareagovaly kladně, což odpovídalo výrazné atlantistické orientaci tehdejších vlád. K tomu je nutné připočíst fakt, že až na některé okrajové otázky, které budeme diskutovat později, neexistují v česko-polských vztazích žádné spory či překážky. Vysoká úroveň vztahů byla demonstrována také mimořádnou četností vzájemných návštěv na prezidentské, premiéřské a ministerské úrovni.

Ve srovnání se současností se některé z těchto významných faktorů poměrně zásadně proměnily. Polská vláda došla razantní obměny na podzim roku 2007, kdy v předčasných volbách zvítězila strana Občanská platforma premiéra Donalda Tuska. Tuskův kabinet zaujal daleko více proevropský kurz, nový ministr zahraničí Radoslaw Sikorski s rostoucí intenzitou obhajuje roli Polska jako významného evropského hráče a zároveň se začal stavět opatrněji vůči americkým plánům na výstavbu interceptorů v Polsku. Přesto se ukázalo, že základy vzájemných vztahů jsou natolik solidní, že tyto nově se objevivší rozdíly nepředstavují překážku. Naopak, mnohovrstevnatá a multitematická spolupráce byla nadále rozvíjena, dokonce lze říci, že česko-polský tandem představuje jednu ze základních os celé visegrádské spolupráce. V praktické diplomacii se blízkost projevila při českém i polském předsednictví Radě EU, kdy intenzita komunikace dosahovala mimořádné úrovně. ČR a Polsko navíc v EU sdílí některé významné priority – ať už jde o přístup k energetice, environmentální politice, liberalizaci směrnic o službách a dokončení jednotného trhu. Dalším silným pojivem je sdílený pohled na energetickou bezpečnost regionu obecně. V roce 2012 byl slavnostně otevřen plynový interkonektor, který významným

způsobem přispěl ke zvýšení regionální energetické propustnosti, a tím i bezpečnosti. Společně pohlíží ČR a Polsko i na většinu otázek v bezpečnosti jako takové. Toto se projevuje jak v úrovni komunikace mezi obrannými resorty a armádami, ale například i v podobných pohledech na budoucnost NATO.

Ne na všechny otázky mají obě země stejné odpovědi. Co se týká zásadních politických oblastí, rozdíly panovaly zejména v některých otázkách budoucnosti EU, kdy se proevropská vláda Donalda Tuska a eurorealistická vláda nejdříve Mirka Topolánka a později Petra Nečase neshodovaly. Nejvíce patrné to bylo při řešení finanční krize EU (eurozóny), kdy se Polsko přihlásilo k evropskému hlavnímu proudu, zatímco česká vláda zvolila vyčkávací či přímo odmítavou politiku. ČR a Polsko po dlouhou dobu rovněž odlišně vnímaly priority pro vyjednávání o novém finančním rámci EU (unijní rozpočet), kdy ČR „seděla na dvou židlích“ – obhajovala zároveň co nejnižší odvody do unijního rozpočtu (na straně zejména Velké Británie) a zároveň patřila mezi tzv. přátele koheze (právě mj. s Polskem), tedy požadovala co nejtěšnější rozpočet na strukturální, kohezní fondy. Důvodem této dvojakosti byl fakt, že dle současných trendů by se ČR dříve než Polsko měla stát čistým plátcem v EU. Vzhledem k odlišné struktuře ekonomiky také ČR a Polsko nepohlíží stejnými očima na zemědělskou politiku, v níž by si ČR přála takovou reformu, která by výrazně snížila náklady na tuto společnou politiku. V obranné politice se v poslední době projevuje skutečnost, že ČR neplní svůj závazek vůči NATO vydávat na svou obranu alespoň 2% HDP, zatímco Polsku se tento závazek daří naplňovat. Dochází tak k rostoucí asymetrii v obranných schopnostech a polská strana začíná čím dál hlasitěji na tuto skutečnost kriticky upozorňovat. Z hlediska dílčích problematických otázek nelze nezmínit fakt, že česká strana desítky let dluží Polsku více než tři sta hektarů území, které připadlo Československu po válce v souvislosti s narovnáním hraniční čáry. Jde o obtížný oříšek, neboť polská strana nechce akceptovat finanční vyrovnání a na druhou stranu proti územnímu vyrovnání dlouhodobě a asertivně bojují dotčené české kraje a obce. Je ovšem také nutné připomenout opakující se mediálně vděčné téma „polských potravin“, kdy polská strana obviňuje stranu českou z účelového očerňování polské konkurence v potravinářském průmyslu, zatímco ČR obviňuje Polsko z nedostatečné kontroly svých



produktů. Dlouhodobým problémem je nedostatek kvalitního dopravního propojení mezi ČR a Polskem, tento deficit byl částečně vyrovnán v roce 2012 otevřením vůbec prvního dálničního spojení mezi oběma zeměmi.

Přes tyto dílčí rozdíly a výzvy je Polsko pro ČR partnerem strategického – jinými slovy největšího – významu, (jak ostatně vyplývá i z vládního prohlášení P. Nečase, stejně jako z koncepce zahraniční politiky ČR z roku 2011).

## RAKOUSKO

Rakousko hraje v české zahraniční politice podivnou roli. Hospodářsky jde o jednoho z nejdůležitějších partnerů vůbec, bylo první evropskou zemí, která přispěla v roce 1989 k odstranění neprůchodných hranic, a dokonce se po několika prvních měsících roku 1990 stavělo do role zastávce a promotéra zájmů nově se rodících středoevropských demokracií. Přesto jde z hlediska ČR ve srovnání s ostatními sousedními či středoevropskými zeměmi o zdaleka nejproblematictější relaci. Je to dáno několika faktory. Rakousko opravdu chtělo a mohlo hrát pozitivní roli ve středoevropském regionu bezprostředně po pádu Berlínské zdi, roli advokáta a garanta integračních snah zemí dále na východ. Ovšem Rakousko samo si tuto roli představovalo jako znovunastolení jakéhosi dunajského partnerství, pod dominantním vedením právě Rakouska, či přinejmenším takto byly jeho regionální aktivity ze strany Československa (ale i dalších okolních zemí) vnímány. Poměrně záhy (ještě v roce 1990) si Rakousko uvědomilo, že zbylé státy SVE nesdílejí podobnou vizi středoevropského prostoru, a že mají zájem o Rakousko jen do té míry, do jaké bude v bývalých sovětských satelitech investovat a do jaké míry bude napomáhat s integrací do EU. V té době ovšem i Rakousko samo muselo upřít většinu svých sil na vlastní integrační proces. Proto začalo střední Evropu částečně spíše politicky ignorovat. Po vstupu Rakouska do EU v roce 1996 rovněž skončily krátké líbánky rakouské veřejnosti s evropskou myšlenkou a Rakušané se vrátili do daleko tradičnější doktríny neutrality a spíše důrazu na suverenitu. Problematika rozšíření EU a přijímání nových členů, kteří byli považováni za ohrožení, nebyly politicky na pořadu dne. Rakousko se tedy

stavělo k praktické podpoře rozšiřování dosti zdrženlivě, či, opět, bylo takto ze strany středoevropských partnerů přinejmenším vnímáno. Bylo již zmíněno, že Rakousko je neutrální země, a tudíž spolu nejsme v NATO, a tudíž celý ten vztah je ochuzen o velice významnou složku vzájemných kontaktů, komunikace a sdílení zkušeností. Z toho ovšem také vyplývá, že kromě hospodářských vztahů, které se vyvíjejí v podstatě svévolně, oba státy neměly příliš společných zájmů či příležitostí k jejich hledání. ČR měla pro podporu své integrace Německo a od roku 1998 jako přirozenou komunikační platformu měla V4. Zjednodušeně řečeno lze říci, že Česká republika Rakousko příliš nepotřebovala a na rozdíl od Německa nebyli tito partneři tlačeni do vyřešení vzájemných sporných otázek (viz následující odstavce). K tomu ještě připočtème fakt, že od poloviny devadesátých let dochází k vzestupu radikálnějších proudů v rakouské politice, přičemž instinktivní nacionalismus je hluboce zakořeněn i v českém politickém a veřejném prostředí. Proto bylo tradičně jednoduché získávat politické body na nacionálně a historicky orientovaných tématech.

Díky všem těmto faktorům tedy patří česko-rakouský vztah k nejproblematičtějším ze všech středoevropských relací ČR. To však neznámá, že by Rakousko nějak zásadně vybočovalo z obecně dobrého rámce českých sousedských a středoevropských vztahů, těžiště současné česko-rakouské relace se nachází především v oblasti přeshraniční spolupráce. Dlouhodobě zatěžují česko-rakouské vztahy dvě sporné otázky: zaprvé, rakouská veřejnost v roce 1978 odmítla v referendu využívání jaderné energetiky a od té doby se rakouský protijaderný postoj stal významným politikem. Oproti tomu ČR se ve svých energetických koncepcích drží jádra jako jednoho z hlavních zdrojů elektrické energie v budoucnosti. Zadruhé je česko-rakouský vztah nadále zatížen historickými reminiscencemi na nedobrovolný odsun sudetských Němců po druhé světové válce a následné konfiskace jejich majetků patřičnými dekrety prezidenta republiky Edvarda Beneše (dekrety prezidenta republiky byly sérií legislativních opatření krátce po skončení druhé světové válce, v době, kdy ještě nebyl ustanoven československý parlament). Závažnost obou témat je ještě umocněna tím, že ještě donedávna (a částečně i v současné době) rezonují obě otázky v rakouské i české domácí politice a bývají využity (či zneužity) v politických kampaních. Příkladem budiž skutečnost, že

sudetská karta byla jedním z významných témat české prezidentské kampaně, či výsledky průzkumu veřejného mínění z roku 2009, kdy se 80 % Rakušanů vyslovilo proti českým jaderným elektrárnám, zatímco 72 % českých respondentů jaderné energii dle tohoto výzkumu důvěřovalo. Kvůli této problematické povaze česko-rakouské relace je úroveň vzájemné důvěry a otevřenosti o poznání nižší než v případech ostatních zemí v regionu. Nedochází k pravidelné a mnohaúrovňové komunikaci, která by napomohla k efektivnějšímu hledání společných témat. Proto většina let po vstupu ČR do EU byla zasvěcena nejprve zvládnutí krizí (např. protijaderné blokády, výroky rakouských sudetských Němců) a v letech 2007–2009 postupné a úspěšné normalizaci. K této normalizaci přispěla v uvedeném období vláda Mirka Topolánka a Alfreda Gusenbauera, navzdory tomu, že právě rakouská vláda byla pod tvrdým tlakem opozičních Zelených a Strany svobodomyšlné, regionálních vlád Horních a Dolních Rakous a protijaderných aktivistů. Všichni tito aktéři požadovali více či méně asertivně (či agresivně) po rakouské vládě tzv. „nulovou variantu“, tj. aby vykonávala tlak na ČR, aby všechna svá jaderná zařízení vyřadila z provozu a neplánovala výstavbu nových. Toto řešení bylo – pochopitelně – pro Českou vládu zcela nepřijatelné. Kromě toho rakouská strana dlouhodobě upozorňovala na nedostatečnou informovanost od české vlády a na potenciální bezpečnostní rizika spjatá zejména s jadernou elektrárnou Temelín. Naopak pozitivně po roce 2007 působila skutečnost, že obě vlády nastupovaly zhruba ve stejné době a obě tudíž chtěly „resetovat“ vzájemné vztahy. Navíc, oproti období 2000–2007, kdy byla pravicová vláda W. Schüssela vystavena nevybíravému tlaku sociálních demokratů, byla nová vláda tvořena velkou koalicí a sociální demokraté tak museli slevit ze svého kritického postoje. Na premiérském setkání mezi oběma předsedy vlád v Praze v únoru 2009 navrhl premiér Topolánek vytvoření společné parlamentní komise pro otázky Temelína. Vytvoření a činnost komise byly pravděpodobně nejzdařilejším diplomatickým a politickým kouskem, který ať už symbolicky či prakticky umožnil cestu ke konečné normalizaci vztahů (prvním krokem byl protokol z Melku, podepsaný mezi ČR a Rakouskem v roce 2000) v souvislosti s jadernou energetikou. V současné době nelze říci, že by snad problematika jaderné energetiky zcela zmizela ze vzájemných vztahů. Po havárii jaderné elektrárny v japonské Fukušimě dostala rakouská strana

další příležitost ke kritice jaderné energetiky a stejně tak nelibě sleduje nejnovější plány na rozšíření Jaderné elektrárny Temelín.

Obecně chladné vztahy a nedůvěra se projevíly mimo jiné i v tom, že Rakousko (spolu s Německem) využilo bezesbytku sedmiletou výjimku v podobě přechodného období na uvolnění pracovního trhu pracovníkům z České republiky, či v nepřilíš nadšeném otevření vzájemných hranic při vstupu ČR do schengenského prostoru. Všechny tyto faktory přispívají k tomu, že ČR a Rakousko se dosud nenaucily pravidelně komunikovat, což zpětně znamená, že neexistuje ani příliš prostoru k hledání společných zájmů, kterých je popravdě jen minimum, ať již se díváme na vnější politiku EU, na bezpečnost, na blízko-východní politiku, na vnitrounitní záležitosti, ve všech těchto aspektech mají k sobě většinou česká a rakouská pozice spíše daleko.

Nelze říci, že by se česká či rakouská diplomatická služba nesnažila s tímto stavem věci něco dělat – periodicky se objevují iniciativy na rozšíření a prohloubení komunikace mezi různými složkami obou států, některé jsou úspěšnější, jiné méně. Navzdory těmto snahám však chybí strategičtější vize rozvoje tohoto bilaterálního vztahu, ovšem ona zejména částečně chybí její potřeba, a to na obou stranách. Hlavní těžiště současných snah o oživení česko-rakouské spolupráce tak spočívá v oblasti přeshraniční spolupráce, kultury a částečně spolupráce ministerstev vnitra (v rámci tzv. Salcburského fóra). I přes toto poněkud kritičtější vyznění je však zapotřebí především zdůraznit, že ve srovnání se situací před vstupem do EU a ještě i několik let po něm je nyní situace normalizovaná, sporné otázky nejsou (prozatím) obnažené a vyhocené, což je prvním předpokladem k potenciálnímu postupnému budování důvěry a kooperativního vztahu do budoucna.

## SLOVENSKO

Česko-slovenské vztahy se tradičně těší přídomek „nadstandardní“, a to již bezprostředně od rozdělení federace, kdy toto adjektivum spíše vyjadřovalo zamýšlený stav než realitu. Výrazným předělem ve vzájemných vztazích byly změny vlád obou zemí v letech 1997 a 1998, ale zejména pak rozvoj regionální (visegrádské) spolupráce po vstupu do EU v roce 2004. Od té doby dochází k razantnímu úbytku bilaterálních

témat, která jsou nahrazována tématy multilaterálními. Nadstandardní povaha vzájemných vztahů se projevuje vysokou intenzitou diplomatických kontaktů, neexistencí problematických míst, robustními ekonomickými vztahy a silně decentralizovanými, multiúrovňovými vazbami mezi jednotlivými složkami státní správy. Současný největší potenciál spočívá ve spolupráci v energetické, obranné, zbrojní a konzulární oblasti, všechny tyto oblasti však potřebují další politickou podporu. Hlavní otázkou je, jakým způsobem lze dále využít potenciálu bezproblémových a tradičních vztahů, kterým vzhledem k omezeným možnostem obou zemí chybí silnější bilaterální strategický rozměr.

### Postfederální fáze

Bezprostředně po rozdělení federace bylo hlavní snahou obou vlád pokud možno racionálně a bezproblémově rozdělit společný majetek a provést důsledné institucionální oddělení obou republik. Nejčastějším adjektivem se brzy stalo slůvko „nadstandardní“, v prvních letech se však v řadě aspektů obsah „nadstandardních vztahů“ nedařilo naplnit. První vláda ČR se orientovala zejména na vlastní integrační cestu do euro-atlantických struktur a neměla dostatek kapacit a ani politické vůle pro nalezení silné vazby ke Slovensku. K tomu přispívaly i lišící se přístupy k podobě transformačního procesu a prohlubování rozdílů ve vnitro- i zahraničněpolitickém směřování obou nástupnických států. I proto docházelo k problémům v procesu dělení majetku a ochlazování vztahů se promítalo i do diplomatických vztahů na nejvyšší úrovni. Po hospodářské stránce ČR usilovala o důsledné naplňování celní unie, ale zároveň o co nejrychlejší uskutečnění měnové odluky a zrušení měnové unie. I díky množství konkrétních otázek, které bylo potřeba vyřešit v počáteční „postfederální“ fázi, byla komunikace v prvních zhruba dvou letech intenzivní, ovšem po roce 1994 došlo ke zvyšování vzájemné apatie až ignorance, což souvisí nejen s nižším zájmem o středoevropský prostor tehdejší české vlády, ale zejména také s rostoucí izolací Slovenska. I v této době však pokračovaly vazby na pracovní, resortní úrovni, které sice byly poznamenány odtaziťostí na úrovni politické, nikoli však zásadně.

Nárůst intenzity vzájemných vztahů nastal s příchodem přechodného kabinetu J. Tošovského a s nástupem sociálně-demokratického

kabinetu M. Zemana v roce 1997, resp. 1998, ale zejména také po hluboké politické proměně na Slovensku, kdy v roce 1998 premiéra V. Mečiara vystřídal dosavadní představitel opozice M. Dzurinda. Proto trvalo až zhruba do roku 1997, než např. došlo ke snaze o naplnění zásad *Smlouvy mezi ČR a SR o dobrém sousedství*. Posunem pro vypořádání vzájemných otevřených otázek byla vládní návštěva ČR v Bratislavě na konci listopadu 1998, která dala impuls pro jednání o dořešení dělení majetku bývalé federace. Jednání skončila v květnu 2000 a teprve tento mezník otevřel prostor pro všestrannější rozvoj. Naplnění vztahů napomohla také revitalizace Visegrádské skupiny, která následně podporovala Slovensko v jeho snaze dohonit zmeškaná léta v integračním procesu.

### Situace po vstupu do EU

Hlavním impulzem pro rozvoj česko-slovenských vztahů však byl společný vstup do EU a následný postupný rozvoj regionální (visegrádské) spolupráce. Oba multilaterální rámce postupně nahradily většinu bilaterálního obsahu česko-slovenských vztahů, či spíše dokonce obsah bilaterálních vztahů poskytly. Intenzitě česko-slovenské relace rovněž napomáhá skutečnost, že česká středoevropská politika patří v posledních letech k nejvíce propracované a nejkvalitnější části české zahraniční politiky obecně, jde jednoznačně o politiku prioritní. Po roce 1998 se česko-slovenské vztahy vyznačují tím, že většinu z uplynulých patnácti let vládly v obou zemích vlády s odlišným ideologickým profilem. Tato skutečnost se téměř nepromítala do narůstající spolupráce mezi resorty a většinou negativně neovlivňovala ani kvalitu politických vztahů na nejvyšší úrovni. Návštěvy na nejvyšší úrovni jsou pravidelné a časté a převyšují míru diplomatických relací se všemi zahraničněpolitickými partnery (v posledních letech snad s výjimkou Polska). Nelze však ani říci, že by bilaterální relace byla vždy prosta sporných otázek. Nejvíce se vzájemné rozpory projevovaly v období koexistence středopravé vlády M. Topolánka s levicovým kabinetem R. Fica v letech 2006–2009. Nejhmataelnější rozdíly se týkaly geopolitického pojetí vztahů s Ruskem a Spojenými státy. Slovenský premiér se například otevřeně stavěl proti českým plánům na umístění radaru americké národní protiraketové obrany a posiloval slovenské vazby na

Rusko, zatímco ČR vyznávala právě opačný geopolitický přístup. Navíc, v roce 2007 se do vztahů vkradly rozpory ohledně vstupu obou zemí do schengenského prostoru, ČR dávala najevo své znepokojení nad zpoždujícími se přípravami SR. Ve stejném roce probíhala určitá řevnivost stran vzniku Jaderného fóra, kdy obě země měly ambici být hlavním realizátorem této unijní iniciativy.

Pro česko-slovenské vztahy je však typické, že obě posledně jmenované třetí plochy se podařilo přetavit v příklad dobré bilaterální spolupráce, kdy ČR vydatně asistovala Slovensku při dohánění skluzu v přípravách na vstup do Schengenu a Jaderné fórum se stalo tradiční společnou akcí, která posiluje postavení ČR i SR v evropském rozměru. Právě energetika je jednou z oblastí, kde je pragmatická bilaterální relace nejsilnější. V roce 2007 byla podepsána smlouva o nouzovém skladování ropy (která výrazně napomohla Slovensku při řešení této problematiky), od roku 2008 bylo připravováno a později realizováno propojení trhu s elektrickou energií, od roku 2009 (lednová plynová krize) zintenzivněla i komunikace v oblasti propojování plynové infrastruktury a silný tandem tvoří ČR a SR právě v oblasti jaderné energetiky.

Silná tradice a úzká komunikace také panuje v oblasti obrany. V letech 2002–2004 působily společné kontingenty jako společný česko-slovenský prapor v rámci KFOR, ve druhé polovině roku 2009 působila společná česko-slovenská battle-group (pravda ovšem je, že k tomuto projektu se stavěla česká strana skepticky a ani pozdější interpretace společných zkušeností zejména ze strany české armády není právě nejpriznivější). Komunikace v oblasti obrany byla razantně posílena po nástupu ideologicky spřízněných středo-pravých vlád v roce 2010, ovšem z ambiciózních plánů poměrně záhy sešlo a komunikace se vrátila zpět na technickou rovinu. Po pádu vlády I. Radičové se obranná a zbrojní spolupráce v podstatě vrátila na začátek, ke hledání konkrétních dílčích cílů. Rostoucí finanční nouze však bude již v krátkodobém horizontu vyvíjet tlak na spolupráci v oblasti akvizic, výcviku, logistiky a modernizace. Z obdobných důvodů se v posledních letech zintenzivnila komunikace o možném společném zastupování. Od roku 2009 probíhalo společné zastupování v MMF a WB, v roce 2011 byla podepsána dohoda mezi ministerstvy zahraničních věcí o zastupování v konzulárních službách v Afghánistánu, Alžírsku, Filipínách, Ghaně, Mongolsku, Pákistánu a Keni.

V posledních letech se ukazují rozdíly v pohledech na budoucnost EU a na působení obou zemí v ní. Slovensko je tradičně, s malými výjimkami, konsensuální a snaží se patřit k tzv. „integračnímu jádru“, což neodpovídá pozici ČR. Rozdílné postavení navíc vyplývá z faktu, že Slovensko je na rozdíl od ČR v eurozóně. Tento fakt se sice do kvality bilaterální relace nepromítá, na druhou stranu je tím zmenšen potenciál vzájemné spolupráce. Naopak, rozdílné postoje vůči Kosovu se nezdají hrát významnější roli, obě země se na obecné úrovni shodují na hlavních prioritách vůči západnímu Balkánu.

Zajímavou dimenzí česko-slovenské relace je problematické soužití Slovenska s Maďarskem. ČR se snaží stavět do role nezávislého aktéra, popřípadě „tichého“ moderátora sporu, ovšem při eskalaci sporu v roce 2010 se ČR vcelku jednoznačně postavila po bok Slovenska, a to i díky tomu, že na maďarské straně se objevovaly hlasy zpochybňující evropské uspořádání po první světové válce (např. schválení zákona o maďarské soudržnosti).

Obchodní vztahy vytvářejí solidní základ pro politickou dimenzi bilaterálního vztahu. Slovensku patří dlouhodobě místo druhého největšího obchodního partnera (po Německu), přestože se od počátku tisíciletí jeho podíl na českém zahraničním obchodě zmenšuje. Nejvýraznější komoditou je tradičně automobilový průmysl a obchod s energiemi. Postupně se prosazují sofistikovanější propojení, jako joint-ventures a podobně. Dlouhodobě (nejméně od roku 2007) se hovoří o koupi slovenského CARGO českým ČD CARGO, dosud tento společný projekt ale realizován nebyl.

## **SHRNUTÍ A VÝHLED DO BUDOUCNA: ČR A STŘEDNÍ EVROPA MEZI CENTREM A PERIFERIÍ**

Česká zahraniční politika vůči střední Evropě potvrzuje širší trend, zaznamenaný ve všech zemích EU, kdy ryze bilaterální agenda dává přednost multilaterálním záležitostem, zejména pak EU a NATO. V případě střední Evropy s k těmto dvěma přidává další významná platforma – Visegrádská skupina, která rozhodným způsobem ovlivňuje i bilaterální diplomacii. Bilaterální vztahy (s určitou výhradou v případě Rakouska) jsou výjimečně dobré a standardizované a ve



srovnání s dalšími evropskými státy (kromě Německa) nabízejí i větší prostor pro strategičtější uchopení a více bilaterální agendu.

Z hlediska bezprostřední budoucnosti ČR ve střední Evropě je situace poněkud nepřehledná a lze o ní uvažovat spíše jako o určitých „scénářích“ a „výzvách“.

## HLAVNÍ FAKTORY, RIZIKA A PŘÍLEŽITOSTI

Česká republika bude v nejbližší budoucnosti čelit hrozbě dvojité periferizace – střední Evropa jako periferie EU a střední Evropa jako geopolitická periferie „Západu“. Následující studie definuje klíčové faktory, které budou v roce 2012 působit na strukturální, regionální a vnitropolitické úrovni ve střední Evropě, hlavní rizika a příležitosti, které z vývoje těchto faktorů vyplývají a na jejich základě modeluje tři základní scénáře více či méně pravděpodobného vývoje v roce 2012.

