

Vysoká škola ekonomická v Praze  
Recenzované studie

**Working Papers**  
**Fakulty mezinárodních vztahů**

4/2008

**Evropeizace české zahraniční politiky  
v souvislosti se vstupem do EU**

Pavel Svítíl

**Faculty of International Relations  
Working Papers**

4/2008

**Evropeizace české zahraniční politiky  
v souvislosti se vstupem do EU**

Pavel Svítíl

Volume II



Vysoká škola ekonomická v Praze  
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů  
**Výzkumný záměr MSM6138439909**

---

Tato studie byla vypracována v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“. Studie procházejí recenzním řízením.

**Název:** Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů  
**Četnost vydávání:** Vychází minimálně desetkrát ročně  
**Vydavatel:** Vysoká škola ekonomická v Praze  
Nakladatelství Oeconomica  
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99  
**Evidenční číslo MK ČR:** E 17794  
**ISSN tištěné verze:** 1802-6591  
**ISSN on-line verze:** 1802-6583  
**ISBN tištěné verze:**  
**Vedoucí projektu:** Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.  
Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů  
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3  
+420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230  
<http://vz.fmv.vse.cz/>

## VÝKONNÁ RADA

**Eva Cihelková** (předsedkyně)

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Vladimíra Dvořáková**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Olga Hasprová**

Technická univerzita v Liberci

**Zuzana Lehmannová**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Marcela Palíšková**

Nakladatelství C. H. Beck, Praha

**Judita Štouračová**

Vysoká škola mezinárodních  
a veřejných vztahů, Praha

**Dana Zadražilová**

Vysoká škola ekonomická v Praze

## REDAKČNÍ RADA

**Regina Axelrod**

Adelphi university, New York, USA

**Peter Bugge**

Aarhus University, Aarhus, Dánsko

**Petr Cimler**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Peter Čajka**

Univerzita Mateja Bela,

Bánská Bystrica, Slovensko

**Zbyněk Dubský**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Bernd Hallier**

EHI Retail Institute, Köln,

Německo

**Jaroslav Jakš**

Metropolitní univerzita Praha

**Vladimír Jeníček**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Eva Karpová**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Jaroslav Kundera**

Uniwersytet Wrocławski, Wrocław,  
Polsko

**Lubor Lacina**

Mendelova zemědělská a lesnická  
univerzita, Brno

**Václava Pánková**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Lenka Pražská**

emeritní profesor

**Mikuláš Sabo**

Ekonomická Univerzita  
v Bratislave, Slovensko

**Margarita Shivergueva**

Nov b'lgarski universitet, Sofie,  
Bulharsko

**Leonid Strowskij**

Ural'skij gosudarstvennyj  
techničeskij universitet,

Jekatěrinburg, Rusko

**Peter Terem**

Univerzita Mateja Bela,

Bánská Bystrica, Slovensko

**Milan Vošta**

Vysoká škola ekonomická v Praze

## ŠÉFREDAKTOR

**Jakub Krč**

Vysoká škola ekonomická v Praze

## **Europeization of the Czech foreign policy in the context of the entry into the EU**

Pavel Svítíl (psvital@seznam.cz)

### **Summary:**

Entry into the European Union has changed the conditions for the exercise of the Czech foreign policy fundamentally due to the transfer of sovereignty on the level of the Union. Till now mainly matters of domestic policy became subject of foreign policy and of common decisions of the member states of the EU. First part of the paper focuses on the system changes of foreign policy and the reasons for its division on the Intra-union's and Extra-union's, result of the Europeization of the foreign policy. The second part defines the Europeization of the Czech foreign policy in light of actors, means and priorities both on the domestic and Union's level and reviews the possibilities of evaluation of the actions of the actors on Union's level as a part of the Czech foreign policy.

**Keywords:** European Union, foreign policy, governance

## **Evropeizace české zahraniční politiky v souvislosti se vstupem do EU**

Pavel Svítíl (psvital@seznam.cz)

### **Abstrakt:**

Vstupem do Evropské unie se zásadním způsobem změnilly podmínky pro výkon české zahraniční politiky vyplývající z přenesení suverenity na unijní úroveň. Doposud záležitosti převážně vnitrostátní se staly předmětem zahraniční politiky a společného rozhodování členských států EU. První část práce se zaměřuje na systémové změny pohledu na zahraniční politiku a důvody pro její rozdělení na Unijní a vněunijní, jež lze souhrnně označit za evropeizaci zahraniční politiky. Druhá část rámcově popisuje evropeizaci české zahraniční politiky z hlediska aktérů, prostředků a priorit a to jak na úrovni vnitrostátní, tak unijní a zabývá se možnostmi hodnocení působení unijních aktérů jako součástí české zahraniční politiky.