Na strukturální úrovni budou působit tyto klíčové faktory: 1) snaha EU o řešení finanční krize a působení tíživé ekonomické a politické situace v EU; 2) oslabení hodnotového přístupu k integraci ve prospěch problémřešícího, ekonomizujícího přístupu; 3) Změna zahraničně-bezpečnostní strategie USA a s tím související pokles angažovanosti USA v Evropě; 4) Vývoj v Rusku a reakce na ruské ambice v post-sovětském prostoru. Vývoj v těchto oblastech přináší rizika posílení vícerychlostních tendencí v EU, jejich negativní dopad na elementární shodu V4. Hrozí pokračující ztráta síly „evropských hodnot“ pro východní a jihovýchodní sousedství EU (VJVE) spolu se snižující se ochotou/schopností EU zde působit. Z toho vyplývá hrozba dvojité periferizace SE – v rámci EU tak i geopoliticky mezi „Západem“ a „Východem“. Rizikem je rovněž rostoucí geopolitická asertivita Ruska a jeho dostředivé působení na VJVE, což spolu s poklesem americké angažovanosti v Evropě zvýší riziko bezpečnostní zranitelnosti SE. Stávající situace rovněž nabízí příležitosti. Mezi ty hlavní patří posílení středoevropské koheze tváří v tvář evropským a transatlantickým výzvám, posílení východního vektoru vnějších vztahů EU v reakci na hrozící periferizaci, nalezení pragmatičtějšího vztahu EU-Rusko a nalezení nové podstaty transatlantických vztahů, založené na silnější regionální i evropské kohezi. Využití těchto příležitostí by vedlo k po-

sílení bezpečnosti a bezpečnostní soběstačnosti díky vyšší regionální propojenosti v bezpečnostních otázkách, přičemž tato koheze je žádoucí i na celoevropské úrovni.

Na regionální úrovni budou hrát hlavní roli 1) obecná shoda/neshoda V4 v elementárních otázkách stran budoucnosti EU; 2) koheze V4 při řešení konkrétních evropských otázek (vyjednávání o novém rozpočtu EU a řešení fin. krize); 3) efektivita spolupráce při podpoře evropských ambicí VJVE; 4) efektivita česko-polské spolupráce a míra shody v česko-polských zahraničněpolitických a evropských prioritách. Za této situace bude rizikem prohlubování rozdílů v pojetí budoucnosti EU mezi Polskem a menšími visegrádkými (Polsko jako evropská středně velká mocnost, ČR, Maďarsko a Slovensko jako periferní, nevlivné a/nebo euroskeptické země), převážení národních ambicí při formulaci východní a jihovýchodní politiky EU nad regionálním přístupem s následkem oslabení efektivity působení V4 a rozpad silného česko-polského tandemu, který v mnoha oblastech působí jako vůdčí síla středoevropské spolupráce. Naopak regionální příležitosti spočívají v nalezení silné regionální odpovědi na existující evropské problémy a jejich komunikaci na evropskou úroveň, efektivní prosazování regionálních priorit při vyjednávání o novém finančním rámci, posílení spolupráce s VJVE a efektivní komunikace této priority směrem k EU a prohloubení existující spolupráce ČR a Polska (zejména bezpečnost a zbrojní průmysl, ale též energetika, doprava, hospodářská a vědecká spolupráce).

Na vnitropolitické úrovni budou působit následující klíčové faktory: 1) vnitropolitický vývoj a koheze české vládnoucí koalice; 2) volby na Slovensku; 3) vnitropolitický vývoj v Maďarsku; 4) vývoj napjatých slovensko-maďarských vztahů. Z těchto faktorů vyplývají rizika prohlubující se neschopnosti české vládnoucí koalice formulovat jasnou evropskou politiku a s tím související ztráta důvěryhodnosti v očích středoevropských partnerů (zejména Polska), vznik nacionalisticky orientované, populistické, silné vlády na Slovensku, která bude obtížně hledat partnera v SE, či naopak vznik křehké a neefektivní koalice v SR, prohlubující se protidemokratické tendence v Maďarsku a prohloubení tamní hospodářské krize, posun Maďarska na periferii EU i střední Evropy. Naopak může dojít k nalezení elementární shody ohledně zahraničněpolitických a evropských otázek v ČR a k posílení

politicky i hospodářsky konstruktivní role Polska v evropské politice, k sestavení silné a předvídatelné slovenské vlády s jasným mandátem a jasnou pozicí v evropských otázkách, ochotné řešit slovensko-maďarskou otázku bez tradičních emocí, a k ochotě maďarské vlády V. Orbána přehodnotit své pojetí maďarské ‚reformní politiky‘.

## Scénáře

### 1) Zachování evropské solidarity a posílení střední Evropy

EU vyřeší bezprostřední finanční krizi, nedojde k rozpadu eurozóny ani EU. EU nalezne dostatek vůle a potenciálu k zachování základní solidarity a uspěje při formulování nového politického a normativního rámce. Do této diskuse možná zasáhne Polsko, v žádném případě však Česká republika, Slovensko či Maďarsko, tyto země ale budou schopny/ochotny tento rámec přijmout. Díky zachované kohezi regionu dojde k posílení vnitřní spolupráce, zejména v oblasti bezpečnostní, infrastrukturní, energetické, hospodářské, či dokonce vědecko-výzkumné. Tím bude posílena konkurenceschopnost SE i schopnost V4 efektivněji komunikovat své priority na evropskou úroveň. SE pokročí ve své formulaci nového vztahu k USA, nestane se strategickým partnerem USA, ale budou nalezeny důležité oblasti konkrétní spolupráce (energetika, lidská práva, podpora východního rozšíření EU, posílení bezpečnosti). EU bude mít dostatek vůle ke hledání pragmatického vztahu s Ruskem. Nedojde sice k žádným výrazným průlomům či pokroku, ale bude zachován status quo. VJVE sice nepokročí směrem ke členství do EU, ale zároveň se ani zcela neztratí zájem o rozšíření (na straně EU i na straně zemí VJVE). EU bude působit jako dostatečný korektiv vývoje v Maďarsku a V4 bude hrát stabilizační roli regionu i navzdory eskalaci slovensko-maďarského sporu. Česká diplomacie se bude moci nadále spoléhat na V4 i na česko-polský vztah jako na přirozené a nejbližší spojence, s Polskem začne vytvářet silnější tandem v oblasti bezpečnostní a zbrojní spolupráce, který se stane základem pro širší regionální kohezi v této oblasti.

### 2) Evropa více-rychlostní a postupný rozklad střední Evropy

EU vyřeší bezprostřední finanční krizi, nedojde k rozpadu eurozóny ani EU. Cenou za tento úspěch bude posílení dvojrychlostní povahy

EU, ztráta solidarity se slabšími členy eurozóny, posílení technokratické, problémřešící na úkor hodnotové úrovně EU a oslabení zájmu o východní a jihovýchodní sousedství, spolu se ztrátou (zbytků) ochoty členských států uvažovat o dalším rozšíření EU. Zatímco Polsko bude mít vůli i potenciál usilovat o náležitost k jádru EU, ČR díky své politické orientaci a nevypočitatelnosti, Slovensko díky malému významu a politickým turbulencím a Maďarsko díky působení vlády V. Orbána se posunou do ‚Evropy druhé kategorie‘ a tím i posílí své periferní postavení v rámci EU. Posílí geopolitická okrajovost SE, jejíž východní hranice se stane základem pro hranice nového rozdělení kontinentu. Spolu se snižujícím se zájmem USA o SE a o VJVE a se zvyšující se asertivitou Ruska a jeho přitažlivostí pro post-sovětský region zesílí bezpečnostní i geopolitická zranitelnost SE. Posílením nedemokratických tendencí v Maďarsku a po nástupu populistické vlády na Slovensku dojde k zásadní eskalaci slovensko-maďarského konfliktu. Všechny tyto faktory oslabí kohezi i efektivitu V4, v důsledku bude ještě dále oslaben ‚pro-východní‘ hlas v rámci EU i schopnost prosazovat regionální priority v komunitárních politikách EU. Polská diplomacie ztratí zájem o ČR a česká diplomacie tak v oslabeném Visegrádu i vzdalujícím se Polsku ztratí jednu z mála (pokud ne jedinou) platform pro prosazování svých zájmů v evropské politice.

### 3) Rozpad evropského projektu, nestabilita a zranitelnost střední Evropy

EU se nepodaří překonat své vnitřní potíže, dojde k praktickému rozpadu EU, EU přestane působit jako „měkká síla“ ve střední ale i východní Evropě, dojde k posílení populistických a nacionalistických tendencí v SVE, což přispěje k rozpadu principiální středoevropské shody, střední Evropa se stane periferií Evropy, vystavena geopolitickým ambicím Ruska a nestabilitě východního prostoru. Středoevropské vlády budou hledat zejména bilaterální a unilaterální řešení svých problémů. Jediným ‚pozitivem‘ takového vývoje je, že v takovém případě je téměř garantovaný zvýšený zájem USA o středo- a východoevropský prostor.

## ZÁVĚR

V nejbližší době nejspíše nedojde k výraznějším výkyvům, ovšem i tato střední cesta si vyžádá obrovské úsilí, neboť bez jeho vynaložení je varianta postupného zhoršení vývoje v SE reálná a česká diplomacie musí bojovat i o zachování statu quo. ČR nemá žádné nástroje pro ovlivnění strukturálního kontextu vývoje v SE a jediná možnost, jak pozitivně ovlivnit regionální vývoj, spočívá ve schopnosti překonat negativní tendence v domácím kontextu zahraniční politiky. Zejména ČR musí nalézt jasnější rámec pro svou evropskou politiku, z čehož bude vyplývat i lepší uchopitelnost pro partnery v SE. Na regionální úrovni by měla česká diplomacie pokračovat v dosavadním směru – v hledání a podpoře konkrétních a prakticky cílených regionálních projektů v různých oblastech, které budou posilovat regionální propojení a oslabovat centripetální tendence. Bude zapotřebí trvalé a výrazné politické podpory V4 a SE na nejvyšší úrovni a zachovat politiku „flexibility“ a „umění nesouhlasu“, která se ve V4 osvědčila a znamená, že dojde-li na kontroverzní otázku, je možné o ní otevřeně diskutovat a nesouhlas neznamená překážku pro spolupráci v jiných oblastech.

## 5.

**ČESKO-NĚMECKÉ SBLIŽOVÁNÍ –  
OD NORMALIZACE K EVROPEIZACI**

Historicky vzato existují v českém zahraničněpolitickém smýšlení dvě hlavní ideové školy vůči Německu – zejména pravice zaujímá stanoviska bližší realismu. Uznává, že Německo představuje významného partnera, s nímž je nutné aktivně spolupracovat. Zároveň si ovšem všímá značné asymetrie ve vzájemném vztahu, která vyvolává obezřetnost a nutnost hledat garance pro případ, že by se Německo uchýlilo k asertivnější regionální politice či například začalo vznášet nároky spojené s poválečným vyhnáním a nuceným vysídlením německého obyvatelstva. Tyto garance jsou hledány částečně ve členství v EU a NATO a zároveň ve snaze vyvažovat vztahy s Německem posilováním vztahů s anglosaským světem (zejm. USA). Tento přístup lze označit za *defenzivní* a vyznačuje se snahou posilovat českou národní suverenitu a spíše se distancovat od Německa (zejména pokud jde o jeho pojetí evropské integrace) při zachování pragmatických a vzájemně prospěšných vztahů. Liberálně-idealistický pohled, který byl reprezentován zejména disidentskou částí polistopadové elity a Václavem Havlem, bezvýhradně vítal německé sjednocování jako cestu k překonání rozdělení Evropy a byl založen na pozitivním vnímání Německa jako aktéra, který již překonal svůj nacionalismus a národní ambice a soustředí svůj potenciál na multilaterální a nadnárodní rozvoj evropské integrace. Tento postoj byl aktivistický a ofenzivní, založený na bilaterální i multilaterální vstřícnosti a podpoře evropské integrace jako hlavního rámce pro vzájemné soužití s Německem. Tento politický názor ovšem měl méně zastánců a nebyl v reálné politice příliš zohledňován zejména v devadesátých letech.

V každém případě není možné odhlédnout od skutečnosti, že v mnoha zcela klíčových prioritách jsou zájmy České republiky a Německa téměř totožné. Podobnost zájmů vyplývá z toho, že Česká republika nalezla v devadesátých letech v Německu vůbec nejaktivnějšího zastávce svého členství v Evropské unii. Podobně je patrné, že bez německé podpory by byl o poznání komplikovanější – či spíše

nemožný – překvapivě brzký vstup ČR do NATO v březnu 1999. Role Německa v tomto procesu byla zásadní zejména s ohledem na ruský odpor k rozšíření NATO, který se Německu (těšícímu se tradičně dobrým a pragmatickým vztahům s Ruskem) dařil překonávat. Obrovsky silným vzájemným pojivem jsou hospodářské vztahy. Česká ekonomika potřebovala na počátku devadesátých let masivní investice, bez nichž by nebyla komplexní hospodářská transformace myslitelná, a Německo na druhé straně vítalo možnost investovat do relativně předvídatelného prostředí a stalo se tak největším zahraničním investorem v ČR a tuto pozici si udržuje dodnes. Postupně navíc došlo k hlubokému provázání mezi českou a německou ekonomikou, jež je největší v EU. Německo se již v devadesátých letech chovalo liberálněji v odstraňování vzájemných obchodních bariér než například Francie či jiné evropské státy.

České diplomacii se rovněž dařilo stavět vzájemný vztah i na pevnější smluvní základy. Prvním významným dokumentem byla *Smlouva o dobrém sousedství a přátelské spolupráci* z února roku 1992, následovaná řadou dalších ujednání, např. o zaměstnávání československých občanů v Německu, o silniční přeshraniční dopravě zboží, o spolupráci v boji proti organizované kriminalitě, vojenské spolupráci atd. V listopadu 1994 byla podepsána zvláštní smlouva, která uzavřela emocionálně laděnou otázku česko-německé státní hranice, a následně smlouva o malém pohraničním styku. Nelze však říci, že by snad byl česko-německý vztah harmonický. Naopak, zejména v devadesátých letech se vždy nacházel na pomezí konstruktivní a konfliktní povahy. Je nutné předeslat, že zatímco pro ČR je Německo partnerem strategickým a prioritním, pro Německo je ČR partnerem nanejvýš regionálním a druhořadým. Lze dokonce říci, že Německo neprojevovalo o Českou republiku závatný zájem, což má za následek určitou neznalost českého prostředí. Rozdělení Československa například Německo vnímalo jako důkaz egoističnosti a malosti středoevropské české politiky. Mezi konfliktní body rovněž patřilo lišící se pojetí evropské integrace, kdy Německo usilovalo o posun EU směrem k politické unii a směrem k nadnárodnímu principu, české pravicové vlády v 90. letech upřednostňovaly ekonomizující a mezivládní pojetí integrace.

Jednoznačně nejpalcivějším problémem ve vzájemných vztazích byla ovšem pochopitelně nedořešená otázka vzájemné historie, ze-

jména v průběhu a těsně po skončení druhé světové války. Většina české společnosti i velká část politické elity vnímala Německo v devadesátých letech zejména prismatem sudetoněmeckého problému. Část české veřejnosti se obávala, že Německo sleduje jasný strategický plán, navazující na expanzivní záměry Velkoněmecké říše, a i střízliví politologové psali, že „takový pohled nelze jednoduše zavrhnout“. ČR se spíše jaksi nutila do toho, aby hrála pozici evropského hráče, nikoli německého protihráče. Nakonec se česko-německý problém začal stávat i problémem evropským, neboť Evropské státy i EU hleděly nevraživě na neschopnost dvou sousedů uspokojivě vyřešit svou historickou zátěž. Ze všech těchto důvodů je nutné vyzdvihnout jak obrovskou a nedocenitelnou roli sehrála a sehrává v českoněmecké i evropské politice Česko-německá deklarace (podepsána v roce 1997). Její význam a dopad je opravdu bezprecedentní a lze ji považovat spolu s úspěchy československé diplomacie na počátku devadesátých let za jeden z vůbec nejvýznamnějších momentů novodobé české zahraniční politiky, neboť navzdory převládající skepsi opravdu učinila pověstnou čáru za trpkou vzájemnou minulostí, která byla provázena bezpočtem vzájemných křivd a násilí. Už proto byla cesta k ní neuvěřitelně složitá. Z německého tábora zaznívala prohlášení typu, že je potřeba bojovat za majetkoprávní nároky a že poválečný odsun byl jednoznačným bezprávím jak z morálního, tak z legálního hlediska. ČR zase naopak trvala na tom, že odsun byl naprosto logickým vyústěním tragédie druhé světové války, kterou rozpoutalo Německo. Po zdánlivě nekončících peripetiích byla deklarace podepsána 21. 1. 1997. Pro ilustraci dosahu vzájemného sebezapření zde ocitujme některé klíčové části Česko-německé deklarace:

*„Obě strany jsou si vědomy svého závazku a odpovědnosti dále rozvíjet česko-německé vztahy v duchu dobrého sousedství a partnerství a přispívat tím k utváření sjednocující se Evropy.*

*Německá strana přiznává odpovědnost Německa za jeho roli v historickém vývoji, který vedl k Mnichovské dohodě z roku 1938, k útěku a vyhánění lidí z československého pohraničí, jakož i k rozbití a obsazení Československé republiky.*

*Německá strana vzdává čest obětem nacionálněsocialistické vlády násilí a těm, kteří této vládě násilí kladli odpor.*



*Německá strana si je rovněž vědoma, že nacionálněsocialistická politika násilí vůči českému lidu přispěla k vytvoření půdy pro poválečný útěk, vyhánění a nucené vysídlení.*

*Česká strana lituje, že poválečným vyháněním, jakož i nuceným vysídlením sudetských Němců z tehdejšího Československa, vyvlastňováním a odnímáním občanství bylo způsobeno mnoho utrpení a krivd nevinným lidem, a to i s ohledem na kolektivní charakter přisuzování viny.*

*Zejména lituje excesů, které byly v rozporu s elementárními humanitárními zásadami.*

*A nadto lituje, že na základě zákona č. 115 z 8. května 1946 umožněno nepohlížet na tyto excesy jako na bezprávné a že následkem toho nebyly tyto činy potrestány.*

*Obě strany se shodují v tom, že spáchané krivdy náležejí minulosti, a že tudíž zaměří své vztahy do budoucnosti. Právě proto, že si zůstávají vědomy tragických kapitol svých dějin, jsou rozhodnuty nadále dávat při utváření svých vztahů přednost dorozumění a vzájemné shodě, přičemž každá strana zůstává vázána svým právním řádem a respektuje, že druhá strana má jiný právní názor.“*

Z dnešního hlediska lze říci, že bez podobného uzavření historických otázek by byl obtížně myslitelný český vstup do EU. Český vstup do EU následně otevřel zcela novou kapitolu česko-německých vztahů. České členství v EU, stejně jako v NATO, podstatně relativizovalo význam dvou prvků, které jsem zmínil výše, a které zatěžkávaly vzájemné vztahy, tj. asymetrie a zátěže minulosti, a rovněž vyřešilo další dlouhodobou obtížnou geopolitickou otázku – zajištění bezpečnosti a prosperity malého státu situovaného mezi dvě evropské mocnosti: Rusko a Německo. ČR si rovněž mohla začít užívat komfortu spoléhání na to, že má za sebou nejsilnější možné spojení s EU i NATO v zádech. Vstup ovšem neřešil – či spíše dokonce otevřel – jiné rozpory. Zejména je to otázka budoucnosti EU, tj. otázky zásadního směřování unie (zda směrem k politické unii, či naopak směrem k mezivládní, spíše ekonomické organizaci). V tomto ohledu působí česká politika značně nevypočitatelně, což částečně zatěžkává vzájemný vztah s Německem. Zároveň však roste význam toho, že SRN představuje nejdůležitějšího účastníka a prostředníka politických a hospodářských aktivit české po-

litiky v Evropě. Zejména v oblasti východního sousedství EU nachází česká zahraniční politika v Německu silného spojence, stejně tak hrálo Německo významnou roli při výkonu českého předsednictví EU v roce 2009. Také narůstá normalizace, depolitizace a decentralizace vztahů. To znamená, že vztahy jsou ve stále menší míře zatěžovány historickými otázkami, jsou řešeny zejména pragmatické a technické otázky bez větší politizace, která je často pro soužití dvou zemí problematická, a navíc se rozvíjí mnohaúrovňová decentralizovaná síť kontaktů a spolupráce, jejíž předivo je významným nástrojem pro stabilitu a výhodnost česko-německého vztahu.

## SITUACE PO VSTUPU DO EU

Česko-německé vztahy po vstupu do EU navázaly na pozitivní dynamiku po uzavření Česko-německé deklarace z roku 1997. Hlavní trendy vývoje po roce 2004 lze shrnout jako 1) *depolitizace historie*, 2) *evropeizace*, 3) *decentralizace vzájemných vztahů*, 4) *význam hospodářské a obchodní spolupráce*.

Pro nastavení konstruktivního vztahu s Německem, kterému se v posledních letech obě země těší, bylo nejnnutnější vzájemné smíření a porozumění z hlediska *historických křivd*. O tomto procesu bylo již psáno výše, zde opět zdůrazněme, že klíčovým faktorem porozumění byla vzájemná shoda o tom, že problémy, vycházející z historie, by neměly zatěžovat současné a budoucí vztahy. Na tomto půdorysu byla také vystavěna Česko-německá deklarace. Druhým klíčovým faktorem je skutečnost, že bez vzájemného porozumění by nebylo možné realisticky přemýšlet o vstupu ČR do EU, což byla dlouhodobá priorita jak ČR, tak i Německa. Třetí faktor vyplývá z toho, že pro většinovou německou společnost není otázka historických vztahů s ČR v podstatě vůbec relevantní, výjimku pochopitelně tvoří části Bavorska a Saska a sudetoněmecká sdružení. Díky tomu se německé vládě dařilo držet historické otázky stále níže na žebříčku politické pozornosti (na rozdíl od Rakouska). Konečně čtvrtý faktor přinesl přesun politické agendy na úroveň technickou, administrativní a akademickou, namísto ryze politické, díky dohodám o kompenzacích obětí nacistických křivd a zneužívání, dohodám o ustanovení fór pro vzájemný dialog atd.

V posledních letech je pak důležitějším procesem *evropeizace*, která přináší (ostatně jako u většiny dalších bilaterálních vztahů) postupné opouštění ryze bilaterální agendy ve prospěch agendy celo-evropské/unijní. Tento proces evropeizace rovněž vede k oslabení vzájemné mocenské asymetrie, neboť ČR je pevně ukotvena v evropském a transatlantickém multilaterálním rámci, který českou pozici posiluje. V oblasti evropské-unijní politiky provázejí česko-německé vztahy dva základní faktory. Na jedné straně panuje blízkost zájmů v některých důležitých oblastech, která je navíc podpořena tím, že Německo hraje důležitou roli prointegračního motoru, včetně podpory rozšíření EU o středo-evropské země, což pochopitelně bylo nesmírně příznivé a pozitivní pro ČR. Na druhou stranu však působí negativně faktor nevypočitatelnosti české unijní politiky, či přinejmenším její reaktivnosti a nedostatku strategičtějšího a konsensuálního postupu. Tento problém se daří tlumit zejména díky již zmíněné pragmatické blízkosti zájmů, která se nejvíce projevila v době českého předsednictví Radě EU (první polovina roku 2009). Před zaujetím předsednické role eurorealistická vláda vedená M. Topolánkem (ODS) podpořila několik klíčových unijních kroků, za nimiž stálo Německo (zejména reformní, později Lisabonská smlouva), a naopak česká vláda se pak mohla spolehnout na silnou německou podporu při vlastním výkonu předsednictví. Bez německé podpory by české předsednictví mělo daleko obtížnější pozici. Lze dokonce říci, že předsednická zkušenost dlouhodobě a trvale sblížila obě země v unijní politice.

V posledních letech se však určité nekonstruktivní paradoxy v česko-německých vztazích obnažují s větší intenzitou. Na jedné straně ČR posilovala svou sounáležitost s tzv. „severní skupinou“ v rámci EU, jejímž ústředním aktérem je právě Německo a jejímž hlavním poselstvím je důraz na úsporná opatření a odpor proti zadlužování. To dále stabilizovalo vztah s Německem. Na druhé straně však nevypočitatelnost a nestabilita české vnitřní politiky a její obsahová prázdnota, polarizace ve vztahu k EU, fundamentálně oslabují hodnověrnost a atraktivitu české pozice vůči Německu a EU jako takové.

*Decentralizace* je pak z hlediska chronologického nejnovějším trendem, který reflektuje potřebu multiúrovňové kooperace a komunikace, která se rozvíjí bez přímé koordinace vládou jako hlavním aktérem zahraniční politiky. Jde o decentralizaci vertikální, kdy se posiluje

role kooperace na regionální či obecní úrovni (zejména přeshraniční spolupráce), a decentralizaci horizontální, kdy se do česko-německých vztahů (stejně jako v případě visegrádské spolupráce) zapojuje stále více jednotlivých resortních ministerstev, dalších orgánů státní správy, ale i občanských iniciativ, akademických pracovišť a podobně.

Z hlediska vertikální decentralizace je potřeba poukázat kromě tradiční přeshraniční spolupráce zejména na skutečnost, že oproti devadesátým letům, kdy česká vláda odmítala komunikovat s představiteli jednotlivých německých spolkových zemí (s poukazem, že partnerem pro dialog je pouze německá federální vláda), v posledních letech kvalitativně i kvantitativně narůstá počet interakcí mezi českou vládou a Saskem a Bavorskem. Zejména kontakty mezi českým a bavorským premiérem lze považovat – z hlediska historického – za zásadní a symbolický průlom. Co se týká resortní kooperace, pak v mnoha oblastech zůstává v platnosti argument o *asymetrii*, kdy z české strany je o Německo větší zájem, než naopak. Toto platí například o oblasti kultury a vzdělání, jakkoli základní parametry spolupráce (výměny, vzájemné uznávání diplomů, konzultace atd.) fungují standardně. Neshody naopak panují zejména v oblasti ochrany životního prostředí, kde jsou český a německý přístup spíše nekompatibilní. Dlouhá léta po vstupu ČR do EU česká strana těžce nesla neochotu Německa otevřít svůj pracovní trh pro české pracovníky. Tento problém byl vyřešen v podstatě až poté, co skončila platnost přechodného období, tj. výjimky z unijních pravidel pro volný pohyb pracovních sil.

Co se týká spolupráce v *bezpečnostní a obranné politice*, pro její vývoj až do nedávné minulosti platilo, že ČR zastávala poněkud odlišný postoj k evropské obranné a bezpečnostní politice a k evropské geopolitice obecně, neboť vyznávala zejména hodnoty atlantistické, tj. za základní pilíř evropské bezpečnosti i v budoucnosti považovala Spojené státy americké. V tomto ohledu se ČR dostávala do určitých rozporů s Německem, neboť Německo bylo k některým krokům či politikám USA kritické (zejm. vpád USA do Iráku v roce 2003 či projekt americké národní protiraketové obrany s radarem v ČR, ale i obecně unilateralistické pojetí zahraniční politiky za amerického prezidenta G. W. Bushe). Po nástupu amerického prezidenta B. Obamy lze sledovat odlišný trend v české politice, a to postupné přivýkání na realitu evropské bezpečnostní a obranné politiky. Tento posun si lze vyložit zejména

v souvislosti s postupným oslabováním bezpečnostního i politického zájmu USA o region střední Evropy (a o Evropu obecně). Jinými slovy, s „odchodem“ USA z regionu nezůstává nic jiného, než se soustředit více na Evropu samotnou. Tato změna postoje s sebou pochopitelně nese i sblížení s německou pozicí. V souvislosti s propadem českého rozpočtu na obranu se navíc otevírá ještě jedna významná oblast potenciální spolupráce, a to je oblast sdílení vojenských kapacit a většího propojení mezi obrannými kapacitami obou zemí jako takových. Zde ovšem (podobně jako v případě Polska) je Česká republika tím slabším partnerem, který nemá zatím příliš mnoho nabídnout, kromě vlastního zájmu o spolupráci. V oblasti *vnitřní* bezpečnosti vyvolávaly kontroverze snahy německé policie selektivně provádět kontroly českých občanů cestujících do Německa po vstupu ČR do schengenského prostoru, nicméně tyto rozpaky nezastřely fakt, že spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti funguje na dobré úrovni a vzájemně výhodně.

Nadále pak pochopitelně zůstává v platnosti argument hospodářský, kdy Německo je pro ČR zdaleka *nejvýznamnějším obchodním partnerem*. V devadesátých letech se sice často objevovaly historicky, sociálně i politicky motivované výhrady vůči německým investicím v ČR (zaznívaly obavy z „vyprodávání“ českého rodinného stříbra, např. automobilky Škoda, do německých rukou), postupně se však česká ekonomika stále ochotněji otevírala německým přímým investicím. Kolem roku 2000 se závislost české ekonomiky na německých investicích a obchodu stávala příliš velkou a z tohoto hlediska pozitivně zapůsobil vstup ČR do EU, neboť díky němu došlo k diverzifikaci českého exportu i zdrojů přímých investic. Nadále však je česká ekonomika zásadně závislá na německých hospodářských cyklech a na německém hospodářství jako takovém. Z hlediska obecného přístupu k ekonomice si byly obě země v „krizových“ letech (2008 – dosud) blízké svým přístupem: obě podporovaly liberální přístupy k obchodu a zároveň úsporná opatření jako cestu z krize.

## 6.

**ČESKÁ REPUBLIKA NA CESTĚ K ZAJIŠTĚNÍ  
BEZPEČNOSTI: INTEGRACE DO NATO**

Zájem ovlivnit bezpečnostní uspořádání v Evropě mezi československým disentem, který byl z velké většiny zodpovědný za formulaci československé zahraniční a bezpečnostní politiky bezprostředně po listopadu 1989, se datují přinejmenším do období vzniku Charty 1977. V březnu 1985 vydala Charta 1977 dokument (takzvaná Pražská výzva) adresovaný mírovému kongresu v Amsterdamu (červenec 1985). Text obsahoval návrhy, které mohly podle jeho signatářů přispět k překonání překážek bránících vytvoření jednotné, demokratické a svrchované Evropy svobodných občanů a národů. Mimo jiné měla by být stažena cizí vojska a urychleně zahájena jednání mezi NATO a Varšavskou smlouvou o rozpuštění vojenských bloků, o stažení a odstranění všech jaderných zbraní rozmístěných v Evropě, o odchodu jednotek USA a SSSR z území jejich evropských spojenců. Dokument podepsalo 45 signatářů. V samotném NATO byly změny ve střední Evropě reflektovány poprvé v polovině prosince 1989. Na zasedání Rady ministrů NATO byly analyzovány změny ve střední Evropě, první podnět pro nové vztahy mezi ještě existující Varšavskou smlouvou a NATO. Dalším milníkem byl seminář o vojenských doktrínách na přelomu let 89/90 ve Vídni v rámci KBSE. Šlo o vůbec první dvoustranné kontakty mezi zeměmi, jejichž vojenské styky dříve nebyly možné. Na počátku března 1990 pak československý ministr zahraničních věcí Jiří Dienstbier navštívil centrálu NATO a navázal kontakt s generálním tajemníkem NATO Manfredem Wörnerem.

To nicméně neznamená, že by zaznívaly hlasy, volající po rozšíření NATO. Naopak, v květnu 1990 v rámci zasedání Parlamentního shromáždění Rady Evropy ve Štrasburku navrhl prezident ČSFR Václav Havel mimo jiné postupnou přeměnu NATO a Varšavské smlouvy v nový bezpečnostní systém. Havel přednesl některé návrhy pro celou takzvanou helsinskou oblast. Zárodkem nového evropského bezpečnostního uspořádání by mohla být Evropská bezpečnostní komise, jejíž vytvoření navrhuje rovněž Československo, za sídlo sekretariátu

komise navrhuje ČSFR Prahu. Návrhy obsahovaly i časový rozvrh pro konání summitu účastnických států KBSE a pro celoevropskou konferenci Helsinky. V podobném duchu hovořil v polovině května 1990 i Jiří Dienstbier, když promluvil na Harvardově univerzitě v USA, kde se vyslovil proti existenci stávajících bezpečnostních struktur v Evropě a podpořil zřízení Evropské bezpečnostní komise, kterou navrhla porada ministrů zahraničí Varšavské smlouvy v Praze v březnu 1990. V návaznosti na to pak v červenci 1990 ve Vídni, na plenárním zasedání přípravného výboru vrcholné schůzky 35 účastnických států KBSE, předložil vedoucí československé delegace velvyslanec Ladislav Balcar návrh ČSFR, NDR a Polska na institucionalizaci celoevropského procesu. Společný projekt měl vycházet z nových politických realit v Evropě i z nové role, kterou by měla mít politicko-vojenská seskupení NATO a Varšavská smlouva.

Navzdory tomu, že Československo usilovalo o rozpuštění Varšavského paktu v podstatě hned od počátku roku 1990, regionální zájmy byly definovány odlišně a po většinu roku 1990 byly spíše diskutovány otázky reformy Varšavské smlouvy a případně nový formát vztahů s NATO. I z toho je patrné, jak vzdálená byla v té době myšlenka rozšíření NATO. V červenci na londýnském summitu šéfů států a vlád členských zemí NATO padl návrh uzavřít společnou deklaraci se zeměmi Varšavské smlouvy. „Londýnská deklarace“ definuje transformaci NATO a předkládá návrhy na spolupráci se zeměmi střední a východní Evropy v politické i vojenské oblasti. Významným krokem pak byl listopad 1990, kdy proběhla mimořádná vrcholná schůzka KBSE v Paříži. Před jejím zahájením podepsali zástupci 16 členských států NATO a 6 členských států Varšavské smlouvy smlouvu o konvenčních ozbrojených silách v Evropě. Obě vojenské aliance vydaly prohlášení o tom, že se již nepovažují za protivníky, čímž byla de facto ukončena studená válka. Pro ČSFR však mělo velký význam listopadové zasedání Severoatlantického shromáždění v Londýně, kde byl ČSFR udělen statut přidruženého delegáta. Od té doby lze datovat i opuštění myšlenky celoevropské bezpečnostní struktury, založené na bezpečnostní komisi pod KBSE/OBSE. Naopak, vůdčí politické síly začínají prosazovat myšlenku, že základním pilířem (středoevropské) bezpečnosti by mělo být do budoucna NATO a nikoli jiná bezpečnostní struktura. V lednu 1991 zveřejnilo Občanské fórum program

se základními cíli zahraniční politiky ČSFR. Dle něho jsou hlavními cíli zajištění bezpečnosti státu a vytvoření co nejlépejších podmínek pro svobodný styk našich občanů a občanů druhých zemí. Československo dle něj usiluje o to, aby se co nejdříve stalo členem Evropského společenství, garanta míru a svobody spatřujeme v Alianci. Ani nejnovější vývoj nevede dle programu OF ke snížení jejího významu. NATO zůstává jedním z hlavních pilířů budování nového celospolečenského bezpečnostního systému. Po násilném potlačení demonstrací za nezávislost v pobaltských státech ze strany ozbrojených sil sovětského Ministerstva vnitra postupně i další střeoevropské státy, stejně jako západní Evropa a USA, dospěly k názoru, že Varšavskou smlouvu pod vedením Sovětského svazu není možné reformovat, naopak, mělo by co nejdříve dojít k jejímu rozpuštění. K dohodě o rozpuštění došlo na konci února 1991. Hned na počátku března 1991 pak byly dohodnuty oficiální kontakty mezi ČSFR a NATO: návštěvy civilních a vojenských delegací z Československa v bruselském sídle NATO, návštěvy představitelů NATO a vrchního velitelství spojeneckých sil v Evropě (SHAPE) v Československu a návštěvy československých vojenských odborníků v SHAPE. Na konci března pak navštívil prezident ČSFR Václav Havel jako první hlava postkomunistického státu sídlo NATO. Další významný krok na cestě k přibližování s NATO byl učiněn v dubnu, kdy Severoatlantické shromáždění (NAA) nabídlo ČSFR, Maďarsku a Polsku účast na činnosti NAA jako asociovaným členům. Na počátku října 1991 pak poprvé zcela jasně vyjádřili ministři zahraničních věcí Polska, Maďarska a ČSFR na setkání v Krakově společně přání, aby jejich země byly zapojeny do činnosti NATO. Zároveň však v téže době (během říjnové návštěvy prezidenta Václava Havla v USA) řekl vysoce postavený činitel americké vlády, že USA jsou proti tomu, aby se Československo, Maďarsko a Polsko staly členy Severoatlantického paktu. Jsou však pro to, aby tyto země měly úzký vztah k paktu, který by jim umožnil dialog se západní aliancí o takových záležitostech, jako je hospodářská spolupráce a rozvoj. To sice nebylo poselství, které by Československo chtělo slyšet, nicméně existovala naděje, že postupnými kroky bude možné USA přesvědčit. Takovým „postupným krokem“ pak bylo zasedání rady NATO v Římě, kde byla vytvořena Rada pro spolupráci (NACC) umožňující širší dialog mezi NATO a střední a východní Evropou. Inaugurační zasedání NACC proběhlo



v prosinci 1991 za účasti 16 zemí NATO a 9 středo- a východoevropských zemí. První setkání vojenského výboru NATO s ministry obrany a náčelníky generálních štábů zemí střední a východní Evropy se uskutečnilo v dubnu 1992. V průběhu roku 1992 a 1993 pak zesílily snahy středoevropských zemí (ČR, Polsko, Maďarsko a Slovensko) o přijetí do NATO. V reakci na to přišla americká strana na podzim roku 1993 (na říjnovém zasedání ministrů obrany NATO v německém Travemünde) s myšlenkou „Partnerství pro mír“. V prosinci se následně ministři zahraničních věcí členských zemí NATO shodli na podpoře programu „Partnerství pro mír“. Program byl definitivně schválen na vrcholné schůzce NATO v lednu 1994 za účasti amerického prezidenta B. Clintona v Bruselu. V rámci stejné evropské cesty proběhla oficiální návštěva prezidenta USA Billa Clintona v Praze. Jednal s českou politickou reprezentací a s prezidenty států Visegrádské skupiny o projektu integrace do NATO Partnerství pro mír. V březnu 1994 pak předseda české vlády V. Klaus podepsal v Bruselu dokument o připojení České republiky k projektu Partnerství pro mír a na konci dubna byla oficiálně zahájena činnost koordinačních skupin států Partnerství pro mír na velitelství SHAPE v Monsu. Konkrétní a praktické kroky pak rychle následovaly. Na konci června 1994 zahájila činnost Brigáda rychlého nasazení, která má plnit úkoly při obraně států a zabezpečovat součinnost s jednotkami NATO, v polovině července 1994 schválil Senát Kongresu USA dodatek o amerických zahraničních operacích ve vojenské spolupráci s Polskem, Maďarskem a Českou republikou v rámci jejich sblížování s NATO a hned v září téhož roku proběhlo historicky první společné cvičení NATO s armádami v Partnerství pro mír „Most spolupráce 94“ v Polsku u Poznaně. Velice důležité v tomto ohledu bylo, že americký kongres schválil v říjnu 1994 tzv. Brown-Simonův dodatek, který navrhuje rozšíření vojenské spolupráce USA mimo jiné s Českou republikou a Slovenskem v rámci jejich sblížování s NATO. Všechny tyto kroky byly nezbytné pro sblížování vojenských kapacit obranných sil NATO a střední Evropy, bez něhož by nebylo členství v alianci myslitelné.

Zajímavé bylo, že česká vláda, díky svému tehdy rozšířenému odporu proti středoevropské koordinaci a spolupráci (Visegrádské skupině), neměla velký zájem o společný postup V4 vůči NATO. Konkrétně například v lednu 1994 odmítl tehdejší ministr obrany Antonín

Baudyš účastnit se setkání ministrů obrany Visegrádské skupiny ve Varšavě a prohlásil, že nevidí žádný důvod ke koordinaci postupu zemí Visegrádské čtyřky ve vztahu k NATO. Obecně se nicméně nálada nesla spíše ve znamení optimismu s ohledem na vstup ČR do NATO, byť například v únoru 1995 prohlásil ministr obrany Vilém Holáň po návratu z NATO, že Česká republika vstoupí do NATO, ovšem patrně nikoli dříve, než před rokem 2006. Oproti tomu v USA navrhla skupina republikánských zákonodárců vládě zákon, kterým by nabídla čtyřem střeoevropským zemím vstup do NATO nejpozději do 10. ledna roku 1999. Podobný optimismus podpořila i návštěva ministra obrany USA Williama Perryho v České republice v září 1995. Z jeho úst tehdy zazněla silná podpora začlenění České republiky do NATO, mimo jiné prohlásil, že „ČR učinila ze všech zemí střední a východní Evropy největší pokrok směrem k integraci do NATO. Rusko nebude rozhodovat o tom, zda se NATO rozšíří nebo ne“. Klíčovým kritériem pro přistoupení byla podle Perryho kompatibilita české armády a otázky finančních zdrojů. Ve stejném měsíci přijal tehdejší generální tajemník NATO Willy Claes v sídle NATO zástupce 26 zemí programu Partnerství pro mír, aby je seznámil s obsahem interní studie NATO, zabývající se budoucím rozšířením Aliance o nové členy ze střední a východní Evropy. Zahájil tak prakticky proces rozšiřování NATO, který by měl podle většiny předpokladů vyvrcholit na přelomu století přijetím prvních nových členů.

V České republice mezitím neprobíhala reálná společenská či politická diskuse o členství v NATO. Čas od času se sice objevily určité kontroverze, jako když se začalo diskutovat o možnosti, že ČR bude muset umístit taktické jaderné zbraně na svém území, či když opoziční levicové strany volaly po referendu o vstupu do NATO. V říjnu 1995 prezident Václav Havel i premiér Václav Klaus se vyslovili proti pořádání referenda o vstupu České republiky do NATO. Ovšem otázku, jak patřičně oslovit širokou veřejnost s otázkou vstupu do NATO, řešily i jiné země než ČR. Například na 41. valném shromáždění nevládního Sdružení Atlantické smlouvy (ATA) v Torontu byly Česká republika a Norsko přizvány do sedmičlenné poradní rady, která promýšlí strategii, jak osvětlovat smysl a cíle NATO široké veřejnosti. V prosinci pak NATO adresovalo České republice pozvání k účasti v mnohonárodních jednotkách IFOR. Česká republika svou účast schválila, ve-

řejnost nebyla nijak zásadně proti. Stejně tak těsně před Vánoci 1995 podpořila Poslanecká sněmovna přístup České republiky k dohodě, podle níž by ozbrojené síly členských států Severoatlantické rady pro spolupráci v případě pobytu na území členského státu NATO nebo státu účastníčího se Partnerství pro mír měly převzít právní režim obvyklý v těchto případech v členských státech NATO. To však neznamená, že by proti vstupu do NATO neexistovala opozice. Například v polovině ledna 1996 se v Praze konala mezinárodní konference za mír a proti rozšiřování NATO, kterou v Praze pořádala římská nadace Nina Pastiho. Její účastníci přijali takzvanou Pražskou výzvu, jejímž hlavním tématem je kritika plánovaného vstupu České republiky do NATO a cílů této organizace. Akce se zúčastnili představitelé 32 organizací z 21 zemí, za Českou republiku především komunističtí poslanci. Zhruba ve stejné době opoziční ČSSD odsouhlasila prosazování referenda o případném vstupu České republiky do NATO a ministerstvo vnitra zaregistrovalo občanskou iniciativu Veřejnost proti NATO.

Mezitím pokračovala diskuse o rozšíření na mezinárodní úrovni. V prosinci 1995 bylo na zasedání Severoatlantické rady na úrovni ministrů zahraničí rozhodnuto o tom, že z hlediska dalšího rozšiřování NATO bude rok 1996 zasvěcen takzvané druhé etapě procesu rozšiřování. Jednání o tom, které státy budou přijaty a kdy k tomu dojde, by se měla konat až v roce 1997. V lednu zahájila Severoatlantická rada formálně „intenzivní individualizovaný dialog“ se státy Partnerství pro mír a vyzvala je, aby na tuto nabídku v co nejkratší době odpověděly. Jinými slovy, NATO dává najevo, že nedojde k velkému, „regionálnímu“ rozšíření, naopak, rozšiřování bude probíhat spíše individuální cestou. Česká republika na to reagovala zvýšením intenzity svých příprav na členství. V jarních měsících 1996 však pokračovaly praktické přípravy na přibližování k NATO na úrovni Ministerstva obrany a Armády ČR. Ministerstvo obrany např. připravilo zvláštní týmy, které by měly navštívit jednotlivé země NATO a seznámit je s připraveností a možnostmi České republiky k integraci do struktur aliance. Česká strana uvažovala o vytvoření „diskusních dokumentů“ k problematice rozšíření NATO, které by projednaly orgány Aliance. NATO pro ČR uvolnilo 598 z 2 200 utajených norem TANAG. Jedná se o tajné standardy materiálně technické oblasti, operačně taktických postupů i administrativy. V polovině března česká vláda ustavila koordinační

orgán na úrovni náměstků ministrů, který se měl zabývat přípravami na případnou integraci země do NATO. V poradní skupině byli vedle zástupců ministerstev obrany a zahraničí také představitelé ministerstev financí, obchodu a průmyslu a některých dalších orgánů státní správy. Skupina měla koordinovat činnost země při snahách o vstup do aliance, protože integrace je záležitostí celého státu, spolu s tímto orgánem měla pracovat také skupina na úrovni ředitelů odborů zainteresovaných resortů. Ve stejné době také Česká republika jako první ze zemí, které se ucházely o členství v NATO, předala v bruselském sídle Aliance dokumenty k zahájení intenzivního dialogu, který měl předcházet rozhodování o tom, kdy a s kým budou zahájeny rozhovory o přijetí. První schůzka v rámci „intenzivního individualizovaného dialogu“ věnovaná konkrétním tématům souvisejícím s budoucím členstvím České republiky v Alianci proběhla v dubnu 1996. Delegace při rokování v bruselském sídle NATO vedli první náměstek ministra zahraničí Alexandr Vondra a zástupce generálního tajemníka NATO pro politické otázky Gebhardt von Moltke. V červenci 1996 republika obdržela od NATO podrobný dotazník předávaný každoročně členskými státním pro plánování obrany.

Jak již bylo naznačeno, velkou překážkou na středoevropské cestě do NATO bylo Rusko, které považovalo rozšíření Severoatlantické aliance za své přímé ohrožení. Velkým ústupkem proto bylo, když v dubnu 1996 Ruský ministr zahraničí Jevgenij Primakov prohlásil, že Rusko je připraveno akceptovat přijetí středoevropských zemí do NATO, pokud by Aliance do těchto zemí nerozšířila své vojenské struktury. To ovšem nebylo pro středoevropské státy příliš přijatelné a na červencové konferenci NATO ve Varšavě vyzval prezident Václav Havel k jasnému stanovění sfér vlivu mezi rozšířeným NATO a Ruskem. Je ovšem patrné, že ruské požadavky nepadaly zcela na neúrodnou půdu a v otázce plného zapojení do vojenských struktur nepanovala naprostá jistota. Jinak si nelze vysvětlit, že v září 1996 ministr zahraniční Jozef Zieleniec vybídl NATO, aby respektovalo postoje uchazečů o členství při případných jednáních s Ruskem o dohodě, jejímž uzavřením ruský prezident Boris Jelcin podmínil nyní rozšíření NATO. Naopak, v květnu 1997 prohlásil premiér Klaus, že Česká republika přijme členství v NATO v plném rozsahu, nebude žádat žádné výjimky a klást žádné požadavky. Více-méně byla ale tato otázka vyřešena k obecné spokojenosti již v prosinci

1996, když NATO oznámilo, že na území případných nových členů neumístí jaderné zbraně. I díky tomu pak v dubnu 1997 mohl ruský premiér Viktor Černomyrdin v Moskvě prohlásit, že Rusko v případě vstupu České republiky do NATO neplánuje žádné odvetné akce, ani pokud jde o dodávky palivoenergetických zdrojů. V tomto kooperativnějším ovzduší došlo k podpisu Charty mezi Ruskem a NATO, po němž v květnu 1997 prezident Václav Havel prohlásil, že Charta je cesta správným směrem, zároveň však uvedl, že si nemyslí, že by se Rusko mohlo stát členem NATO a připomněl, že transformace NATO je nevyhnutelná. Naopak, ruští komunisté nadále příkře odmítali vstup České republiky do NATO a předvíдали ústy předsedy Komunistické strany Ruské federace a poslance ruské Státní dumy Gennadije Zjuganova odvetná opatření.

V květnu proběhlo portugalské jednání NATO, kde členské státy aliance v debatě o rozšiřování Aliance rozdělily kandidátské země na dvě skupiny. Ze 12 kandidátů se hovořilo o pěti – zatímco přijetí České republiky, Maďarska a Polska je považováno za doslova hotovou věc, diskutuje se o kandidatuře Rumunska a Slovinska. V návaznosti na to se český ministr zahraničí Josef Zieleniec poprvé veřejně vyslovil pro to, aby první vlna postkomunistických zemí přijímaných do NATO byla spíše menší. Nepřímo se tak vyslovil proti přijetí Rumunska a Slovinska, ale vyjádřil zájem, aby šance na budoucí přijetí neztratilo Slovensko. Česká republika byla připravena po madridském summitu (1997), od něhož již očekávala přizvání ke vstupu do NATO, začit společně s Polskem „intenzivně jednat“ s NATO o svém novém statutu. Celkově čeští politici již nešetřili optimismem – např. v dubnu 1997 právě ministr zahraničí Zieleniec před členy sněmovního zahraničního výboru uvedl, že při předpokládaném dodržení stanoveného harmonogramu procesu rozšiřování NATO bude Česká republika slavít oslavy čtyřiceti let existence NATO v březnu 1999 již jako členská země. Na konci června pak vláda schválila zřízení Výboru pro integraci České republiky do Severoatlantické aliance, který bude koordinovat přípravu země na členství v NATO, významným krokem byl také vznik Národního bezpečnostního úřadu, jehož činností je ochrana utajovaných skutečností.

V rámci aliance mezitím dále doutnal spor o to, kolik zemí v první vlně přijmout. Zatímco plných devět z 16 členských států NATO

podporovalo myšlenku, aby byly v rámci první vlny rozšíření přijaty za členy NATO kromě České republiky, Polska a Maďarska také Rumunsko a Slovinsko, Spojené státy (a Island) prosazovaly menší první skupinu rozšíření. V červnu 1997 tuto ideu veřejně podpořil i americký prezident Bill Clinton. V České republice také rostly snahy o problematizaci vstupu ČR do NATO. Například počátkem června 1997 zaslali poslanci KSČM dopis členům Kongresu USA a představitelům NATO v Bruselu s informací o tom, že vysoké procento občanů České republiky je proti vstupu do NATO. V podobném duchu schválilo v téže době předsednictvo ČSSD dokument, ve kterém se hlásí k referendu o vstupu do NATO, k bezjadernému statutu České republiky a k neumisťování cizích vojenských základen v republice.

V červenci 1997 proběhl v Madridu historický summit, kde se s definitivní platností rozhodlo o tom, že Aliance nabídne členství České republice, Maďarsku a Polsku. Znamená to, že Česká republika zahájí okamžitě vstupní rozhovory, které mají trvat do prosince, kdy na pravidelném zasedání ministrů zahraničí NATO a Euroatlantické rady partnerství spolu s ostatními podepíše protokol o přistoupení k Washingtonské smlouvě. Od ledna 1998 poběží ratifikační proces. Přizvání České republiky k tomu, aby se ucházela o členství v Alianci, přivítali všichni čeští politici s výjimkou komunistů a republikánů. Česká republika zřídí nový zastupitelský úřad při sídle NATO v Bruselu, velvyslancem byl jmenován Jaroslav Šedivý, bývalý náměstek ministra zahraničních věcí a bývalý velvyslanec ve Francii, dosavadní velvyslanec v Belgii. Od této doby se datují finální přípravy na vstup ČR do Aliance. Již v srpnu 1997 Česká republika obdržela od Severoatlantické aliance první návrh chystaných jednání o připojení k NATO. Podle představ NATO by se měly ve čtyřech až šesti kolech jednání dohodnout podmínky, za nichž Česká republika k NATO přistoupí. Vlastní jednání začala v polovině září. Na počátku září pak vláda schválila materiál „Institucionální zajištění příprav na plnou integraci České republiky do Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO)“ spolu se strukturou a statutem vládního a pracovního výboru pro integraci do NATO. Vládní výbor vedl předseda vlády Václav Klaus, místopředsedy byli ministr zahraničí Jozef Zieleniec a ministr obrany Miloslav Vydrobný. Pracovní výbor fungoval na úrovni náměstků ministrů a jeho úkolem bylo koordinovat praktickou součinnost orgánů státní správy

při začleňování do NATO. Na konci září Rada NATO na úrovni velvyslanců rozhodla, že zástupci České republiky, Maďarska a Polska se budou od roku 1998 moci účastnit pravidelných schůzí Rady NATO a výborů Aliance včetně ministerských zasedání. Pozvané země budou více než pozorovatelé a méně než členové. V listopadu 1997 Česká republika ukončila pátým kolem rozhovory o vstupu do NATO. Vedoucí delegace Karel Kovanda odevzdal náměstkovi generálního tajemníka NATO Klausu-Peteru Klaiberovi dopis, potvrzující zájem České republiky vstoupit do Aliance, adresovaný nejvyššímu představiteli NATO Javieru Solanovi. Následně pak v prosinci 1997 slavnostně podepsali ministři zahraničních věcí Aliance Protokoly o vstupu České republiky, Maďarska a Polska do NATO. Oficiálně tak potvrdili přijetí do Aliance, jež je teď závislé jen na ratifikaci protokolů v parlamentech členských zemí. V polovině ledna přechodná vláda Josefa Tošovského jednomyslně rozhodla o přistoupení republiky k Washingtonské smlouvě a v návaznosti na tento krok iniciovala co nejrychlejší projednání a schválení této smlouvy v českém Parlamentu. K tomu došlo následně v polovině dubna 1998, kdy Poslanecká sněmovna Parlamentu schválila přistoupení České republiky do NATO poměrem 154 ku 38 hlasům. Proti hlasovali poslanci KSČM a SPR-RSČ a v Senátu hlasovalo pro vstup 64 senátorů, proti byli tři a dvanáct senátorů nebylo hlasování přítomno. Posledním – a již slavnostním – aktem završujícím vstup ČR do NATO, bylo podepsání listiny o přistoupení České republiky k Severoatlantické smlouvě na konci února 1999, kterým se ze strany České republiky ukončil proces vstupu země do Aliance. Ve stejnou chvíli obdobný dokument podepsal ve Varšavě i polský prezident Aleksander Kwaśniewski. Konečně 12. března 1999 se Česká republika oficiálně stala členem Severoatlantické aliance. Ministr zahraničí Jan Kavan a jeho kolegové z Polska a Maďarska Bronislaw Geremek a János Martonyi odevzdali ve městě Independence v americkém státě Missouri ministryni zahraničí USA Madeleine Albrightové ratifikační listiny o vstupu svých zemí do NATO.

## 7.

**NÁVRAT DO EVROPY**

Návrat do Evropy byl hlavním sloganem polistopadového vývoje české politiky, ekonomiky a společnosti. Formálním i institucionálním vyjádřením tohoto chytlavého sloganu byl bolestivý a nesmírně náročný proces integrace ČR do Evropské unie. Obtížnost a bolestivost tohoto procesu si však byl jen málokdo vědom na jeho počátku. Na rozdíl od vstupu do NATO, kdy byla vážena všechna pro a proti, rozhodnutí připojit se k Evropským společenstvím (později EU) bylo spíše instinktivní a intuitivní. K tomu napomohl i fakt, že v komunistickém Československu neexistovala téměř žádná představa o tom, co Evropská společenství znamenají. Na politické, mediální i akademické úrovni byla Evropská společenství téměř cele ignorována (diplomatické kontakty s ES ustanovila ČSSR až v srpnu 1988). V prosinci 1989 první polistopadová československá vláda M. Čalfy požádala Evropskou komisi (EK) o započetí rozhovorů o smlouvě o obchodu a vzájemné spolupráci. Tato smlouva byla uzavřena v květnu 1990 a stanovila časový rámec pro postupné odstraňování obchodních bariér a rovněž ustanovila společný výbor EK a Československa, který měl tento rámec pomáhat naplňovat. Ve skutečnosti však byl reálný dopad této dohody minimální, neboť například nezahrnoval oblasti uhlí a oceli, které byly v té době pro ČSFR klíčové, stejně tak jako zůstaly platné významné tarify na zemědělské a textilní výrobky, opět zásadní součásti českého hospodářství. Tento postup vyvolal zklamání na straně československé vlády. Větší význam mělo rozšíření evropského programu PHARE (původně program zaměřený na pomoc při restrukturalizaci Polska a Maďarska) na ČSFR a další vybrané postkomunistické země v červenci 1990. V letech 1990–1992 pak ČSFR obdržela prostředky rovnající se 100 milionům eur transformační pomoci (zejména zaměřené na restrukturalizaci průmyslu, hospodářství, životního prostředí, dopravní infrastruktury). Z důvodu nespokojenosti s existující platnou dohodou s EK se ČSFR nadále pokoušela prosadit sblížení s Evropskými společenstvími na jiném smluvním základě. Rovněž Evropská komise dospěla k názoru, že nejlepším prostředkem, jak zajistit vývoj, bezpečnost



a stabilitu regionu, je nabídnout středo- a východoevropským státům perspektivu členství, pochopitelně v závislosti na splnění předvstupních podmínek. V srpnu 1990 EK připravila návrh tzv. Evropských dohod (jejich název se záměrně lišil od tzv. Asociačních dohod, které byly zaměřeny na neevropské země, bez perspektivy členství v ES). Vlastní jednání začala v prosinci 1990 a byla velice obtížná díky lišícím se (zejména) hospodářským zájmům obou stran. Tato jednání částečně odhalila skutečnou hloubku problémů a pragmatismu, který stál za líbivým sloganem „návrat do Evropy“. Přesto se po roce jednání podařilo v prosinci 1991 dohodu podepsat, spolu s Polskem a Maďarskem. Výsledná dohoda byla směsí úspěchu a zklamání. Na jedné straně se sice EK zavázala do deseti let zapojit Československo do zóny volného obchodu a do šesti let snížit překážky volnému obchodu, stranou však zůstala řada „citlivých odvětví“ jako zemědělství, textil, uhlí a ocel, kdy EK stanovila přísné mantinely pro export z levnějších středo- a východoevropských zemí. Pražská reprezentace se cítila zejména poškozena ustanovením kvót na ocel, neboť československý ocelářský průmysl měl obrovský potenciál, ale po postupné ztrátě východních trhů nebylo kam československou ocel vyvážet. Z ekonomických dat následujících několika let je patrné, že z Evropských dohod profitovaly spíše členské země ES/EU, neboť jejich export do ČSFR/ČR rostl o poznání rychleji než export ČR do EU, byť tento jev měl i jiné důvody než jen restriktivní opatření EK.

Největším zklamáním však v každém případě byla skutečnost, že se ani přes značnou snahu nepodařilo do Evropské dohody prosadit přímou zmínku o perspektivě členství v ES. Česká republika spolu s dalšími kandidátskými zeměmi proto pokračovala v tlaku na EK na užší integraci s ES. Jejich hlasy byly podporovány zejména Německem, Dánskem, Velkou Británií, naopak proti se nejvíce stavěla Francie. Jako výsledek tohoto tlaku prezentovala Evropská komise na počátku roku 1992 zprávu s názvem *Evropa a výzvy rozšíření*, v níž EK navrhla řadu konkrétních opatření s cílem většího sepjetí kandidátských zemí a ES. I nyní se však opakovala situace z předchozích let, kdy se zejména středomořské země stavěly proti intenzifikaci hospodářských a politických vazeb. Ke skutečnému pokroku tedy došlo až na kodaňském summitu v červnu 1993, který představoval milník na cestě ke středo- a východoevropskému rozšíření Evropské unie, neboť vlastně přemě-

nil otázku, zda dojde k rozšíření, na otázku, *kdy a za jakých podmínek*. Kodaňský summit zároveň tyto podmínky, které se následně vžily pod označením *Kodaňská kritéria*, poměrně jasně stanovil. Šlo o následující tři základní kritéria:

1. **Politické kritérium:** kandidátská země musí dosáhnout stability institucí, garanci demokracie, vládu práva, ochranu lidských práv a respekt k menšinám.
2. **Ekonomické kritérium:** kandidátská země musí mít fungující tržní ekonomiku, která bude dostatečně konkurenceschopná, aby mohla odolávat konkurenčním tržním tlakům uvnitř ES.
3. **Legislativní kritérium:** kandidátská země musí přejmout a implementovat evropskou legislativu a dostát těmto závazkům tak, aby země byla plně kompatibilní s cíli politické, hospodářské a měnové unie.

Zároveň Evropská rada deklarovala, že ES se rozšíří pouze v případě, že bude dosahovat patřičné absorpční kapacity nových zemí a nedojde k ohrožení dalšího prohlubování integračního procesu. Zároveň bylo na této radě deklarováno, že obchodní bariéry vůči středo- a východoevropským zemím budou odstraňovány v rychlejším tempu, než bylo předpokládáno v Evropských dohodách.

Dalšímu pokroku napomohla ratifikace a vstup v platnost *Maastrichtské dohody* v listopadu 1993. Intenzivnějšímu postupu ze strany EU rovněž napomohl vzestup nacionalistických tendencí v Rusku a eskalace napětí na Balkáně. Tyto procesy ukázaly, že prodemokratické změny ve střední, východní a jihovýchodní Evropě nejsou nezvratné, a že je tudíž zapotřebí aktivnější politiky ze strany EU při podpoře kandidátských zemí na jejich transformační stezce. Bylo přitom jasné, že nejlepším nástrojem pro ovlivnění rychlosti a hloubky transformace v kandidátských zemích je jasná perspektiva členství v EU. Neopomíjeme rovněž fakt, že k aktivnějšímu přístupu vyzývala Evropskou unii i administrativa amerického prezidenta Billa Clintona (např. na summitu NATO v Bruselu v lednu 1994).

První formální přihlášku ke vstupu do EU podalo Maďarsko na konci března 1994, následováno Polskem počátkem dubna 1994. Česká republika, vedena vůči EU zdrženlivým premiérem Václavem Klau-

sem (ODS), váhala s podáním přihlášky až do ledna 1996. Mezitím se EU rozhodovala, zda bude upřednostňovat celoregionální přístup k rozšiřování, tj. počká, až bude připravena celá skupina kandidátů, nebo zaujme tzv. princip regaty, tj. poskytne možnost včlenit se do EU i jednotlivým nejlépe připraveným kandidátům. Zatímco Německo preferovalo druhou variantu tak, aby se mohli lépe připravení kandidáti (jako např. Česká republika a Slovinsko) přičlenit dříve, Francie se stavěla proti. V zájmu ČR pochopitelně bylo upřednostnit individuální přístup, ovšem hlavním protiargumentem bylo, že není možné uskutečnit rozšíření bez Polska. Přesto vláda ČR zaujala unilaterální přístup k EU, což bylo rovněž reflektováno v jejím pojetí střeoevropské regionální spolupráce. Perspektiva rychlejšího členství založená na individuálním posuzování jednotlivých kandidátských zemí ovšem vzala za své spolu s francouzským předsednictvím EU v první polovině roku 1995. Navíc na počátku roku 1996 se EU rozhodla započít přípravy nové mezivládní konference zaměřené na důslednou revizi Maastrichtské smlouvy a zdálo se nepravděpodobné, že by rozhodnutí o rozšíření padlo před ukončením mezivládní revize.

Další posun však přesto nastal, a to v podobě závěrů Madridského summitu v prosinci 1995. Přesto, že se na summitu opět nepodařilo nastavit jasný „jízdní řád“ rozšíření EU, Evropská komise deklarovala svůj záměr začít vstupní rozhovory s nejlépe připravenými kandidáty a za tímto účelem podrobila kandidátské země detailnímu hodnocení. Česká republika tak od roku 1996 musela každoročně zodpovídat dotazníky obsahující více než tisíc podrobných otázek. Evropská komise hodnotila připravenost České republiky následujícím způsobem:

- Česká republika vykazuje charakteristiky demokracie se stabilními institucemi garantujícími vládu práva, lidských práv a respekt k minoritám (s výhradami vůči českému postoji vůči romské menšině),
- Česká republika může být považována za fungující a konkurenceschopnou tržní ekonomiku,
- Česká republika by se měla více zaměřit na převádění evropské legislativy do národního práva.

Přes celkově pozitivní hodnocení EK zaujala kritický postoj k obecnému stavu příprav ČR na členství v EU. Tento stav byl mimo jiné dán tím, že česká vláda V. Klause nepřistupovala k přípravám z politických důvodů právě aktivně. Přechodný kabinet, který nastoupil po překvapivém pádu vlády v listopadu 1997, stejně jako menšinová sociálně-demokratická vláda M. Zemana, vzešlá z předčasných voleb v roce 1998, výrazně urychlily přípravy na členství, zejména v oblasti přejímání evropské legislativy. Mezitím se podařilo České republice dosáhnout dalšího významného mezinárodního úspěchu, když v březnu 1999 vstoupilo spolu s Polskem a Maďarskem do NATO.

Vlastní vstupní vyjednávání bylo formálně a ceremoniálně započato na konci března 1998. Vyjednávání bylo rozděleno na dvě hlavní fáze – první fáze, pro niž se vžilo označení „screening“, porovnávala kompatibilitu a připravenost kandidátských zemí v jednotlivých oblastech (kapitolách). Česká republika oficiálně ukončila „screening“ v červenci 1999. Skutečné vyjednávání pak představovalo snahu obou stran vyjednat co nejvýhodnější podmínky vstupu. Šlo zejména o vyjednání nejrůznějších úlev a přechodných období z platné evropské legislativy. Jako příklad mohou sloužit výjimky pro přistupující země ve finančně nákladné oblasti ochrany životního prostředí, kdy bylo kandidátům umožněno změkčení jejich závazků. Na druhé straně kandidátské země souhlasily s výjimkami z volného pohybu pracovních sil, kdy z obav před přílivem levných pracovníků z nových členských států většina „starých“ členských zemí EU usilovala o přechodné uzavření svého pracovního trhu pro pracovní síly z nových zemí. Vyjednávání vedl tým Ministerstva zahraničních věcí pod vedením hlavního vyjednavče Pavla Teličky. Některé kapitoly byly uzavírány poměrně snadno, jiné, kvůli politické citlivosti či komplexnosti a složitosti (jako například energetika, ochrana životního prostředí, regionální rozvoj či zemědělství), si vyžádaly více času a úsilí. Značná překážka rozšíření byla odstraněna v prosinci 2000, kdy se členské země EU dohodly na revizi Amsterodamské smlouvy (1997) a podepsaly smlouvu z Nice. Tím EU dosáhla potřebné institucionální reformy nezbytné pro historicky největší rozšíření Evropské unie. Předchozí institucionální rámec byl vytvořen pro EU s 12 či 15 členy, pro EU s 25 členy by bylo nemyslitelné, aby Maastrichtská institucionální struktura fungovala. Česká republika uzavřela poslední kapitolu na konci ledna 2003. Sym-

bolicky opět v Kodani v prosinci 2002 stanovila Evropská rada datum vstupu nových členských zemí do EU na 1. květen 2004. Pro potvrzení vstupu bylo v České republice poprvé (a dosud naposledy) v její historii uspořádáno celostátní referendum, které se konalo v červnu 2003. Za poměrně nízké účasti (55 % oprávněných voličů) se česká veřejnost vyslovila jednoznačně pro vstup do EU, když se pro vstup vyslovilo více než 77 % voličů. Prvního května 2004 se tak Česká republika stala plnoprávným členem Evropské unie.

## **ČESKÁ REPUBLIKA V EU – ČESKÁ STOPA V BRUSELU, UNIJNÍ STOPA V ČR**

### **Institucionální důsledky vstupu ČR do EU**

Vstupem ČR do EU došlo k několika podstatným změnám v oblasti politického rozhodování a tvorby politiky. Vstupem do EU český Parlament delegoval své některé (přesně vymezené) výlučné legislativní pravomoci na orgány EU. Exekutivní (tj. výkonné a vymáhací) pravomoci nadále zůstávají v rukou členských států. Evropská komise má jen omezenou roli v exekutivní rovině, její hlavní úloha spočívá v dohledu nad aplikací a dodržováním evropského práva členskými státy. Hlavní „exekutivní“ oblastí, kde se však český stát vzdal svých pravomocí, je oblast sjednávání některých obchodních dohod se třetími státy, jakkoli rozhodnutí o uzavření takovéto smlouvy nadále zůstává Radě EU, tj. mezivládnímu orgánu.

Díky členství v EU však došlo i k některým významným změnám ve vnitřním rozhodovacím mechanismu. Zásadním procesem, o němž byla již řeč výše, je postupný přesun rozhodovacích pravomocí od Ministerstva zahraničních věcí směrem k Úřadu vlády. Tento proces souvisí jak s politickými preferencemi aktuálně zainteresovaných aktérů, tak ale s postupným rozšířeným zapojením celého spektra státní správy do politik, které se tak či onak týkají EU. Zatímco v období vyjednávání vstupu ČR do EU bylo pochopitelné, že se vyjednávání soustředila v rukou několika profesionálních diplomatů a zbytek státní správy nedisponoval příliš rozsáhlými zkušenostmi s unijní problematikou, postupným zapojováním dalších resortů a orgánů státní správy

se ukazuje jako nezbytné koordinovat evropské záležitosti nikoli z jednoho resortu, ale z orgánu, který je alespoň formálně ostatním resortům nadřízen. Takovým orgánem je Úřad vlády, který spadá pod předsedu vlády. Podstatným impulzem pro tento posun byl výkon českého předsednictví v Radě EU (viz níže). Úskalím tohoto procesu je skutečnost, že z personálního hlediska disponuje Úřad vlády omezeným počtem pracovníků, zatímco MZV má pro unijní problematiku celou škálu zkušených diplomatů.

## ČR V EU PO VSTUPU Z HLEDISKA JEDNOTLIVÝCH POLITIK

### Hospodářská oblast a zemědělská politika

Pochopitelně největší důsledky i výzvy v EU pro ČR vyplývají ze zapojení do jednotlivých politik EU, ze zapojení do diskusí o budoucnosti EU a ze zodpovědnosti ČR jakožto jednoho ze členů celého společenství. Nejvíce bezprostředním dopadem na ČR bylo zapojení do společného obchodního prostoru. Zde ČR dlouhodobě zastává pozici, která podporuje plné dokončení jednotného společného evropského hospodářského prostoru. Tato priorita vyplývá celkem přirozeně z toho, že ČR je malá země s omezenou kapacitou domácího trhu, a je proto životně závislá na exportu. Na jednotném trhu EU (někdy také označovaném jako vnitřní trh) se mohou lidé, zboží, služby a kapitál pohybovat stejně svobodně jako v rámci jedné země a nejsou při tom nijak omezováni hranicemi států ani jinými překážkami jako v minulosti.

Program vzájemného otevření trhů předpokládal odstranění všech dosavadních omezujících národních bariér, desítek a stovek národních předpisů, a na jejich místě zavedení společně dohodnuté evropské úpravy umožňující volný pohyb po celém vnitřním trhu. Pokroku při vytváření funkčního vnitřního trhu bránily tři hlavní bariéry, které poprvé identifikovala Bílá kniha o dokončení vnitřního trhu (1985):

1. Fyzické: na vnitřních hranicích mezi členskými státy se nadále udržovaly kontroly zboží i osob,
2. Technické: značně rozsáhlý rejstřík odlišných národních předpisů, jež brzdily volný pohyb zboží, služeb i pracovníků,

3. Daňové: rozdíly v sazbách nepřímých daní, jež nejen deformovaly obchod, ale vynucovaly si kontrolu na hranicích mezi členskými státy.

Zatímco většinu těchto překážek se podařilo v minulosti postupně odstraňovat, nadále přetrvávají zejména následující překážky v dalším postupu vzájemného otevírání trhu: 1) odlišné vnitrostátní daňové systémy; 2) Odvětví služeb zaostává za trhem se zbožím (přestože od roku 2006 mohou firmy nabízet řadu služeb přes hranice); 3) Stále existují oddělené trhy jednotlivých států v oblasti finančních služeb, energetiky a dopravy; 4) Elektronický obchod mezi zeměmi EU se rozjíždí pomaleji než na vnitrostátní úrovni a existují výrazné rozdíly v předpisech, normách a postupech, jež každá země používá; 5) Je třeba zjednodušit pravidla pro uznávání odborných kvalifikací, aby bylo hledání práce pro kvalifikované pracovníky v ostatních zemích EU snazší.

S určitou výjimkou harmonizace vnitrostátních daňových systémů patří Česká republika mezi země, které téměř bezvýhradně podporují odstranění zbývajících zmíněných bariér. Důvod je nasnadě – Česká republika disponuje omezeným vnitřním trhem a převážnou část českého domácího produktu tvoří export. Jinými slovy – české hospodářství je životně závislé na exportu, a tudíž i na co nejliberálnějším přístupu k obchodu.

S obchodem bezprostředně souvisí otázka vstupu ČR do Evropské měnové unie (správně Hospodářské a měnové unie), či zjednodušeně do tzv. eurozóny. K připojení ke společné evropské měně se ČR zavázala při podepsání smlouvy o vstupu ČR do EU, nicméně současná situace nenasvědčuje brzkému splnění tohoto závazku. Předně, ČR zatím neplní všechna stanovená konvergenční kritéria, tj. podmínky, které je nutné před zapojením do jednotné měny splnit.

Konvergenčních kritérií je pět:

1. Rozpočtový deficit veřejného sektoru – nesmí dlouhodobě překročit 3 procenta hrubého domácího produktu. Toto kritérium ČR dlouhodobě neplnila, nicméně v roce 2013 se očekává, že se pod tento horizont česká ekonomika vejde.

2. Celkový dluh veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 60 procent hrubého domácího produktu (toto kritérium ČR plní, nicméně kumulovaný dluh se stále zvyšuje, od roku 2009 do roku 2012 se zvýšil ze 34,2 % na 45,7 %).
3. Kritérium cenové stability (míra inflace – měreno podle spotřebitelských cen – nesmí přesáhnout během jednoho roku 1,5 procentního bodu průměrné inflace tří zemí s nejnižší inflací) ČR v roce 2012 nesplnila zejména kvůli zvýšení DPH.
4. Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb, kdy úroková sazba ČNB nesmí překročit během jednoho roku před rozhodnutím o vstupu o více než 2 procentní body průměr ve třech cenově nejstabilnějších členských zemích, ČR nyní plní.
5. Měna musí být udržována v povoleném fluktuacním pásmu mechanismu směnných kurzů Evropského měnového systému bez devalvace vůči jiným měnám po dobu dvou let před rozhodnutím o vstupu – toto kritérium je prozatím pro ČR nerelevantní, neboť ještě nevstoupila do hodnoceného období.

Klíčová kritéria jsou právě udržitelnost veřejných financí (tj. podíl celkového dluhu na DPH) a rozpočtový deficit. Obě kritéria ČR plní, či se očekává jejich plnění v brzké době. Přesto však je předpokládán datum vstupu ČR do eurozóny nadále odkládáno. Rozhodnutí je tedy nyní spíše politického než ekonomického charakteru. Hlavními argumenty jsou nevyzpytatelnost budoucnosti celého projektu měnové unie a možné negativní dopady přijetí eura na české hospodářství a na schopnost České národní banky autonomně reagovat na hospodářské výzvy aktivní měnovou politikou. Autonomie ČNB v oblasti měnové politiky bude v případě připojení k měnové unii omezena. Stejně tak ovšem zaznívají argumenty ve prospěch přijetí eura. Zaprvé, ke vstupu do měnové unie se ČR zavázala ve smlouvě o přistoupení do EU. Zadruhé, vstup do měnové unie zabezpečí větší měnovou stabilitu, důležitou pro české hospodářství. Jednotná měna by rovněž měla přispět k větší atraktivitě české ekonomiky z hlediska investic a obchodu, což jsou klíčové oblasti pro české, na export a výrobu orientované hospodářství. Zatřetí, stále větší objem klíčových rozhodnutí o budoucnosti celé EU je rozhodován mezi státy eurozóny a pro Českou republiku je nevýhodné stát mimo tuto rozhodovací strukturu. Z toho vyplývá, že



otázka stran přidružení ČR ke společné měně není otázkou ryze ekonomickou, neboť přesvědčivé argumenty zaznívají na obou stranách. Jde o otázku zejména politickou a bude záležet na politickém, nikoli ekonomickém rozhodování hlavních aktérů české zahraniční politiky.

Česká republika je zemí s relativně malým domácím trhem, její ekonomika je proto životně závislá na exportu. Proto ČR tradičně podporuje co největší prohlubování a liberalizaci vnitřního obchodu v EU, jakkoli často naráží (zejména v oblasti liberalizace služeb) na ochranářskou politiku zemí s vyššími mzdami, obávajících se „sociálního dumpingu“ a jiných pro ně negativních hospodářských jevů. S tím souvisí i snaha ČR podporovat co nejdůslednější odstranění omezení volného pohybu osob (ČR se např. snažila – spolu s ostatními zeměmi V4 – dosáhnout v co nejdřívějším termínu vstupu do schengenského systému).

Ve vůbec nejrobustnější společné politice EU – společné zemědělské politice – ČR jedná na základě toho, že je zemí s relativně malým zemědělským sektorem (ve srovnání např. s Polskem a zejména Francií, tradičním advokátem rozsáhlé podpory zemědělství). Proto česká vláda v posledních letech tradičně podporuje snížení podílu podpory zemědělské politiky na celkových unijních výdajích, stejně tak tlačí na liberalizaci a zjednodušení společné zemědělské politiky, stejně jako na liberalizaci obchodu zemědělského trhu. Na druhé straně se ČR brání některým prvkům reformy společné zemědělské politiky, jako například omezení podpory velkým farmám (družstvům), které tvoří většinu českého zemědělství.

Česká republika je relativně chudou zemí, zároveň však s mnoha problémy v oblasti znečišťování životního prostředí, neboť tato otázka byla v období komunistické diktatury zanedbávána. Tato kombinace ji staví do nepříjemného postavení, neboť s ohledem na rozvoj hospodářství si nemůže dovolit nákladná restriktivní environmentální opatření, zároveň však patří k největším znečišťovatelům v EU. Stejně tak ČR pravidelně patří k zemím, které se staví obezřetně ke globálním unijním aktivitám směřujícím k omezení emisí skleníkových plynů.

## **Regionální – kohezní politika**

Regionální politika (kohezní politika – politika soudržnosti) byla vytvořena k vyrovnání rozdílů mezi chudými a zaostávajícími regiony

na straně jedné a bohatými a prosperujícími regiony na straně druhé. Základy této politiky byly položeny v sedmdesátých letech a stala se postupně jednou z nejnámennějších politik EU. V rozpočtovém období 2007–2013 se podílela na unijním rozpočtu 36 %, což z ní činí druhou největší výdajovou položku EU po Společné zemědělské politice. Hlavními nástroji jsou strukturální fondy (80 % výdajů) a kohezní fond, který poskytuje finanční podporu relativně chudým členským zemím. Z toho je jasné patrné, že právě regionální politika představuje jednu z klíčových arén pro ČR jakožto rozvíjející se země, jejíž většina regionů nedosahuje 75 % HDP Evropské unie. ČR je proto tzv. čistým příjemcem z rozpočtu EU, tj. je jí přiznáno více unijních prostředků, než kolik jich odvádí. V jednání o unijním rozpočtu pro léta 2007–2013 ČR stála na straně „vítězů“ jednání, neboť jí bylo přiznáno téměř dvacet sedm miliard eur, což představuje třetí nejvyšší alokaci prostředků mezi všemi členskými státy a vůbec nejvyšší částku v přepočtu na obyvatele.

Bohužel, přes některé pozitivní trendy zůstává zkušenost se schopností řádně čerpat strukturální fondy bolestivá a čerpání v mnoha klíčových oblastech výrazně vázne. Při jednání o finančním rámci EU (rozpočtu) pro léta 2014–2020 byla Česká republika svými hospodářskými reáliemi tlačena do dvojaké pozice. Vzhledem k ekonomickému programu i prioritám vlády se vláda Petra Nečase stavěla za omezený rozpočet a co nejnižší odvody do EU, zároveň však usilovala o sníženou finanční podporu strukturální/kohezní politiky. ČR tak seděla doslova na dvou židlích, kdy patřila do tzv. „skupiny přátel koheze“, tj. skupiny zemí, které usilují o zachování robustní strukturální politiky (kde hrálo vůdčí roli Polsko), ale zároveň podpořila skupinu zemí, které odmítaly navýšování unijního rozpočtu (kde naopak hrála vůdčí roli Velká Británie). Problém této pozice spočíval v tom, že zkrátka není možné požadovat štedrost z unijního rozpočtu a zároveň prosazovat úspornost při jeho vytváření. U některých blízkých partnerů (zejména Polska) pak tato dvojaká pozice vyvolala určité nepochopení. Přesto se podařilo udržet základní soudržnost ve středoevropském regionu a jednání o rozpočtu vyústila v relativní úspěch. Do budoucna však bude pravděpodobně ČR čelit větším výzvám stran financování strukturálních fondů, neboť díky rozšiřování EU o méně hospodářsky vyspělé země se snižuje průměr HDP EU a je možné očekávat, že ČR

se stane čistým plátcem, tj. zemí, která více do rozpočtu přispívá, než z něj dostává.

## **Politika rozšíření, demokratizace a lidská práva**

Podpora rozšíření EU patří již od vstupu ČR do unie mezi její hlavní evropské priority. Je to dáno několika faktory – zaprvé jsme zemí s bezprostřední zkušeností s komunismem a s obtížemi, které nastávají při vyrovnávání se s jeho dědictvím. Zadruhé máme v živé paměti, jak je důležité mít při transformačním a integračním úsilí na své straně nějaké spojence, kteří jsou schopni naše zájmy udržovat v povědomí EU. Zatřetí, i z čistě sobeckého a racionálního zájmu je pro Českou republiku, i z hlediska geografického, životně důležité, aby prostor na východ a jihovýchod od našich hranic pokračoval ve svém demokratizačním úsilí, možná jednou v budoucnosti korunovaném plným členstvím v unii. Česká republika se oprávněně obává zamrznutí transformačního procesu a vytváření jakési nové železné opony mezi Západem a Východem. Neboť ČR by se tak ocitla na unijní periferii se všemi negativními důsledky, které tato pozice obnáší. Tradičně se česká diplomacie orientovala v této politice na Balkán, východní dimenzi „objevila“ až po svém vstupu do EU. V EU se pak ČR (spolu s ostatními státy v platformě V4) pokouší prosadit názor, že východnímu a jihovýchodnímu sousedství by měla být věnována adekvátní pozornost zejména ve srovnání s dlouhodobější a tradičnější jižní – středomořskou – dimenzí evropského sousedství.

## **ČR A DISKUSE O BUDOUCNOSTI EU – LISABONSKÁ SMLOUVA**

V Evropské unii probíhají téměř neustálé diskuse o její budoucnosti a o patričním institucionálním rámci EU. ČR stála až do období krátce před svým vstupem do EU mimo tyto diskuse. První institucionální reformou, jíž se ČR účastnila již jako členský stát, byla reforma, která vedla v přijetí Lisabonské smlouvy (původně známa pod názvem „Reformní smlouva“), jež doplňuje předchozí dvě smlouvy, které tvoří legislativní základnu Evropské unie (jde o tzv. Římskou smlouvu a Maastrichtskou smlouvu, ustanovující EU).

Cílem reformních diskusí bylo dokončit proces, který byl započat Amsterodamskou smlouvou (1997) a Nicejskou smlouvou (2001), jejichž cílem bylo posílit a zlepšit efektivitu a zároveň demokratickou legitimitu EU a posílit koherenci unijních aktivit. Mimo jiné bylo zřejmé, že stávající unijní instituce a pravidla nemohou fungovat efektivně pro rozšíření EU. Stávající institucionální rámec byl postaven pro 15 členů Evropské unie (s určitými změnami v Nicejské smlouvě, které přechodně dovolily rozšíření na 25 členů). Bylo ovšem jasné, že tento stav není dlouhodobě udržitelný a zároveň by nebylo možné uvažovat o dalším rozšiřování EU, což je mj. i jedna z dlouhodobých unijních priorit ČR.

Původní vyjednávání o modifikaci unijních institucí započaly již v roce 2001 a vyústily v návrh „Smlouvy zakládající evropskou ústavu“. Záměrem „evropské ústavy“ bylo nahradit předchozí smlouvy (nikoli doplnit) novým dokumentem – ústavou. Ústavní smlouva byla ratifikována většinou zemí (nikoli však Českou republikou), v roce 2005 byla odmítnuta ve francouzském a nizozemském referendu. Následovalo zhruba dvouleté „období reflexe“, během něhož se státy dohodly na tom, že existující smlouvy budou zachovány a budou pouze doplněny novou reformní smlouvou.

Diskuse o reformě EU po odmítnutí evropské ústavní smlouvy zintenzivněly v průběhu německého předsednictví Radě EU v první polovině 2007. Pozice české vlády v sobě kombinovala dva základní proudy. Vůči EU obezřetnou až odtažitou pozici ODS, která nebyla právě horlivým zastáncem reformní smlouvy, jež měla dále prohloubit evropský integrační proces. Na druhé straně však vláda cítila odpovědnost a chtěla úspěšně dokončit reformní proces tak, aby se EU mohla zaměřit na aktuální substantivní problémy, včetně agendy rozšíření, které by bylo bez reformní smlouvy nemyslitelné. Při vlastních jednáních ČR nevystupovala nikterak asertivně, s ohledem na priority se zaměřila na otázku budoucího rozdělení hlasů pro hlasování v Radě EU. Obávala se zásadního oslabení pozice ČR v Radě, způsobeného novým rozdělením hlasů v Radě jednotlivým zemím, u něhož bylo očekáváno oslabení menších unijních zemí. ČR obhajovala rovnováhu mezi principem rovné reprezentace dle počtu obyvatel na jedné straně (tento princip oslabuje pozici ČR) a principem rovné reprezentace států (tento princip naopak pozici ČR posiluje). Zároveň se ČR stavěla po bok zemí, které usilovaly o to, aby z textu smlouvy zmizely všechny

zmínky o symbolech státnosti EU (hymna, vlajka, ministr zahraničních věcí a podobně). V obou případech se ČR stala součástí určitého širšího proudu a nestála osamoceně. Podobně tomu bylo i u požadavku, který si česká vláda určila jako „klíčový“, což byl požadavek tzv. obousměrné flexibility, umožňující přesun kompetencí z národní na evropskou úroveň, ale také jejich návrat zpět na národní úroveň. Tento požadavek byl (ovšem v nezavazující formě) v konečném textu zakotven. V podobném duchu ČR usilovala o větší vliv národních parlamentů. Dále česká vláda usilovala o to, aby se v textu reformní smlouvy neobjevila Charta základních práv Evropské unie. Namísto toho se měla EU připojit svým podpisem k Evropské konvenci o lidských právech. Tato iniciativa nebyla úspěšná. Zároveň ČR usilovala o to, aby rozhodování v EU bylo transparentnější a demokratičtější. Tento požadavek je v podstatě běžným a trvalým voláním většiny zejména menších států, ovšem bez specifickějších návrhů k tomu, jak k větší transparentnosti a demokratičnosti institucí dospět. Reformní smlouva byla podepsána v polovině prosince 2013 na summitu v Lisabonu (odtud název Lisabonská smlouva) a ČR svůj podpis připojila.

V krátkosti, Lisabonská smlouva přinesla několik zásadních změn do institucionální struktury EU, největšími institucionálními „vítězi“ se však každopádně stal Evropský parlament, kterému byly přiznány nové pravomoci, a také Evropská rada, která částečně přebrala úlohu Evropské komise v iniciaci určitých aktivit, a to i díky tomu, že nově nepředsedá ER každého půl roku jedna země, ale na dva a půl roku prezident (předseda) Evropské rady. V rovnováze sil mezi ER a EK tedy došlo k posílení Rady. Oslabení EK také vyplývá z vytvoření speciálního postu vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (v podstatě jde o ekvivalent ministra zahraničí). Dříve byly vnější záležitosti více pod kontrolou EK, nyní byla vytvořena vlastní separátní instituce – Evropská služba vnější akce – kterou vede právě vysoký představitel pro zahraniční věci, a tím se zahraniční politika částečně vymkla kontrole EK. Evropská rada byla navíc oddělena od Rady ministrů, která tím byla také částečně oslabena. V rozhodování v Radě došlo k posílení hlasování pomocí (dvojí) kvalifikované většiny na úkor konsensuálního hlasování. Od roku 2014 již tedy nebude ve většině oblastí mít žádný národní stát právo veta, naopak, každé rozhodnutí, které získá podporu nejméně 55 % hlasů v Radě a bude repre-

zentovat souhlas států čítajících dohromady nejméně 65 % občanů EU (proto dvojí většina), bude platné, navzdory případnému nesouhlasu jednoho nebo více států. Dále byla zakotvena možnost vystoupit z EU, jakož i tzv. občanská iniciativa, která ukládá EK zabývat se podnětem, pod který se podepsalo přinejmenším 1 milión občanů. Lisabonská smlouva také zaručuje větší zahrnutí národních parlamentů do rozhodování, a to (mj.) díky prodloužení času pro projednávání legislativy a díky možnosti národních parlamentů spojit se a požadovat po EK revizi či přímo stažení navrhovaného legislativního aktu.

Jak bylo řečeno, česká vláda připojila svůj podpis k Lisabonské smlouvě v prosinci 2007, poté ovšem (od března 2008) započal dramatický domácí politický boj o ratifikaci smlouvy v Parlamentu. Diskuse o zahraniční politice v letech 2008 a 2009 se nesla do velké míry právě ve znamení ratifikace Lisabonské smlouvy. Tehdejší předseda vlády Mirek Topolánek sice zdrženlivě, přesto však obhajoval ratifikaci smlouvy z důvodů naznačených výše. Premiér nebyl v jednoduché pozici – musel se vyrovnávat s tlakem vlastních euroskeptických poslanců v ODS, včetně nesmlouvavé opozice vůči smlouvě ze strany euroskeptického prezidenta Václava Klause a jeho příznivců. Na druhé straně na premiéra tlačily vládní proevropské strany, Zelení a KDU-ČSL, přičemž vládní koalice disponovala jen velmi křehkou většinou. Výrazně pro ratifikaci Lisabonské smlouvy byla opoziční ČSSD. Celou diskusi o ratifikaci je navíc nutné umístit do kontextu toho, že zároveň probíhala snad ještě vypjatější jednání o možném umístění americké radarové stanice, jako součásti americké národní protiraketové obrany (kdy byly strany v podstatě zrcadlově obráceny, tj. Zelení, ČSSD a částečně KDU-ČSL proti radaru, ODS spíše pro). Parlamentní diskuse započala v březnu 2008. Krátce po započetí diskuse Senát zaslal Lisabonskou smlouvu k Ústavnímu soudu, aby přezkoumal, zda je smlouva v souladu s českou ústavou. Ústavní soud tak získal pozici významného aktéra zahraniční politiky, neboť v podstatě není příliš jasné, co by se stalo, pokud by Ústavní soud rozhodl proti Lisabonské smlouvě. Senátní rozhodnutí ještě přililo oleje do ohně vnitropolitické diskuse, stejně jako irské referendum o Lisabonské smlouvě, které v červnu roku 2008 smlouvu zamítlo. Proti-unijně orientované politické proudy v čele s prezidentem Klausem se vyslovily pro pozastavení ratifikačního procesu, vláda jako celek však takový krok neučinila.

Na konci listopadu 2008 Ústavní soud rozhodl, že Lisabonská smlouva je v souladu s českou ústavou. Přesto nedošlo k diskusi o souhlasu s ratifikací v Parlamentu až do února 2009, což postavilo českou vládu do poněkud nepříjemné situace, neboť již v lednu 2009 ČR zaujala ve své historii poprvé roli předsednické země Radě EU (díky tomu, že Lisabonská smlouva ještě nevstoupila v platnost, ČR vykonávala svou roli stále podle starých pravidel, tj. s daleko větší zodpovědností a pravomocemi, než jak je tomu v současnosti). Ratifikační debata proběhla na počátku roku 2009 a sněmovna vyslovila souhlas s ratifikací 18. února 2009, Senát pak po hojně sledované diskusi (neboť v té době měla v Senátu většinu eurorealistická ODS) na počátku května 2009. Souhlas s ratifikací v Parlamentu byl mimo jiné umožněn tím, že Parlament schválil doprovodné usnesení, kterým zapovídá české vládě přenést jakoukoli pravomoc na unijní instituce bez výslovného souhlasu obou komor Parlamentu. Přesto však ještě nebyl ratifikační diskusi konec – prezident Václav Klaus v rozporu s ústavními principy a zvyklostmi odmítl svým podpisem smlouvu ratifikovat, mezi tím ještě skupina 17 senátorů znovu poslala Lisabonskou smlouvu k přezkoumání Ústavnímu soudu. Soud sice poměrně velice rychle rozhodl ve prospěch smlouvy, větším problémem však bylo rozporuplné rozhodnutí prezidenta Klause neratifikovat smlouvu svým podpisem. Svůj podpis podmínil výjimkou pro ČR ze závazků vůči Chartě základních práv Evropské unie. Vládě, vedené nyní již novým – přechodným – předsedou vlády Janem Fischerem, se podařilo vyjednat v průběhu podzimu 2009 kompromisní řešení s vyhlídkou na to, že v budoucnu bude výjimka ČR poskytnuta (dosud se tak nestalo) a V. Klaus Lisabonskou smlouvu podepsal. Smlouva začala platit v prosinci 2009.

## ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ RADĚ EU

Diskuse o předsednictví a přípravy na jeho výkon začaly více než dva roky před jeho vlastním výkonem (leden – červen 2009). Původní přípravy započaly dokonce již za vlády koalice vedené ČSSD v letech 2005–2006. Intenzivněji se začalo s přípravami až po ustanovení druhé vlády M. Topolánka (která získala důvěru v závěru roku 2006). Bezprostředně poté byl zřízen post místopředsedy vlády pro evropské záleži-

tosti (Alexander Vondra), který byl pověřen jak řízením příprav, tak posléze i vlastním výkonem předsednictví. Díky nestabilní politické situaci (výsledky parlamentních voleb v červnu 2006 neposkytly jasnou většinu pro budoucí vládu) se však přípravy prodlužovaly a oddalovaly, ve srovnání s jinými, podobně velkými státy (např. Slovinsko). Většina energie v průběhu příprav byla vynaložena zaprvé na formulaci obsahových priorit předsednictví a zadruhé na přípravu organizačního zajištění výkonu předsednické funkce.

Z převažující liberální politické orientace tehdejší vládní koalice (ODS, KDU-ČSL, Zelení) a také z faktu, že přípravy předsednictví spadaly zejména pod křídla liberální ODS, vyplývala skutečnost, že se tento liberální proud promítl i do hlavních priorit předsednictví. Hlavním mottem se stalo heslo reflektující tento pro-liberální moment: „Evropa bez bariér“. V průběhu roku 2007 pak probíhal poměrně dlouhý a důsledný proces naplňování hlavního hesla reálným obsahem. V říjnu 2007 byla zveřejněna první verze priorit českého předsednictví. Za hlavní prioritu bylo zvoleno téma „Evropa konkurenceschopná a otevřená“, které bylo dále doplněno o témata Energetika udržitelná a bezpečná, Evropa jako globální aktér, Rozpočet pro budoucnost Evropy a Evropa bezpečná a svobodná. Dle následného dokumentu z července 2008 bylo těchto pět oblastí zúženo na tři, na takzvaná tři E: Ekonomika, Energie a Evropská unie ve světě. Stěžejní prioritou přitom bylo ono první E – Ekonomika. Zaměřila se na snahu prohloubit vnitřní trh EU (dlouhodobá priorita ČR), liberalizaci obchodu a inovační potenciál EU. Priorita „energetická“ pak odrážela diskursivní politické nastavení tehdejší vlády, které výrazně podporovalo témata energetické bezpečnosti a liberalizace v oblasti energií. Konkrétně se mělo předsednictví zaměřit na rozvoj společné evropské energetické politiky, na fungující evropský vnitřní trh s plynem a elektrickou energií, zahrnovalo ovšem také (díky vládní přítomnosti Zelených) oblast ochrany životního prostředí. V oblasti Evropa jako globální aktér se pak odrážely zahraničněpolitické priority tehdejší vlády. Zaznívala tudíž potřeba silného transatlantického partnerství a také rozšiřování demokratické stability do sousedství EU, mimo jiné i pomocí nástroje rozšiřování EU na východ a na jihovýchod. Mělo rovněž dojít k posílení vztahů s Izraelem.

Jak tomu obvykle bývá, plány a priority jsou jedna věc, realita mezinárodní i domácí politiky jsou pak věcí zcela odlišnou. Česká vláda



převzala otěže předsednictví 1. ledna 2009 po velice ambiciózní Francii, vedené hyperaktivním prezidentem Nicolasem Sarkozym, který se jen nelehko loučil s možností ovlivňovat evropské dění z pozice předsedy Rady. Horší však bylo, že evropské země, stejně jako celý svět, si na konci roku 2008 začaly stále palčivěji uvědomovat rostoucí problémy globální, finanční a následně i hospodářské krize. Ještě akutnější pak byl konflikt v Gaze, kdy těsně před Novým rokem 2009 Izrael provedl rozsáhlou ofenzívu na cíle hnutí Hamáz na palestinském území. Navíc téměř současně došlo k prudkému omezení dodávek ruského plynu do východní a střední Evropy díky roztržce mezi ruskou a ukrajinskou vládou. Zejména pokus aktivně se zapojit do řešení situace v Gaze byl podkopán již zmíněnou snahou francouzského prezidenta nadále působit z pozice lídra EU, na druhou stranu se české vládě podařilo kreativním způsobem napomoci vyřešit tzv. plynovou krizi. V každém případě však bylo již na počátku výkonu předsednictví jasné, že tři události, které na sebe vzaly brzy akronymem tři G (global crisis, Gaza a Gas), překryjí přinejmenším na určitou dobu české priority „tři E“. Přesto se ke konci první poloviny předsednictví již zdálo, že se česká vláda učí vyrovnávat s nástrahami předsednictví, proběhlo několik úspěšných summitů a vše probíhalo i po organizační stránce spíše pozitivně. Na konci března však došlo k bohužel celkem typickému obrázku české politiky, kdy vnitropolitické zájmy a pŕtky převážily nad širší státnickou zodpovědností a sérií chybných rozhodnutí na straně premiéra, vládní koalice a opozičních stran došlo k vyjádření nedůvěry vládě, která právě držela evropské předsednictví. Podobnou situaci unijní dějiny zaznamenaly několikrát, např. v devadesátých letech v případě Itálie, jde však o věc velice neobvyklou a její negativní důsledky byly ještě posíleny skutečností, že ČR předsednickou funkci vykonávala poprvé. Po pádu vlády bylo české předsednictví v podstatě paralyzované z hlediska prosazování vlastních priorit, neboť tyto potřebují jak silný vnitro-politický mandát, tak i uznání a důvěru ze strany vnějších partnerů. Ani jedno se však jak vládě v demisi M. Topolánka, tak ani v květnu nastoupivší přechodné „úřednické“ vládě J. Fischera silně nedostávalo. Za hlavní úspěchy přechodné vlády v předsednické roli bychom však měli vyzdvihnout schopnost zprostředkovat kompromis mezi Irskem a zbytkem EU, který umožnil nové referendum o Lisabonské smlouvě v Irsku (které tentokrát Lisabonskou smlouvu odsouhlasilo), stejně

jako úspěšné spuštění programu Východní partnerství na summitu v Praze. Zároveň je však nutné dodat, že bez silné německé podpory by většina ze zmíněných úspěchů byla jen stěží myslitelná.

Z hlediska organizačního a koordinačního zvolila česká vláda semi-centralizovaný přístup, tj. přístup, kde do koordinace a řízení předsednictví zasahuje více aktérů než jedna instituce (toto však neplatí pro vytvoření předsednického programu, který byl zhotoven zejména na úřadu místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, s určitými vlivy ze strany ostatních resortů, ale i akademické obce). Za koordinaci a přípravu agendy zodpovídalo několik orgánů – Výbor pro Evropskou unii v rámci Úřadu vlády, který spolupracoval s Ministerstvem zahraničních věcí a Stálým zastoupením ČR při Evropské unie. Hlavní zodpovědnost za logistiku, rozpočet a komunikační strategii nesla Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU pod místopředsedou vlády pro evropské záležitosti. Jednotlivá ministerstva zodpovídala za své vlastní politické oblasti prostřednictvím svých zástupců ve Výboru pro Evropskou unii. Výbor pro Evropskou unii představuje hlavní orgán vlády zodpovědný za formulaci českých stanovisek k EU. Sestává ze dvou úrovní – vládní (jíž předsedá premiér) a pracovní (jíž předsedal v době předsednictví Radě EU místopředseda vlády pro evropské záležitosti), v jejímž rámci se tyto zájmy prosazují v Radě a COREPERu. Organizací zasedání institucí Evropské unie v ČR v průběhu předsednictví byla pověřena centrální organizační skupina, která sloužila jako logistická a technická podpora pro předsednické akce. Skupina zahrnovala zástupce české vlády, krajů a představitele České národní banky, Stálé mise ČR při EU a poskytovatelů služeb. Obecně zajímavou otázkou bylo, kdo bude předsedat Evropské radě a zastupovat EU při mezinárodních jednáních. Většina evropských zemí vysílá na tyto akce předsedu vlády, s výjimkou Francie a Finska, které jsou poloprezidentskými systémy. I za podmínek parlamentního systému v případě ČR si však Václav Klaus nárokoval určitý podíl na těchto aktivitách pro sebe jako prezidenta. Většinu jednání tedy vedl sice český premiér, ale vybraná setkání (s Ruskem, Čínou, Koreou, Japonskem, Pákistánem a Jordánskem) vedl český prezident. I v tomto ohledu budila česká pozice určité rozpaky kvůli své nejasnosti a nejednotnosti. Předsednictví představuje pro danou zemi značné organizační i administrativní požadavky. Jednotlivá ministerstva i Úřad vlády, stejně jako některá velvyslanectví a Stálé

mise při EU, ale i při mezinárodních organizacích, musela dočasně zvýšit počet svých zaměstnanců. Celkem bylo vytvořeno 365 dočasných nových míst. Celkem vyčlenila česká vláda necelé dvě miliardy korun pro centrálně plánované aktivity a 1,4 miliardy pro resortní aktivity a ministerské rady.

Vzhledem ke všemu uvedenému neexistuje jednoznačná ani snadná odpověď na otázku – jak celkově hodnotit české předsednictví? V oblasti předem definovaných priorit se českému předsednictví podařilo uskutečnit jen minimální pokrok. Zejména priorita další liberalizace a prohlubování vnitřního trhu trpěla narůstající globální finanční a hospodářskou krizí a česká vláda spíše než další pokrok obhajovala alespoň ubránění stávajícího stavu proti protekcionistickým tendencím uvnitř EU. Českému předsednictví se podařilo napomoci dohodě o reformě finančních regulací EU a dokončilo i smlouvu snižující sazby DPH pro místní služby. Co se týká mezinárodní či světové ekonomiky, nebyla česká vláda ani zdaleka hlavním hráčem. Největšího pokroku se patrně podařilo dosáhnout v oblasti energetické bezpečnosti, ať již zmíněnou rolí při zprostředkování řešení plynové krize z ledna 2009 mezi Ruskem a Ukrajinou, kdy řada zemí středo- a východoevropského regionu skutečně pocítila důsledky nedostatku plynu. České republice se rovněž podařilo přesvědčit Německo, aby otupilo svůj odpor vůči projektu plynovodu Nabucco a odsouhlasit iniciační financování tohoto projektu. Nabucco měl být alternativní trasou plynu z kaspického regionu do Evropy, obcházející tak Rusko. Dnes je však situace taková, že realizace Nabucca je tak jako tak v nedohlednu, či spíše je její šance mizivá. V roce 2009 však i díky českému předsednictví šance stouply. Úspěchu však ČR dosáhla při zajištění dodatečných finančních zdrojů pro projekty zaměřené na posílení přeshraniční propojenosti plynovodů členských zemí. Zároveň se předsednictví podařilo posunout jednání mezi Radou, Evropským parlamentem a Komisí v otázce třetího energetického – tzv. liberalizačního – balíčku, směřujícího k uvolnění vnitřního trhu s plynem a elektřinou a ke větší solidaritě mezi členskými zeměmi v případě potíží s dodávkami energií. Nemalý úspěch si česká diplomacie (ovšem za vydatného přispění předchozího úsilí diplomacie švédské a polské) připsala díky schválení projektu Východního partnerství, a zejména díky souhlasu s finančními prostředky ve výši šest set miliónů eur. Samotný zahajovací summit

Východního partnerství v Praze v květnu ovšem trpěl tím, že se jej i díky politické krizi v ČR nezúčastnila řada čelných představitelů evropských zemí, namátkou například právě francouzský prezident. I zde hrála roli významná podpora Německa, neboť kancléřka Angela Merkel do Prahy na summit cestovala (ostatně i finanční zdroje pro Východní partnerství byly alokovány zejména díky podpoře Německa). Dílčí posun zaznamenala také agenda balkánského rozšíření EU, ovšem klíčovou prioritu – pokrok v přístupových jednáních s Chorvatskem – se nepodařilo posunout téměř vůbec kvůli vleklým sporům mezi Chorvaty a Slovinci o společné hranici. Tím méně se podařilo zprostředkovat společný postoj EU vůči Rusku. V oblasti transatlantických vztahů se podařil českému předsednictví mimořádný kousek, když se podařilo přesvědčit prezidenta Obamu k návštěvě Prahy na počátku dubna u příležitosti summitu EU-USA. Barack Obama sice přednesl během své návštěvy jeden z klíčových projevů svého mandátu v úřadu amerického prezidenta (navrhl „bezjaderný“ svět), ovšem vlastní návštěvu negativně ovlivnil již zmíněný pád vlády M. Topolánka, stejně jako z diplomatického hlediska velice neuvážený výrok M. Topolánka o tom, že americké stimulační plány jsou „cestou do pekel“.

Jak vidno, s každým úspěchem se rovněž pojí některé více či méně těžké prohry, celkově české předsednictví neoslnilo z hlediska obsahového ani z hlediska moderačního, navíc bylo velice silně – symbolicky i diplomaticky – oslabeno nepochopitelným pádem vlády v jeho průběhu. Na druhou stranu se českému předsednictví podařilo moderovat některé spory a vyjednávání, což bývá často považováno za vůbec nejdůležitější předsednickou roli. Mimořádně dobře si ovšem ČR vedla z hlediska organizačního a při výkonu všednodenní administrativní agendy předsednictví. Uznání si česká vláda zaslouží už proto, že její finanční i personální zdroje byly oproti větším zemím omezené, ovšem počet akcí, setkání, summitů – ať už v ČR či v Bruselu, ale i na stálých misích u mezinárodních organizací či většiny ambasad po světě – byl srovnatelný s ostatními zeměmi. V součtu (a v průměru) řídili čeští úředníci během každého pracovního dne 25 zasedání, celkem bylo potřeba zorganizovat na téměř tři tisícovky zasedání na různých úrovních, včetně stovek formálních zasedání Rady EU a pracovních skupin v Bruselu. Celkově se dle dostupných informací akcí českého předsednictví zúčastnilo na třicet tisíc zahraničních delegátů. Administrativní

a logistické úspěchy však přese všechno nedokáží zakrýt rozpačitý dojem, který vyplývá zejména z domácích politických turbulencí a jejich negativního dopadu na politickou rovinu výkonu předsednické funkce.

## 8.

**SPOJENÉ STÁTY V ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITICE**

Na česko-americké vztahy po roce 1989 je nutné pohlížet v kontextu globální role USA jako takové, v kontextu celkových transatlantických vztahů i v kontextu celého regionu střední Evropy. Jedině tak je možné pochopit některé klíčové trendy, příležitosti i omezení, které z tohoto vztahu vyplývají. Právě z hlediska USA jako jednoho z pólů bipolární konfrontace v období studené války, se zodpovědností, která s tím souvisela, je nutné pohlížet na americkou zahraniční politiku vůči středo-evropskému regionu po skončení studené války. Hlavním a vůdčím principem tehdejšího prezidenta George Bushe bylo zvládnout konec studené války bez krveprolití a následně podporovat demokratizační tendence v Sovětském svazu (tj. podporovat osobně sovětského prezidenta Michaila Gorbačova) proti konzervativním komunistickým proudům uvnitř SSSR. Stejně tak po rozpadu Sovětského svazu byla absolutní prioritou USA snaha zachovat alespoň elementární stabilitu post-sovětského regionu, zejména vzhledem k množství bývalých sovětských taktických i strategických zbraní rozmístěných v některých bývalých sovětských republikách. Tyto zbraně a jejich potenciální nekontrolované šíření představovalo obrovskou hrozbu pro americkou, ale i globální bezpečnost. Na tomto půdorysu nezbývalo mnoho prostoru pro výslovnou a aktivní podporu protirežimních proudů v sovětských satelitech před revolučním létem a podzimem 1989, neboť nechtěl tlačit Sovětský svaz příliš do kouta. Stejně tak si nedovolil například podporovat rozšíření NATO o bývalé středo- a východoevropské země, neboť i tento krok by byl oslabením sovětského protransformačního vedení v jejich souboji s konzervativními silami. Proto někdy bývá americký prezident G. Bush st. nepřímě obviňován z přílišné opatrnosti a snad i zbabělosti při formulování své politiky vůči bývalým sovětským satelitům. Dále je nutné zaměřit svou pozornost na transatlantické vztahy a na evropskou politiku amerického prezidenta jako takovou – zde je opět nutné uvědomit si, že absolutní prioritou amerického prezidenta bylo napomoci sjednocení Německa a nevyvolat tím nestabilitu v Evropě. I proto hrála problematika středo- a východoevropských

států v oněch hektických letech 1989–1991 jen velmi omezenou roli. Zároveň dochází k určitému rozvolňování transatlantického společenství, jehož pevnost byla do velké míry založena na sdílení společného nepřítel – Sovětského svazu. Po konci studené války a rozpadu SSSR tento nepřítel zmizel z geopolitické mapy světa, přinejmenším v té míře, v jaké působil před rokem 1989. Spojené státy tedy obrací částečně svou pozornost mimo evropský kontinent, kam v období studené války směřovala většina jejich strategického uvažování.

Ze všech těchto důvodů platí, že přinejmenším do nástupu amerického prezidenta Billa Clintona Spojené státy nepohlížely na prostor střední Evropy prizmatem nějakých strategičtějších zájmů. Důležité je také dodat, že USA pohlížely na střední Evropu jako na komplexní region, snad s částečnou výjimkou Polska, tj. nedocházelo k přílišnému rozlišování mezi jednotlivými středoevropskými zeměmi. Na celoregionální úrovni si USA kladly zejména následující otázky: jak zajistit bezpečnost a stabilitu tohoto regionu; jaký postoj v tomto ohledu zaujmout vůči SSSR a později Rusku; jaká by měla být role NATO v obou předchozích otázkách. Znovu ovšem zdůrazněme, že na tyto otázky bylo odpovídáno s ohledem na globální a transatlantické zájmy a úvahy USA, tj. nebyly pro Ameriku prioritní. Prvotní idea byla podporovat Gorbačovovu linii stabilizace a demokratizace celého Sovětského svazu, čímž by byla zajištěna i stabilita střední Evropy, přičemž NATO mělo postupně převzít odpovědnost za krizové situace v Evropě. Jinými slovy, NATO mělo z pohledu USA rozšířit svou působnost a zodpovědnost, ale nikoli počet svých členů

Navíc klidný průběh revolucí ve střední Evropě nevyžadoval – na rozdíl od otázek sjednocení Německa, rozpadu Sovětského svazu či jednání o ozbrojení v Evropě – mimořádnou pozornost USA. Československo (stejně jako později Česká republika) také nemuselo překonávat žádné zátěže historických křivd či jiných podobných problémů, které omezují jiné bilaterální vztahy. Na rozdíl od některých západoevropských zemí hrál v české společnosti jen minimální roli antiamerikanismus, naopak, existoval široký společenský konsensus, že dobré a přátelské vztahy jsou v samém centru českých národních zájmů. Amerika měla v mnoha obdobích (těsně polistopadové nevyjímaje) v očích Čechů určitý nádech romantična a exotična, spojený s nekritickým a utopickým uznáváním všeho amerického.

Pozitivní roli v prvních měsících po listopadu 1989 sehrála osobnost Václava Havla a jeho první cesta coby československého prezidenta do USA. Tuto cestu podnikl v únoru 1990 a dostalo se mu tehdy triumfálního přijetí. Jako první představitel země zpoza bývalé železné opony vystoupil v americkém Kongresu, kde jeho projev 23krát přerušili často bouřlivým potleskem. Ještě důležitější však bylo, že se mu podařilo pro sebe do velké míry získat i pozornost amerického prezidenta G. Bushe. V oblasti praktických kroků se však USA nadále omezily spíše na techničtější projekty, jako byla podpora prvních transformačních kroků například ve vojenské oblasti, v ekologii, informačních a komunikačních systémech. Velký význam ovšem měly i investiční a obchodní aktivity USA, z hlediska transformace ekonomiky z východních na západní trhy klíčové (byť nedosahovaly např. úrovně Německa). Navíc nelze říci, že by všechny investiční projekty byly vysloveně úspěšné (jako například působení firmy Boeing v Aeru Vodochody, či jiného amerického investora v Tatře Kopřivnice). Prvním výrazným politickým projevem USA vůči regionu bylo ustavení Severoatlantické rady pro spolupráci v prosinci 1991, která mimo jiné reagovala i na nevyzpytatelné procesy v bývalém Sovětském svazu a na rostoucí potřebu více se věnovat bezpečnostní situaci ve střední Evropě.

Až po nástupu administrativy B. Clintona (leden 1993) začaly USA ještě aktivněji usilovat o rozšíření zóny stability a bezpečnosti. Svým způsobem to bylo překvapení, neboť Bill Clinton se oproti svému rivalovi v prezidentské kampani soustředil zejména na vnitropolitická témata v duchu hesla, že studená válka je pryč a nastal čas, aby USA více dbaly o své vlastní záležitosti. Navzdory bezprecedentní popularitě G. Bushe poté, co vyhrál (první) válku v Perském zálivu tato strategie slavila úspěch. V Evropě tato potenciální tendence nového prezidenta ovšem přirozeně vyvolávala obavy, neboť bezpečnostní výzvy na evropském kontinentě se nemenšily, spíše naopak – zejména díky eskalujícímu konfliktu v Jugoslávii. Rovněž administrativa Billa Clintona však zaujala zprvu strategii „Rusko na prvním místě“ a většinu svých kroků činila s ohledem na to, aby nepodkopala vratkou pozici tehdejšího ruského prezidenta Borise Jelcina, v němž spatřovala hlavní (či spíše jedinou) záruku pokračování demokratizačního procesu v Rusku. Hlavním „ústupkem“ v tomto ohledu bylo, že USA odmítaly myšlenku rozšíření NATO, jakkoli tlak na rozšíření ze strany střeoev-



ropských zemí, ale i některých západoevropských spojenců (zejména Německa) postupně narůstal. Až po sérii zklamání a postupném uvědomování bezvýhodnosti politiky „ústupků“ vůči Rusku zaujala americká administrativa asertivnější roli. Od té doby se začíná zahraniční politika amerického prezidenta více řídit novou strategií rozšiřování světového společenství svobodných tržních demokracií, poté co strategie zadržování komunismu byla úspěšně dovršena. USA by měly díky svému obrovskému politickému, ekonomickému a vojenskému potenciálu stát jako vůdčí středobod zemí, které usilují o prosazování otevřenějšího a demokratičtějšího světa. V lednu 1994 cestoval americký prezident na svou první návštěvu do středoevropského regionu. Jako hlavní poselství s sebou přivážel právě ideu postupného otevírání NATO a středobodem tohoto poselství byl návrh programu Partnership pro mír. V únoru roku 1994 byl program přijat. Středoevropskými zeměmi byl vnímán jako předstupeň vstupu do NATO, v USA byl ovšem také interpretován naopak jako náhražka plného členství. Již v lednu 1994 však Bill Clinton pronesl památnou větu, že otázka nezní, zda NATO rozšířit, ale kdy tak učinit. Proti této politice se objevovaly vážné výhrady nejen na straně Ruska, které v rozšíření NATO spatřovalo přímou hrozbu své bezpečnosti, ale také v USA samých. Dle některých vlivných osobností v americkém Kongresu nestála hlavní otázka o rozšíření NATO „zda“ či „kdy“, ale jednoduše „proč“. Obavy z rychlého rozšíření se ovšem objevovaly i v prezidentově administrativě, a to zejména kvůli riziku, že se z Ruska v reakci na rozšíření aliance stane neoimperální mocnost. Americký prezident však byl již pevně rozhodnut – navzdory nevysoké podpoře veřejnosti a rozporuplným očekáváním ze strany Senátu – podpořit rozšíření NATO. V té chvíli se staly základní americké cíle v tomto regionu identické i pro ČR (více viz část věnovaná integraci ČR do NATO).

Z hlediska ČR nebyla nikdy zpochybněna klíčová role USA pro ČR v politické, bezpečnostní a do velké míry i ekonomické oblasti. Všechny polistopadové vlády, prezidenti, všichni ministři zahraničních věcí si uvědomovali zásadní význam USA pro ČSR či pro ČR. Hlavní spory byly vyřešeny ještě před pádem komunismu, šlo zejména o navrácení československého zlata a kompenzace za americký majetek znárodněný E. Benešem a pozdějšími komunistickými vládami. Přesto, jak již bylo zmíněno, nemusely vztahy s USA překonávat žádné

historické zátěže. Vzájemný vztah není pochopitelně jen idylický. Stejně jako v případě Německa jde o vztah značně asymetrický. To se projevovalo například i tím, že česká vláda často sahala k nekritické podpoře americké politiky, a to i navzdory odporu veřejnosti či silnému odporu opozice. V 90. letech ještě vcelku silně podporovala česká veřejnost angažmá USA ve válce v Perském zálivu a v Bosně, ale již značně skepticky pohlížela na zásah proti Jugoslávii v souvislosti s kosovskou krizí, který byl zahájen v březnu 1999, krátce po vstupu ČR do NATO. Tehdejší menšinová sociálně-demokratická vláda zásah váhavě podpořila, protože v podstatě nemohla nic jiného udělat. Zásah proti srbským cílům jednoznačně podpořil prezident Václav Havel, naopak řada vládních (ČSSD) poslanců útoky kritizovala, stejně jako byl proti V. Klaus (ODS) jako předseda sněmovny. Podobná situace se opakovala i před kampaní proti Iráku v roce 2003. Proti spornému zásahu amerického prezidenta G. W. Bushe se vyslovilo 77 % občanů. Špidlova vláda útok opět a váhavě opatrně podpořila. K vyslání nebojových jednotek ale vláda neměla podporu vlastních poslanců (disponovala křehkou většinou 101 hlasů, přičemž bylo jasné, že někteří vládní poslanci by hlasovali proti). Útok na Saddáma Husajna – k překvapení západní levice – podpořil i dosluhující prezident V. Havel, zatímco nový prezident V. Klaus jej kategoricky odmítl. Nakonec česká vláda vyslala polní nemocnici a více se angažovala až po schválení rezoluce Rady bezpečnosti OSN, která autorizovala mezinárodní společenství ke stabilizaci situace v Iráku po americkém útoku. V těchto rozhodnutích se objevuje jistá ambivalence ve vztahu k USA, neboť v české zahraničněpolitické mentalitě jsou dlouhodobě zakódovány obavy z mocenské, unilaterální politiky, naše zahraničněpolitické zaměření je internacionalistické, zároveň však máme silnou vazbu na atlantismus a tím i na proamerickou politiku.

Za zmínku však stojí například skutečnost, že navzdory celkem i otevřenému politickému tlaku USA si česká vláda po letech váhání a nejasností zvolila za základ svého budoucího přezbrojovaného stíhacího letectva stíhačky Gripen nabízené švédsko-britským konsorciem namísto amerických letounů F-16, resp. F-18. Americký velvyslanec přítom např. v prosinci 2003 varoval, že rozhodnutí upřednostnit jiné, než americké stroje by mohlo mít důsledky pro politickou i vojenskou úroveň, což bylo v ČR přijato s nevolí. Zároveň také dlouhá léta pano-

vala ne-reciprocita ve vízových vztazích, kdy čeští občané podléhali vízové povinnosti ze strany USA, zatímco američtí občané mohli cestovat do ČR bez vízových omezení. Jako důvod americká strana (vcelku pochopitelně) uváděla, že čeští občané zneužívají cesty do USA k práci na černo, a zejména platila pravidla, dle nichž mohou bezvízový styk obdržet jen ty země, jejichž občanům nebylo zamítnuto více než 3% žádostí o vízum (tato asymetrie byla vyřešena – poněkud symbolicky – až 17. listopadu 2008, kdy byla ČR zařazena do bezvízového programu USA, tzv. Visa Waiver Program).

V květnu 2004 se ČR stala členskou zemí EU. S tím ČR i bezprostředněji vstoupila do určitého myšlenkového prostředí, které nad bilaterální vazby nadřazuje „evropeismus“, kontinentalismus. V některých případech je za evropeismem cítit i určité vymezování se vůči Spojeným státům, posilování Evropy. Česká republika i ostatní nové členské státy EU však zpočátku nepřijímaly tuto evropskou vizi, jejich zahraniční politika se „neevropeizovala“. Naopak, na jaře roku 2003, kdy již začínalo být jasné, že USA zasáhnou v Iráku, vystoupil americký ministr obrany Donald Rumsfeld s dnes již notoricky známou myšlenkou o „staré“ a „nové“ Evropě. Tím si chtěla americká administrativa připoutat k sobě nové členy NATO a EU v době, kdy velká část kontinentální Evropy se velice příkře vymezovala proti americkým plánům zasáhnout vojensky proti iráckému diktátorovi Saddámu Husajnovi. Nové členské země si za svůj více či méně jednoznačný příklon k USA vysloužily značnou kritiku, a to zejména z Francie, ale rovněž ze strany Německa. Právě v oněch několika letech těsně před a po vstupu ČR do EU byl střeoevropský atlanticismus v české zahraniční politice (podobně jako v polské, ale i slovenské a částečně maďarské) nejzjevnější.

České (a polské) úsilí o udržení co nejpevnější vazby na USA (a to i navzdory odmítavým reakcím některých evropských zemí, včetně Německa a Slovenska) bylo vůbec nejpatrnější při jednání o umístění prvků americké národní protiraketové obrany na území obou zemí (v Polsku měly být umístěny interceptory, v ČR pak v Brdech radarová základna). První konzultace ohledně umístění radarové stanice se odehrály již v roce 2002, tedy za vlády sociální demokracie. Původní konzultace byly přísně tajné a odehrávaly se pod taktovkou ministerstev obrany. Další průzkumné konzultace probíhaly v podstatě až do

konce roku 2007, ještě vláda premiéra Paroubka vydala v srpnu 2006 instrukci, aby Ministerstvo zahraničních věcí důvěrně zjišťovalo pozice třetích zemí k případnému umístění prvků americké protiraketové obrany v ČR (z toho je patrné, že sociální demokracii, jakožto vládní straně, nebyl *a priori* projekt americké obrany na českém území proti mysli). Formální žádost ze strany americké vlády však byla ve formě diplomatické nóty přijata v Černínském paláci až 25. ledna 2007, tedy jen výmluvně krátce poté, co obdržel důvěru druhý kabinet Mirka Topolánka. Záhy poté byly ustanoveny dva vyjednávací týmy, a to na základě rozhodnutí Bezpečnostní rady státu – jeden tým pocházel z Ministerstva zahraničních věcí, druhý tým fungoval pod Ministerstvem obrany. Každý tým byl zodpovědný za vyjednání jedné ze dvou smluv celého projektu. MZV vyjednávala hlavní smlouvu o protiraketové obraně, MO pak tzv. SOFA smlouvu o statutu amerických ozbrojených sil na českém území. Původní očekávání byla taková, že obě smlouvy budou dojednány před koncem roku 2007, ale díky mnoha rozporuplným bodům, o nichž probíhala tvrdá jednání, bylo ukončení jednání několikrát posunuto. Celkem proběhlo osmnáct jednání jen o hlavní smlouvě, která byla nakonec podepsána v červenci 2008 v Praze českým ministrem zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem a americkou státní tajemnicí Condoleezou Rice. Nakonec se ukázalo, že více kontroverzí se skrývá ve smlouvě o postavení amerických ozbrojených sil v ČR (SOFA), jednání se protáhla až do poloviny září, kdy byla smlouva podepsána v Londýně ministry obrany Vlastou Parkanovou a Robertem Gatesem.

Vláda premiéra Topolánka, s výhradami ze strany Zelených, prokazovala vytrvale silnou podporu umístění radaru na českém území, považovala je za potvrzení zájmu USA o střední Evropu a za posílení bezpečnostních i politických garancí tomuto prostoru. Pochopitelně, z hlediska ČR jako malého státu šlo i o prestiž aktuální české administrativy, neboť v období vyjednávání o radaru byly téměř na denním pořádku kontakty na nejvyšší úrovni s americkými představiteli, což je situace, která je velice neobvyklá a v současnosti pro ČR nepředstavitelná. Na druhé straně se však Topolánkova vláda potýkala se silnou společenskou i politickou opozicí uvnitř ČR, stejně jako s mimořádně výraznými výhradami ze strany některých dalších států, zejména pak Ruska, ale i Slovenska, Rakouska a zpočátku i Německa. Německé

výhrady (stejně jako částečně i výhrady strany Zelených) se podařilo utlumit poté, co bylo rozhodnuto, že projekt americké národní raketové obrany bude zahrnut pod multilaterální deštník NATO. Zároveň hrála Topolánková vláda o čas – stále více narůstalo přesvědčení, že pokud dojde na konci roku 2008 v amerických prezidentských volbách k politické změně, tj. volby vyhraje demokratický prezident Barack Obama, pozice Spojených států k projektu protiraketové obrany se promění. Topolánková vláda se nakonec sama rozhodla odložit souhlas s ratifikací smluv v Parlamentu kvůli nadcházejícím regionálním a senátním volbám (podzim 2008), neboť téma radaru bylo v té době již tolik výbušné, že mohlo hrát velkou roli při volební kampani. Před koncem roku 2008 tak byl souhlas s ratifikací smluv poskytnut pouze Senátem, kde tehdy měla vládní koalice pohodlnou většinu.

Rozporuplnost celého plánu na umístění radarové základny v ČR se projevila naplno v roce 2009. V polovině března se Topolánková vláda rozhodla stáhnout obě smlouvy ze sněmovny, neboť se obávala, že by smlouvy nemohly sněmovnou projít a tím by se celý negociační proces ocitl téměř na začátku. Zejména však záhy poté vyslovila sněmovna Topolánkově kabinetu nedůvěru a přechodný kabinet J. Fischera neměl zájem zabývat se takto politicky citlivou otázkou. Celou záležitost nakonec vyřešila americká strana sama, když nový prezident Barack Obama nařídil důkladné vyhodnocení bezpečnostní a politické výhodnosti projektu. V polovině září pak prezident Obama informoval telefonicky premiéra Fischera, že USA ustupují od plánu na umístění prvků protiraketové obrany na českém území. Zpětně vzato nemohla tato informace být pro ČR překvapivá, nicméně pravdou zůstává, že oproti diplomatickým zvyklostem a snad i pravidlům nebyla česká strana dopředu diplomaticky a neveřejně konzultována. Prezident učinil telefonát narychlo (uprostřed noci v ČR kvůli časovému rozdílu) poté, co informace o odstoupení od plánu na raketovou obranu prosáklly do amerického tisku.

Po tomto kroku nastalo ve vztazích mezi ČR a USA poměrně dlouhé období (které svým z způsobem trvá dodnes), kdy se rozpačitě hledala nová náplň bilaterálních vztahů. Atlantistická část českého politického spektra reagovala na americké rozhodnutí podrážděně. Spatřovala v něm (a v podstatě oprávněně) mimo jiné taktický ústupek B. Obamy vůči Rusku, které s plány na proti-balistickou obranu dlouhodobě ne-

souhlasí a tím méně pak s umístěním prvků obrany v prostoru střední Evropy. Obama se však pokoušel o nové nastartování vztahů s Ruskem, kdy v prezidentovi D. Medveděvi spatřoval modernizátora Ruska, hodlal jej svou zahraniční politikou podpořit. Navíc USA potřebovaly Rusko pro své další strategické zájmy, jako logistickou podporu pro válku v Afghánistánu či podporu pro svou politiku vůči Íránu (zda se tato strategie vyplatila je zejména po nástupu staronového ruského prezidenta Vladimira Putina diskutabilní, spíše nikoli, ovšem to je již jiná otázka). Přesto se však v českém politickém myšlení v reakci na Obamovo rozhodnutí projevil určitý nedostatek širšího strategického rozhledu, porozumění americkým zájmům a celkové předvídatosti tehdejší atlantistické administrativy. Lze říci, že Topolánova vláda vsadila vše na jednu kartu – umístění radaru – bez snahy ukotvit bilaterální vztahy v širších politických rámcích, včetně toho, aby vzala do úvahy svou sounáležitost v Evropské unii. Zároveň však platí, že americký prezident Obama jednoznačně podcenil ve své politice vůči Rusku a střední Evropě tradiční obavy a citlivosti, které v regionu střední Evropy panují, a americká administrativa následně vynaložila poměrně dost energie na to, aby alespoň částečně tento „nedostatek taktu“ nahradila.

Skutečností však nadále zůstává to, čím tato část začala – vztahy ČR a USA je nutné vnímat prizmatem globálních, transatlantických a regionálních zájmů USA. Z tohoto hlediska jednoznačně platí, že Spojené státy stahují svou pozornost z Evropy (a tudíž i ze střední Evropy), kladou větší důraz na bilaterální negociace oproti multilaterálním a celkově transatlantická vazba (zejména po ukončení operací NATO v Afghánistánu) bude procházet velice náročným testem své pevnosti.

Pro ČR z toho vyplývá, že dřívější percepce vztahů s USA jako „nadstandardních“ zdaleka není reálná (pokud kdy byla) a je nutné hledat nové vzájemně prospěšné vazby v tomto silně asymetrickém vztahu. Mezi těmito novými vazbami pak dominuje tradiční důraz na českou podporu demokratizace a lidských práv ve světě. Zde je nutné zdůraznit, že ČR má v očích USA opravdu nadále roli nezastupitelného partnera a podobně i v celém regionu by USA chtěly spatřovat vůdčí sílu východoevropské demokratizace, když Spojené státy jako takové do tohoto projektu již politicky tolik neinvestují. S tímto se ovšem pojí dva problémy – střeoevropské státy nemají ani zdaleka

dostatek kapacit a politického kapitálu, aby mohly tuto agendu reálně prosazovat. Zároveň – a na to bychom neměli zapomenout – mají sami s liberálně-demokratickým fungováním vlastně svých starostí dost. Druhou oblastí, která se může rozvíjet relativně slibně, je spolupráce v oblasti výzkumu, vývoje a technologií. Z tohoto partnerství by mohla ČR obrovsky profitovat a je v českém zájmu tuto oblast co nejvíce prohlubovat. Třetí dimenzí pochopitelně nadále zůstává bezpečnost a obrana. Evropa je nadále esenciálně závislá na amerických obranných a bezpečnostních kapacitách, vlastní evropské a unijní obranné kapacity jsou zcela nedostačující a měly by ideálně hrát spíše roli komplementární ke strukturám Severoatlantické aliance. I zde se však objevuje mnoho problémů. Zaprvé, po ukončení vojenských aktivit v Afghánistánu se vytratí silné společné pouto, které svazovalo alianční spojence v jedné operaci, a bude obtížné nalézt podobně silné pouto a výzvu v budoucnu. Zadruhé, USA jsou stále méně ochotny investovat své prostředky do evropské obrany, jednak z politických důvodů a jednak z důvodů ekonomických. Tím spíše, že evropské země své vlastní prostředky na obranu díky hospodářským potížím snižují, nikoli zvyšují. Zatřetí, Spojené státy přesouvají svou strategickou pozornost do oblasti Asie a Pacifiku, kde v současnosti vyrůstají jak nové příležitosti, tak i výzvy. V bezpečnostní a obranné oblasti by se tedy měla ČR do budoucna zaměřit zejména na to, aby co nejlépe plnila své vlastní závazky vůči společné alianční obraně (nyní zdaleka neplní závazek vydávat na vlastní obranu alespoň 2 % HDP). Další možností, jak strukturovat vztahy s USA v bezpečnostní a obranné oblasti, je zaměřit se na konkrétní projekty zbrojní a obranné spolupráce ať už v rámci NATO, či bilaterálně (například v oblasti výzkumu a vývoje).

Budoucnost vztahu ČR a USA se tedy bude odvíjet od transatlantických vztahů jako takových. Největší příležitostí pro transatlantické vztahy v následujících letech nespočívají, jak bylo výše naznačeno, v tradiční oblasti obranné a bezpečnostní, ale v oblasti hospodářské. Transatlantický obchod představuje vůbec nejvýznamnější položku světového obchodu a nadále existuje obrovský potenciál, který bude možné uvolnit, pokud se podaří úspěšně vyjednat smlouvu o transatlantickém obchodním a investičním partnerství (TTIP), která je vyjednávána od počátku roku 2013.

Česko-americké vztahy prošly za posledních deset let periodou nejprve nadstandardních – a patrně nerealistických – očekávání (cca do roku 2009), stejně tak jako obdobím více či méně oprávněného zklamání a následného hledání. V současnosti lze říci, že vzájemné vztahy jsou normalizované, mimořádně přátelské a v rámci možností vzájemně prospěšné. Zejména jsou však obrovsky asymetrické. To vše postupně vedlo ČR k opuštění dřívějšího nekritického atlanticismu a k hledání nových způsobů, jak potvrdit pevné partnerství s USA. Obecně také platí, že česká zahraniční politika se za téměř deset let od svého vstupu do EU více evropeizovala. Navíc, česká společnost již není tak prostoupena oním romantismem vůči USA jako v období na počátku devadesátých let. Naopak, denní realitou se stává Evropská unie se svými výměnnými studijními programy, socializací atd. K tomu připočtíme oblast ekonomickou. Již před vstupem musela ČR sladovat svou politiku s EU v oblasti hospodářství, navíc více než 70 % českého zahraničního obchodu se odehrávalo se zeměmi EU před vstupem do EU, po vstupu do EU roste tento podíl až na 85 %. Ze všech těchto důvodů platí, že za posledních pět let došlo k významné proměně pohledu na USA i na potenciál vzájemných vztahů. Bylo by však osudovou chybou sklouznout k názoru, že Evropa či střední Evropa Spojené státy již „nepotřebuje“, či že Spojené státy se v budoucím světovém vývoji obejdou bez Evropy. Naopak, v oblasti globálního vládnutí, bezpečnosti, ekonomiky, ale i například další demokratizace jsou Evropa se Spojenými státy nadále nejbližšími spojenci. Jen taktika a strategie tohoto spojení se zásadně proměňuje a česká diplomacie na tuto proměnu začíná rovněž reagovat.



## 9.

**RUSKO V ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITICE**

Vztahy ČR k Rusku prošly po listopadu 1989 podobně radikální proměnou, jako v případě Spojených států, jen ovšem v opačném směru. Zatímco až do listopadu 1989 byla Moskva v podstatě hybatelem, arbitrem i určovatelem české zahraniční politiky a sounáležitost se Sovětským svazem byla definujícím znakem československé komunistické identity, od počátku 90. let hrál SSSR a později Rusko, stejně jako celý postsovětský prostor roli identitárního protipólu transformující se ČR a ČR – hlavním a bezprostředním cílem české zahraniční politiky se stalo odpoutání od vlivu Moskvy ve všech oblastech, zejména však bezpečnostní a politické. Bezprostředně po listopadovém převratu tak hrál Sovětský svaz v české zahraniční politice po řadu měsíců nadále jednu z hlavních rolí. Za hlavní cíle vůči Sovětskému svazu si česká diplomacie stanovila odsun sovětských vojsk, zrušení Varšavské smlouvy a zrušení Rady vzájemné hospodářské pomoci. Po naplnění těchto třech cílů (viz výše) v polovině roku 1991 však význam Ruska a s ním i celého východního prostoru rapidně klesal. Tento pokles byl ještě umocněn rozpadem československé federace, kdy nově vzniklá Česká republika ztratila i bezprostřední kontakt s východní Evropou skrze hranici s Ukrajinou. Rusko a celý postsovětský prostor měl po většinu devadesátých let v české zahraniční politice postavení bezpečnostní hrozby (kvůli obavám z nestabilního vývoje v post-sovětském prostoru a kvůli nepředvídatelnosti vývoje v samotném Rusku) a také hlavního zahraničního odpůrce rozšíření Severoatlantické aliance, které se po roce 1991 stalo jedním ze dvou fundamentálních cílů českého státu.

Problém spočíval v tom, že po rozpadu SSSR po roce 1991 řešily obě země záležitosti, které přesahovaly horizont bilaterálních vztahů, kterým byly ovšem vztahy podřízeny, a které byly zároveň nekompatibilní. Rusko mělo zájem v nějaké formě obhájit svou velmocenskou pozici, zatímco ČR se snažilo rychle transformovat a integrovat do transatlantických struktur. V Rusku se střídala politika kooperace s určitou velmocenskou nostalgií, která se zhruba od poloviny devadesátých let

napevno usídlila v nejvyšších patrech ruské exekutivy. S touto nostalgií rovněž rostla i snaha hledat vnější viníky neuspokojivého stavu domácí ekonomiky a politiky. Je ale spravedlivé dodat, že se zárodky nedůvěry vůči Západu objevily v Rusku již na počátku devadesátých let, kdy Spojené státy, namísto masivnější pomoci svému bývalému nepříteli číslo jedna, zaujímaly velice obezřetný postoj a konkrétní hospodářské pomoci bylo velice poskrovnu. Tato nekompatibilita i rostoucí neporozumění postupně vedlo k oživení konfrontačních postojů vůči USA, ale i k EU, které v podstatě stabilně narůstají od druhé poloviny devadesátých let až do současnosti. Jak víme, Rusko se vytrvale snažilo znemožnit vstup ČR, Polska a Maďarska do NATO. Moskva vnímala rozšíření NATO optikou konfliktní, tj. spatřovala v něm ohrožení své bezpečnosti. Mimo jiné i díky ruské iniciativě nebyl ještě summit NATO v roce 1994 připraven jednat o rozšíření, neboť vedoucí mocnosti, včetně USA, se řídily politikou pragmatických vztahů s Ruskem, a proto projevovaly stále vysokou citlivost vůči ruským námitkám. Po přijetí definitivního rozhodnutí o rozšíření NATO se Rusko zcela zbednilo a dlouhé měsíce odmítalo s NATO v podstatě komunikovat či zabývat se jeho návrhy na spolupráci. Velkou ranou pro již tak slabé vazby Rusko-NATO pak bylo bombardování srbských cílů v alianční kosovské kampani v roce 1999. Srbsko je tradičním spojencem Ruska a Rusko se cítilo bezprostředně ohroženo alianční akcí na „ruském vlastním dvorku“, ke které došlo naprosto navzdory ostrému ruskému nesouhlasu. Kosovské bombardování zcela obnažilo tehdejší ruskou neschopnost jakkoli ovlivňovat bezpečnostní otázky v bývalé sféře vlivu. Konfrontační styl tím dostal další impuls, tím spíše, že ke kosovskému zásahu došlo bezprostředně po rozšíření aliance, kterému se Rusko tak úporně po celá devadesátá léta bránilo.

ČR bohužel rovněž přistoupila na ruskou optiku, která pohlížela na vztahy s celým regionem prismatem otázky rozšíření NATO. Tj. ČR akceptovala redukci vzájemných vztahů s Ruskem zejm. na otázky bezpečnostní a na otázky rozšíření NATO. Ostatně ČR na tom nebyla moc jinak – v podstatě se vůbec odmítala s Ruskem o NATO bavit. Je sice pravda, že pražská diplomacie byla v devadesátých letech spíše tou aktivnější stranou ve snaze o zlepšení relace, přesto bylo patrné, že Praha nepovažovala zlepšení stavu vztahů s Ruskem za prioritu své zahraniční politiky a přinejmenším do konce 90. let byla úroveň

vztahů poměrně nízká. Nikdo nepřicházel s iniciativami, jak rozšířit bázi bilaterálních vztahů, vše se točilo okolo negativního obrazu Ruska. Jako důsledek nebyla žádná z polistopadových vlád, včetně vlád vedených k Moskvě otevřenějšími sociálními demokraty, schopna definovat dlouhodobější a koherentnější strategii vůči Rusku. Sociálně-demokratická vláda M. Zemana se sice pokusila „ekonomizovat“ zahraniční politiku a poskytovat více podpory soukromým firmám, snažícím se proniknout na ruský trh, ovšem bez valného výsledku a bez většího strategičtějšího uchopení. To se ovšem týká vlastně celého východoevropského, post-sovětského prostoru, který zůstal až do vstupu do EU naprosto podceňovanou a zanedbanou položkou české zahraniční politiky. Zpětně vzato je patrné, že obě strany promarnily „okno příležitosti“ pro definování vzájemně prospěšného a konstruktivního vztahu, které se mohlo otevřít na počátku devadesátých let díky atmosféře celoevropských změn a naději ohledně budoucnosti, včetně budoucnosti demokracie v Rusku. Ruská diplomacie odhadla chybně a nerealisticky své možnosti zablokovat rozšíření NATO a tím, že vsadila vše na snahu blokovat vstup středoevropských zemí do NATO, ztratila možnost angažovat se ve vícebarevném vyjednávání a možná dosáhnout výhodnějších podmínek. Jak už ale bylo naznačeno, česká strana také nevyvinula větší úsilí pro překonání deficitu vzájemných vztahů. K tomu dodejme, že se rovněž snížila relevance Ruska v mezinárodních vztazích, tj. ani nebyl přílišný důvod k aktivnější relaci.

Pochopitelně se i v devadesátých letech dařilo navazovat běžnější agendu a řešit běžnější otázky. Šlo zejména o obchod se SSSR a nástupnickými státy, zde byl řešen mimo jiné problém přechodu na platby ve volně směnitelných měnách místo rublu, a o dodávky energetických surovin, kdy byla ČSFR a později i ČR jak v dodávkách plynu, tak dodávkách ropy téměř stoprocentně závislá na ruských zdrojích. Jako jediné nosné téma tudíž zůstávala ekonomika. I v hospodářské oblasti nicméně platí, že česká strana nepovažovala ruský trh za příliš významný a podporovala spíše integraci a zapojení do trhů západních. I proto zůstal objem obchodní výměny po celá devadesátá léta v podstatě stejný, bez růstu a ani zdaleka se nepřibližoval úrovni obchodu z dob RVHP. Bylo to dáno nekompatibilitou poptávky a nabídky, stejně jako (oboustrannou) nekonkurenceschopností nabízeného zboží. Navíc, česká strana – jak vládní představitelé, tak rozvíjející se podnikatelský

sektor – si byla vědoma hospodářských rizik, plynoucích z nestability ruského trhu i z úzké provázanosti hospodářské sféry se sférou politickou. Investice do ruského hospodářství tak – pokud nebyly kryty politicky – byly velice nevyzpytatelné. Česká vláda i čeští podnikatelé se prostě vcelku pochopitelně rozhodly zaměřit se na západní trhy, které jsou daleko náročnější pro úspěch, namísto pohodlnější snahy setrvat na „měkkých“ a vysoce rizikových trzích východních.

Tématem, které bylo důležitější než obchodní vztahy, se tak záhy stala energetika. Dodávky energetických surovin z nestabilního Ruska byly již v devadesátých letech pocítovány jako významný rizikový faktor. Česká vláda proto usilovala o zajištění stabilních dodávek ropy a plynu z Ruska. Zejména za sociálně-demokratických vlád docházelo ke zvýšené snaze vylepšit komunikaci výměnou za lepší podmínky pro české hospodářské subjekty a výměnou za snazší vyjednávání o energetických dodávkách, k této snaze se uchýlil sociálnědemokratický kabinet M. Zemana a poté i V. Špidly, ovšem – s výjimkou rétorických ujišťování – bez valného praktického významu. Proto se již v devadesátých letech snažil český stát také o diverzifikaci přepravních produktovodných tras a diverzifikaci zdrojů. Výsledkem je, že ČR je v porovnání s ostatními středo- a východoevropskými státy daleko méně závislá na Rusku – je to 68 % u ropy a 73 % u plynu díky propojení na přenosové soustavy v Německu a na norské zdroje plynu. Dalším dílčím – a dlouhodobým – tématem česko-ruských vztahů byly nevypořádané pohledávky Ruské federace ve výši 3,4 mld. dolarů. Dluh vznikl za socialismu, kdy ČSSR investovala do plynovodů a rafinerií v bývalém SSSR. Svaz měl platit ropou a plynem, s jeho rozpadem z toho sešlo. Rusko v roce 1998 vyhlásilo neschopnost dostát závazkům, a v roce 2002 přestalo splácet docela, když už předtím splácelo jen velice málo. Jako vyrovnání nabízela Moskva vojenskou techniku, což byla cesta, jakou se vydalo Slovensko, a která byla v důsledku naprosto nevýhodná. Nakonec stát dluh ve velké většině prodal soukromým subjektům, které se následně s dluhem potýkaly samy.

Paradoxně samotný vstup ČR do NATO znamenal rovněž určitý předěl, krok k větší pragmatizaci vzájemných vztahů. Impulz k pragmatizaci dal i nástup tehdy nového prezidenta V. Putina. Od konce 90. let se Rusko v zásadě dlouho vyvarovalo jednostranně negativních kroků a po mnohaleté přestávce Moskva souhlasila s obnovením schů-

zek na úrovni ministrů zahraničních věcí, premiérů i prezidentů. To sice představuje normalizaci vztahů, rozhodně však velký rozvoj. Problém rovněž byl, jak bylo již zmíněno, že ČR naprosto neměla – a nemá – žádnou strategii či cíl vztahů vůči Rusku. V tom je vlastně ČR dost unikátní, neboť ostatní země v regionu buď byly členy EU, a tím se podílely a byly vtaženy do tvorby unijní východní politiky, anebo s Ruskem sousedily či byly v bezprostřednějším kontaktu s postsovětským prostorem, proto mají mnohem propracovanější východní politiku než ČR. Česká republika tak působila – a působí – jakoby nevěděla, co vlastně vůči Rusku a východnímu prostoru prosazovat, kromě reaktivního přístupu. Vstup do EU posílil pozici ČR a posílil rovnoprávnost vzájemného vztahu, ale uvnitř české společnosti i některých proudů politiky nadále přetrvává negativní vnímání, obavy z prorůstání ruského vlivu (ostatně např. konečné vypořádání ruského dluhu a prodej soukromému subjektu za nejasných podmínek nápadně ilustruje, že něco nebylo zcela v pořádku).

Zhruba po přelomu tisíciletí bylo možné pozorovat proměnu obecného českého pohledu na Rusko. Zatímco v devadesátých letech dominovala percepce Ruska jako bezpečnostního rizika kvůli jeho post-sovětskému dědictví a nestabilitě, v první polovině první dekády nového milénia se začíná objevovat obraz Ruska jako obnovujícího se impéria, jako rostoucí vojenské mocnosti, která usiluje o obnovení svého někdejšího vlivu. Tato interpretace byla zejména silná v letech, kdy česká diplomacie vyjednávala s USA umístění radarové stanice, což byl krok, který si Rusko vykládalo jako jednoznačně nepřátelský akt. V této době také dosáhly česko-ruské vztahy pravděpodobně historického minima, kdy byla vzájemná obviňování či dokonce určité výhrůžky téměř všednodenní záležitostí. Po opuštění plánů na výstavbu amerického radaru došlo k další normalizaci vztahů a k hledání nových pragmatických forem spolupráce, a to dokonce i ve zbrojní oblasti. Této změně napomohlo i české předsednictví Radě EU, které posunulo ČR v oblasti vztahů k Rusku více do středové pozice EU. Normalizace vztahů také zapadá do celkového proudu středoevropského, kdy zejména Polsko usiluje zhruba od konce roku 2009 o posílení pozitivního rozměru vzájemných vztahů (samotná iniciativa se sice často mívá s konkrétními důsledky, nicméně Polsko určitě ztratilo pozici regionálního proti-ruského „potížisty“, kterou od něj na několik let převzala Česká republika).

Zhruba po roce 2010 dochází i ke druhé proměně dominantního pohledu české politické veřejnosti na Rusko, či spíše k posílení pohledu alternativního. Tato interpretace již nevnímá Rusko primárně jako bezpečnostní hrozbu, naopak je vnímá prismatem hospodářských vztahů. Zde se pak tato interpretace dělí – jedna strana se obává prorůstání nevyzpytatelného ruského kapitálu do české ekonomiky, a tím i zprostředkovaného posilování ruského politického vlivu v ČR, druhá strana vnímá rozvoj hospodářských vztahů jako pozitivní věc, která je vzájemně prospěšná.

Zcela novým fenoménem, na který dosud neexistuje jednoznačná odpověď, jsou pak rostoucí autoritářské a protizápadní tendence nejsoučasnějšího Ruska poté, co si již napodruhé mezi sebou vyměnili pozice prezidenta a premiéra ruští lídři Dmitrij Medvěděv a Vladimír Putin. Tato cynická mocenská hra neponechala již nikoho na pochybách, že ruská demokracie je jednoznačně na ústupu a tvrdé potlačování občanských práv, selektivní „spravedlnost“ vůči nepohodlným podnikatelským subjektům a všudypřítomná dusivá korupce staví EU i USA před nepříjemné dilema: existuje prostor pro racionální a pragmatickou spolupráci se zemí, která se cíleně a vědomě vydává na cestu proti základním hodnotám, které definují euro-atlantickou civilizaci? Jde o otázku i odpověď výsostně politickou a bude záležet pouze na složení budoucích vlád, jak si na tuto otázku odpoví Česká republika.

## 10.

**OBRANNÝ A BEZPEČNOSTNÍ ROZMĚR  
ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY**

V této části se soustředíme na vývoj bezpečnostního prostředí ČR. V této kapitole budeme v podstatě sledovat tu linii obranné politiky, která se netýká bezprostředně vstupu České republiky do NATO, neboť o této problematice je projednáváno výše, zde se spíše zaměříme na vývoj vnitřní dimenze obranné politiky a následně na současně hlavní výzvy pro českou bezpečnost. Rozdíl mezi oběma kapitoly lze pochopit i tak, že zatímco kapitola o vstupu do NATO se týkala více diplomatického a zahraničněpolitického rozměru české politiky, zde se budeme soustředit více na samotný obranný rozměr české politiky. Nejprve provedeme stručný přehled základních milníků ve vývoji obranné dimenze do současnosti. Vývoj za posledních necelých dvacet pět let lze rozdělit na několik období.

První období, které se zhruba kryje s lety 1989–1993, se neslo ve znamení velké euforie z ukončení studené války, z okamžitého konce nepřátelství se Západem, z otevření hranic a podobně, ze zrušení Varšavského paktu a podobně. V armádní oblasti docházelo k prudké demilitarizaci. Komunistické Československo bylo silně militarizovanou zemí, první kroky k demilitarizaci znamenaly snižování vojenských rozpočtů, zkrácení povinné vojenské služby ze dvou let na jeden rok, snižování počtu vojáků na 1000 obyvatel, rušení obrovských posádek sovětského typu, likvidaci útočné výzbroje spojované s ofenzivní strategií Varšavské smlouvy (tanky, BVP, pontony, migy, kanóny, raketometné systémy). Mimořádnou výzvou bylo taktéž dělení ČSFR a její armády.

Druhé období, zhruba v letech 1993–1995, se neslo ve znamení budování základů „nové“ Armády České republiky a získávání prvních zkušeností se zahraničními misemi. K radikálním změnám docházelo na poli výstavby a řízení armády, kdy byly dále rušeny velké jednotky z doby studené války (fronty, armády, divize, pluky) a následně nahrazeny menšími jednotkami západního typu (brigády a samostatné prapory). Druhým trendem byla modernizace. V těchto letech byly nastartovány velké modernizační projekty – vývoj nového bitevníku

L 159, rozsáhlá modernizace tanků a bojových vozidel pěchoty, velitelských a štábních systémů. Bohužel řada z těchto projektů se ukázala jako nesplnitelná, příliš nadhodnocená či byla jednoduše objektem politické korupce, a tudíž nevýhodná. Třetím trendem byly pochopitelně diskuze o válkách na území bývalé Jugoslávie a vojenské reakce na ně. Díky konfliktu v bývalé Jugoslávii si Armáda České republiky připsala první zkušenosti se zahraničními misemi pod kuratelou NATO. Vojáci AČR se zúčastnili prvních významných misí (IFOR a KFOR), kde získávali nové poznatky a dovednosti.

V letech 1995–2000, kromě zintenzivnění příprav na vstup do NATO, byl podstatně posílen legislativní rámec pro českou bezpečnostní a obrannou politiku. V prvních pěti letech existence samostatné ČR chyběl základní rámec bezpečnostní a branné legislativy, a to zejména ústavní zákon o bezpečnosti. Neexistence příslušné legislativy způsobovala problémy v oblasti kompetencí jednotlivých institucí, nevěděli jsme, jak se máme chovat za konkrétních okolností. Až v roce 1998 byl schválen ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který mj. vymezuje Bezpečnostní radu státu a různé druhy krizových stavů – nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav. Na přijetí tohoto ústavního zákona navázalo v poměrně rychlém sledu v rozmezí let 1999 a 2000 přijetí řady zákonů v oblasti vnější i vnitřní bezpečnosti, zejména zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR, zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon). V letech 1998 až 2000 tedy byl ze značné části vytvořen legislativní rámec české bezpečnostní a obranné politiky, který snižoval dosavadní legislativní deficit v oblasti bezpečnosti v ČR a zároveň reflektoval vstup České republiky do NATO na jaře 1999.

Jak bylo popsáno výše, před vstupem do NATO a EU nebyla obranná a bezpečnostní politika veřejně ani politicky příliš diskutována. Proto nastal takový šok, když jsme se z víceméně pasivních příjemců bezpečnosti měli přeorientovat na poskytovatele mezinárodní bezpečnosti, a to tím spíše proto, že první zkušenosti s rolí poskytovatele bezpečnosti měly přijít v horizontu dní po našem vstupu do Severoatlantické aliance. Hovoříme pochopitelně o bombardování Kosova v roce 1999.



Než mohla tato diskuse skutečně proběhnout, přišla čtvrtá fáze, kryjící se zhruba s první polovinou první dekády nového století, která znamenala nástup globálního terorismu. Zde se česká reorientace na roli poskytovatele mezinárodní bezpečnosti projevila naplno, neboť české ozbrojené síly se začaly po dlouhé době angažovat v místech, která bezprostředně s českou bezpečnostní situací nesouvisí, jako Irák a především Afghánistán. Celá dekáda po roce 2001 se nesla ve znamení misí v islámském světě a zejména pak ve znamení „afghánizace AČR“. Afghánská mise ISAF se stala dosud jednoznačně nejvýznamnější misí v dosavadních dějinách AČR, stala se školou bojových zkušeností pro všechny brigády, které se v ní postupně vystřídalaly. Jejich bojová příprava, výstroj a výzbroj se trvale přizpůsobovaly právě afghánské misi. Zároveň v této době probíhaly další – víceméně neúspěšné – pokusy o reformu AČR a další více či méně pochybné akvizice výzbroje a výstroje pro AČR, které vzbuzovaly pravděpodobně oprávněná podezření z rozsáhlé korupční činnosti, prodražující nákupy techniky a zatěžující již tak oslabený obranný rozpočet.

Tím jsme se v podstatě přesunuli do současnosti, kdy se zaměříme na existující hlavní diskuse v bezpečnostní a obranné oblasti. Zjednodušeně vzato jsou hlavní diskuse celkem čtyři. První z nich se vede mezi teritoriální obranou a out of area missions, druhá se vede o budoucnosti NATO a roli ČR v Alianci, třetí pak o budoucnosti evropských obranných a bezpečnostních projektů a rozdělení kompetencí a zodpovědností mezi evropskou a alianční dimenzí bezpečnosti a v neposlední řadě čtvrtá – o modernizaci AČR a v té souvislosti o vyšší příspěvku ČR na bezpečnost.

## **TERITORIÁLNÍ OBRANA VERSUS „OUT OF AREA MISSIONS“**

Z geopolitického hlediska existují dvě základní kategorie hrozeb, a to přímé (bezprostřední) a nepřímé. Přímé jsou takové hrozby, kterým je vystaven náš stát. Díky plnému členství v NATO a pokračujícímu procesu rozšiřování tohoto bezpečnostního společenství není ČR na počátku 21. století vystavena žádné přímé hrozbě vojenského charakteru. Vedle přímých hrozeb ale existují i hrozby nepřímé, které se do-

týkají našich spojenců nebo regionální, popř. dokonce světové stability. Jsou jimi zejména nárůst bídy ve světě, diktátorské režimy a regionální či vnitrostátní ozbrojené konflikty nebo vážná mezinárodní napětí v odlehlejších oblastech světa. Díky pokračující globalizaci se mohou tyto nebezpečné jevy stát přímými hrozbami pro spojení ČR či pro ČR přímo. Z toho vyplývá, že členství v NATO pro nás znamená nejen sdílení základních hodnot a předností této aliance, ale také sdílení hrozeb směřujících proti euroatlantickému prostoru jako celku nebo proti kterémukoli z jeho členů. Jinými slovy, přenášíme odpovědnost za bezpečnost *mimo náš bezprostřední prostor* (proto „out of area“). Rozvoj tohoto přístupu k bezpečnosti je dobře patrný při srovnání počtu zahraničních misí ČR před vstupem do NATO a po vstupu. Od roku 1989 do vstupu do Aliance (tj. za zhruba 10 let) se ČR zúčastnila 6 misí, od vstupu do NATO do současnosti (tj. za necelých 13 let) dalších 23 misí, včetně bezprecedentního zapojení do Afghánistánu. Následující tabulka poukazuje na některé z nejvýznamnějších dosavadních misí:

Název a charakter operace	Počet účastníků	Jednotky	Čas a místo
<a href="#">POUŠTNÍ BOUŘE</a> Osvobozovací operace	200	ČSLA	1990–1991 Kuvajt
<a href="#">UNPROFOR</a> Mírová mise	2 250	ČSLA AČR	1992–1995 Země bývalé Jugoslávie
<a href="#">IFOR, SFOR, SFOR II</a> Mírová operace	6 300	AČR	1996 – 12/2001 Bosna a Hercegovina, Chorvatsko
<a href="#">KFOR</a> Mírová operace	3 070	AČR	1999 – 2/2002 Kosovo
<a href="#">TRVALÁ SVOBODA</a> Protiteroristická operace	612	AČR	3/2002 – 6/2003 Kuvajt
<a href="#">ISAF</a> , trvalá svoboda Mírová operace – (6. a 11. polní nemocnice)	269	AČR	4/2002 – 1/2003 Afghánistán

<a href="#">Operace Evropské unie "EUFOR" Čad</a> ( <a href="http://consilium.europa.eu">http://consilium.europa.eu</a> )	2	AČR	ukončena 15. 3. 2009
<a href="#">AIR POLICING 2009</a> Litva	2 x 75	AČR	ukončena 1. 9. 2009

Zároveň však zhruba od roku 2010 sílí volání po tom, aby se NATO zaměřilo zpět více na vlastní teritoriální obranu, když už pro nic jiného tak proto, že na rozsáhlé out of area missions přestávají být prostředky a zároveň teritoriální obrana začíná být zanedbávána. Toto je mimo jiné i současný postoj České republiky. Doposud poslední summit NATO v Chicagu v roce 2012 potvrdil trend nastoupený před dvěma lety na summitu v Lisabonu. NATO do budoucna omezí působení mimo tradiční obranný perimetr, což se bezprostředně dotýká i přijatého plánu na ukončení mise ISAF v Afghánistánu a její nahrazení novou výcvikovou a podpůrnou operací. Česká republika, která se při jednání o nové strategické koncepci klonila k „regionalistům“ zdůrazňujícím nutnost potvrdit alianční rozměr kolektivní obrany, může pokračování tohoto trendu přivítat. Postupný návrat k teritoriální obraně však nemá být návratem do minulosti: NATO verze 3.0 si klade za cíl chránit pomocí nových technologií obyvatelstvo a kritickou infrastrukturu, jež jsou rozprostřené na území států, nikoliv opevňovat jejich hranice proti nositelům tradičních hrozeb. Na pozadí finanční krize a tenčících se obranných rozpočtů většiny členských států stojí před dilematem, jak cíl strategické koncepce naplnit a potažmo tak prokázat svůj pokračující raison d'être. V Chicagu přijatý obranný balíček je pokusem nastítnit, jak toto dilemma řešit, zejména pomocí konceptu „chytré obrany“, jenž by se měl odrazit v posílení spolupráce mezi členskými státy při pořizování kapacit a jejich sdílení nebo posílené národní specializaci.

## BUDOUCNOST NATO PO AFGHÁNISTÁNU

Konkrétnější otázky pak při hledání budoucnosti NATO vypadají zhruba následujícím způsobem: Jak se bude ČR podílet na stabilizačních aktivitách NATO v Afghánistánu po roce 2014 (výcviková mise,

účast na financování mise)? Jak může na tranziční plán dopadnout vývoj podle černějších scénářů bezpečnostního prostředí v zemi, resp. v oblastech působení AČR? Jak přistupovat k otázce rozšiřování NATO v situaci, kdy se Alianci nedaří nalézt společnou řeč zejména v otázce členství Gruzie (byť je nyní spojena ve skupině států aspirujících na členství se zeměmi západního Balkánu, od bukureštské deklarace se k NATO reálně nepřiblížila)? Jak konstruktivně přispět k nalezení konsenzu, stále chybějícího, o budoucnosti nasazení amerických taktických jaderných zbraní v Evropě? Jde o vysoce odborné a politické otázky, jejichž odpovědi se budou teprve hledat, proto zde na ně nebudou odpovědi ani naznačeny, nicméně je potřebné budoucnost českého působení v NATO vnímat zejména prizmatem těchto výzev.

## BUDOUCNOST SZBP A JEJÍ VAZBA NA NATO

V posledních letech roste i v České republice, která se tradičně spíše klonila k atlantické dimenzi bezpečnosti, význam Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Společné bezpečnostní a obranné politiky, včetně rozvoje evropských obranných/bezpečnostních kapacit v návaznosti na dlouhodobě stagnující či klesající výdaje na obranu. Problém spočívá v tom, že tento trend bude s ohledem na ekonomickou situaci v EU zcela jistě pokračovat. Stávající nedostatečnost na úrovni obranných/bezpečnostních kapacit je ještě násobena dalšími politickými a strategickými skutečnostmi. V této souvislosti je především nutné zmínit proměnu americké zahraniční politiky související s procesem řízeného ústupu z pozice globální mocnosti, který povede k důslednější strategické selekci americké angažovanosti, a dopady afghánské mise na budoucí akceschopnost NATO. V tomto kontextu se EU pokouší racionalizovat svou obrannou základnu skrze mapování evropské průmyslové základny, nadnárodní podporu určitých programů a projektů a liberalizaci evropského zbrojního trhu, jejichž cílem je zefektivnění na úrovni výzkumu, vývoje i výroby. V současnosti lze říci, že proces liberalizace naráží na komplikovanou ekonomickou situaci v EU a s tím spojenou neochotu evropských vlád ke krátkodobě nevýhodným strategickým rozhodnutím. Úhelným kamenem evropské obranné a bezpečnostní spolupráce nejsou „skromné“ zahraniční mise

(jakkoli je téma conflict managementu pro EU významné), ale větší efektivita v oblasti výzkumu, vývoje a inovací. Politické, ekonomické i bezpečnostní podmínky jednoznačně nenahrávají „velkým“ zahraničním misím, ale podtrhují význam déletrvajících posunů směrem k investicím do vnitřní bezpečnosti. Jedním z klíčových témat současnosti a blízké budoucnosti je pak jednoznačně ochrana (kritické) infrastruktury – velké elektrárny, přehrady, letiště, transportní uzly, energetická infrastruktura a pochopitelně také bezpečnost cyber prostoru. Podobně jako v předchozí části i zde nastíníme základní otázky, které v této oblasti Českou republiku čekají: Jakým způsobem by ČR mohla zefektivnit svůj přístup k projektům a programům v rámci evropské bezpečnostní politiky v kontextu stávajících a budoucích rozpočtových tlaků? Na jaké oblasti výzkumu, vývoje a inovací by se ČR měla soustředit v rámci napojování na programy a projekty evropské bezpečnostní politiky (otázka vychází z předpokladu, že ČR má šanci na úspěch pouze v situaci, kdy bude schopna identifikovat několik potenciálně silných odvětví)? Jakým způsobem bude ČR reflektovat trend rostoucí orientace na oblast vnitřní bezpečnosti charakterizovaný například rozvíjejícími se programy a iniciativami v oblasti ochrany (kritické) infrastruktury?

## VÝŠE PŘÍSPĚVKU NA OBRANU A BEZPEČNOST A MODERNIZACE AČR

Od prvních příznaků finanční a následně i hospodářské krize, tj. od roku 2008 až po současnost, se bezpečnostní a obranná dimenze české politiky potýká s rostoucími negativními dopady nedostatku prostředků a úsporných opatření. Od roku 2008 se neustále snižuje, či spíše „masakruje“ vojenský rozpočet ČR. Ještě na přelomu milénia byla Česká republika chválena za to, že vydává na obranu nejvíce z nových členských států (více než dvě slíbená procenta HDP), v roce 2012 se obranný rozpočet dostal na pouhých 1,21 % HDP a v roce 2013 ještě blíže k jednomu procentu, což je téměř o polovinu méně, než je minimální alianční závazek vydávat na obranu dvě procenta HDP. Tento trend se pochopitelně netýká jen České republiky, jsou jím zasaženy všechny střeoevropské státy (s výjimkou Polska), ale i většina států

evropských. V regionu plodí neschopnost dostát svým závazkům ze strany ČR, Maďarska a Slovenska určité napětí mezi těmito třemi státy a Polskem, obecně pak vyvolává pokles celoevropských výdajů na obranu a bezpečnost negativní reakce ze strany USA, které přestávají být ochotny „platit“ za evropskou bezpečnost.

Nabízí se pochopitelně otázka, jakým způsobem co nejlépe udržet či zvýšit relevanci svého příspěvku k alianční obraně. Receptů, které se diskutují, je několik. Zaprvé, zvýšením interoperability kapacit. To znamená dosáhnout stavu, kdy obranné kapacity AČR budou plně kompatibilní a vzájemně zastupitelné s dalšími aliančními státy. Takovým způsobem je možné ušetřit značné množství prostředků bez omezení obranných kapacit státu. Právě tímto směrem je zacílena nejnovější spolupráce v rámci Visegrádské skupiny, o níž byla řeč výše. Dalším krokem je intenzivní účast na projektech chytré obrany a sdílení investic do výzkumu a vývoje v obranné oblasti, opět zejména v rámci Visegrádské skupiny. Především však je zapotřebí co nejrychleji učinit přítrž nekontrolované korupci, nezodpovědnosti a vlastnímu obohacování v oblasti akvizic výstroje a výzbroje, a tím zajistit účinné vynakládání rozpočtových prostředků na obranu a bezpečnost. V posledních zhruba dvou až třech letech se pravděpodobně situace s korupcí ve výdajích na armádní akvizice zlepšila – pokud už kvůli ničemu jinému, tak rozhodně proto, že akvizic řádově ubylo. Přesto však bylo plných dvacet let polistopadového vývoje poznamenáno nepochopitelně nezodpovědným a nehospodárným nakládáním s prostředky na obranu. Jen několik případů za všechny, z konce předchozí dekády. Z tehdejších kontroverzních nákupů vyčnívá zejména předražený nákup španělských letounů CASA, doplněný ještě smlouvou na servis letounů na tři roky v celkové výši jedna miliarda korun pro zprostředkovatelskou firmu Omnipol. Ještě koaliční, ČSSD vedená vláda schválila narychlo v roce 2006 jiný sporný nákup – akvizici 199 ozbrojených vozidel typu Pandur. Topolánkova vláda pak učinila redukci počtu vozidel na 107, ovšem zároveň nedošlo k adekvátní redukci ceny. Takto by bylo možné pokračovat dále od nákupu pěchotních pušek, přes nákup obrněných vozů Dingo až po lehké obrněné transportéry IVECO. Všechny (a další zde nejmenované) nákupy provázely jeden nebo více podobných příznaků: výběr dodavatele bez veřejné, celoevropské soutěže, výběr zprostředkovatele bez soutěže, někdy až dvojnásobné předražení oproti

dodávkám stejné výzbroje či výstroje jiným odběratelům, či otázky ohledně užitečnosti a užitelnosti akvizic a podobně. Dosud nebyla zveřejněna studie, která by realistickým a důvěryhodným způsobem spočítala, kolik tyto nápadně nevýhodné a pochybné kontrakty stály český obranný rozpočet od roku 1993, je však jasné, že tato částka bude dosahovat desítek miliard korun, které mohly být vynaloženy účelněji, ať už na rozvoj obranných kapacit či na rozvoj nezbytného výzkumu a vývoje. Proto právě v této oblasti lze spatřovat jednu z největších bezprostředních výzev současné české obranné a bezpečnostní politiky.

## POUŽITÁ LITERATURA

- Beneš, V. – Braun, M. (2010): The European Dimension of the Czech Foreign Policy. In Kořan, Michal et. al.: *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*. Prague: Institute of International Relations
- Calda, M. (2004): Česko-americké vztahy: od vzdálené perspektivy k blízkému spolenectví. In Handl, V. and Pick, O. (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Česká republika a NATO chronologicky, *NATOaktual*, on-line: [http://www.natoaktual.cz/cr-a-vztahy-s-nato-0zy-/na\\_cr.aspx?y=na\\_cr/cravztahysnato.htm](http://www.natoaktual.cz/cr-a-vztahy-s-nato-0zy-/na_cr.aspx?y=na_cr/cravztahysnato.htm)
- Dienstbier, J. (1990): Kolik azimutů? *Mezinárodní politika*, 0/XIV, s. 4–6
- Drulák, P. (2002): When Does Regional Cooperation Make Sense? In Šťastný, M. (ed.): *Visegrad Countries in an Enlarged Transatlantic Community*. Bratislava: IPA, 2002, s. 47–66
- Ditrych, O. (2010): The U.S. in the Czech Foreign Policy. In Kořan, Michal et. al.: *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*. Prague: Institute of International Relations
- Eichler, J.: Priority zajištění bezpečnosti České republiky. In Kolektiv autorů: *Česká zahraniční politika: Úvahy o prioritách*. Praha: ÚMV.
- Fawn, R. (2000): *The Czech Republic: a nation of velvet*. Amsterdam: Harwood academic publishers.
- Gajdoš, M. (2007): Vláda jako aktér české zahraniční politiky. In Kořan, M. and Hrabálek, M. (eds.): *Česká zahraniční politika: Struktura, tvorba, aktéři*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Handl, V. et al. (1997): Česká republika a Německo. In Kotyk, V. (ed.): *Česká zahraniční politika. Úvahy o prioritách*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Handl, V. (2004): Česká politika vůči Německu. In Handl, V. and Pick, O. (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Handl, V. (2008): Spolková republika Německo v české zahraniční politice. In Kořan, M. a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Handl, V. (2009): Spolková republika Německo v české zahraniční politice. In Kořan, M. a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2008: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kaniok, Petr – Smekal, Hubert (2010): České předsednictví v Radě EU: politický standard, mediální katastrofa. *Politologický časopis*, 1/10, s. 39–58



- Karlas, J. and Beneš, V. (2008): Evropská dimenze české zahraniční politiky. In Kořan, M. et al.: *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kořan, 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.
- Kořan, M. and Hrabálek, M. (eds.) (2006): *Česká zahraniční politika: Struktura, tvorba, aktéři*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Kořan, M. (2010): Political Context and Making of the Czech Foreign Policy in 2007–2009. In Kořan, M. et al.: *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*. Praha: Institute of International Relations.
- Kořan, M. (2012): The Visegrad Group on the Threshold of Its Third Decade: A Central European Hub? In Zlatko Šabič and Petr Drulák: *Regional and International Relations in Central Europe*. London: Palgrave.
- Kořan, M. (2013): [Coloring it Europe? The Europeanization of Czech foreign policy](#). In Michael Baun and Dan Marek: *The New Member States and the European Union. Foreign Policy Europeanization*. New York: Routledge.
- Kotyk, V. (ed.) (1997): *Česká zahraniční politika. Úvahy o prioritách*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Kratochvíl, P. – Kuchyňková, P. (2010): Russia in the Czech Foreign Policy. In Kořan, Michal et. al.: *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*. Prague: Institute of International Relations.
- Marek, D. and Baun, M. (2011): *The Czech Republic and the European Union*. London and New York: Routledge.
- Müller, D. (2007): Legislativní rámec tvorby české zahraniční politiky. In Kořan, M. and Hrabálek, M. (eds.): *Česká zahraniční politika: Struktura, tvorba, aktéři*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Rupniq, J. and Zielonka, J. (eds.) (2003): *The Road to the European Union. Vol. 1. The Czech and Slovak Republics*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Scénáře světové politiky 2012–2013* (2012). Praha: Ústav mezinárodních vztahů
- Votápek, V. (2004): Česká východní politika. In Handl, V. and Pick, O. (eds.): *Zahraníční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Michal Kořan

## **ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA**

Jazyková korektura Lenka Váchová

Grafické práce Filip Vácha

Vydala Masarykova univerzita v roce 2013

Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno, [www.muni.cz](http://www.muni.cz)

1. vydání

Neprodejné

[www.mves.cz](http://www.mves.cz)

<http://www.fss.muni.cz/cz/site/struktura/projekty/inza>

ISBN 978-80-210-6549-9

---

Tato studijní opora slouží pro seznámení studentů se základními pojmy a trendy v československé/české zahraniční politice po roce 1989. Text se zaměřuje na základní trendy zahraniční politiky České republiky od roku 1989 do současnosti. Po přečtení opory se bude student orientovat v hlavních vývojových fázích české zahraniční politiky, bude obeznámen s hlavními aktéry české zahraniční politiky a s hlavními výzvami, jímž Česká republika čelí v současném světě. Studijní text se zaměřuje na to, aby student chápal českou zahraniční politiku v souvislostech a v kontextu jak vývoje vnitropolitického, tak i evropského a světového. Jsou v něm rozebrány bilaterální vztahy se sousedními zeměmi v kontextu regionu střední Evropy. Dále bilaterální vztahy s USA a Ruskem a zapojení ČR do multilaterální spolupráce v rámci NATO a EU. Kurz rovněž studenty seznámí se základními směry v hospodářské diplomacii.

*Publikace vychází v rámci projektu Inovací  
bakalářských studijních programů k lepší zaměstnatelnosti,  
CZ.1.07/2.2.00/28.0238.*

**muni**  
**PRESS**



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