**Klíčová slova:** Evropská unie, zahraniční politika, governance.

**JEL:** F02, F15, F50, F55

## Obsah

Úvod.....	7
1. Systémové změny zahraniční politiky ČR po vstupu do EU.....	8
2. Evropeizace /europeizace/ české zahraniční politiky.....	12
2.1 Evropeizace z hlediska aktérů zahraniční politiky.....	13
2.2 Evropeizace z hlediska prostředků zahraniční politiky.....	15
2.3 Evropeizace v oblasti priorit zahraniční politiky.....	17
Závěr.....	18
Seznam literatury.....	19

## Úvod

Na vstup ČR do Evropské unie (EU) lze pohlížet jako na českou odpověď na globalizační trendy. Specializace výroby dospěla do takové fáze, kdy ekonomický prostor malého státu či státu střední velikosti je nedostatečný. Trh nelze omezovat na jeden stát a tržní hospodářství si naopak vyžaduje vzájemné otevírání trhů států a jejich propojení (Klvačová). Prohlubuje se vzájemná závislost států, rozvinutý stát se nemůže bez vážných dopadů na vlastní hospodářství zřít zapojení do globální ekonomiky. Státy usilují o minimalizaci své zranitelnosti, a to dvěma způsoby:

ekonomickou integrací s dalšími státy, tj. začleněním svého trhu do většího ekonomického prostoru, směřují k optimálnímu ekonomickému prostoru, tj. vytvoření ekonomické struktury, která bude co nejméně závislá na vnějších faktorech a šocích.<sup>1</sup> (Sorensen, 2005: 154);

posílením vlivu na mezinárodní dění, tj. omezením možnosti zneužití jinými státy ekonomické závislosti (viz nátlak Ruska na Ukrajinu omezením dodávek ropy).

Národní zájmy překračují hranice státu a dotýkají se dalších zemí, jejich suverenity. Globalizace vede ve svém důsledku ke změnám v rozsahu suverenity (Gelber 1997: 66), příkladem je předání pravomocí týkajících se společného trhu na úroveň EU a s tím spojené i zásadní změny ve způsobech správy a řízení věcí veřejných. Z tohoto vyplývají závažné úkoly pro zahraniční politiku.

Pro zkoumání změn v zahraniční politice v souvislosti se vstupem ČR do EU je využit koncept postmoderního mezinárodního systému B. Buzana a R. Littla (2000: 367), který nahrazuje vestfálský systém mezinárodních vztahů. Koncept postmoderního mezinárodního systému pro analýzu mezinárodních vztahů zavádí pět analytických rovin, a to:

úroveň systému (nejrozsáhlejší konglomerát vzájemně se ovlivňujících a propojených jednotek, které nad sebou nemají systémovou úroveň);  
úroveň subsystémů (subsystém představuje skupinu jednotek v rámci mezinárodního systému, které se odlišují od celého systému díky zvláštním znakům nebo intenzitě svých interakcí a vzájemné závislosti,

---

<sup>1</sup> Míra závislosti EU na vnějším světě v oblasti zahraničního obchodu je nižší, neboť pouze cca jedna třetina obchodu, ať v dovozu či vývozu (extratrade), směřuje za hranice Unie a dvě třetiny přeshraničních obchodních aktivit se odehrávají mezi členskými státy EU. V roce 2007 směřovalo 85 % českého exportu do EU a pouze 15 % do zbytku světa. Rovněž u dovozu byla česká závislost na neunijních zemích nízká, jen 30 % celkového českého dovozu pocházelo z nečlenských zemí.

např. Sdružení národů jihovýchodní asie, Organizace zemí vyvážejících ropu, EU);

úroveň jednotek (jednotky představují aktéry, schopné rozhodování, v pojetí mezinárodní politiky, tj. státy, národy, transnacionální korporace);

úroveň podjednotek (kraje, ...);

úroveň individuí-jedinců.

Globální ekonomika vytváří systém, v jehož rámci EU představuje subsystém a Česká republika jednotku (viz schéma na str. 8). K zásadním změnám v governance dochází na úrovni jednotky a subsystému, která se promítá do oblasti zahraniční politiky a činnosti diplomacie.

## 1. Systémové změny zahraniční politiky ČR po vstupu do EU

Pro studium změn zahraniční politiky je důležitá její definice, neboť, jak konstatuje H. Kissinger (1969: 11)., „Zahraněční politika začíná tam, kde domácí politika končí.“ W. Carlsnaes v Příručce mezinárodních vztahů uvádí, že: „Zahraněční politika se sestává z těch činností, které, vyjádřeny ve formě výslovně formulovaných cílů, závazků a/či instrukcí a realizovány vládními představiteli, směřují vůči cílům, podmínkám a aktérům – vládním a nevládním, které chtějí ovlivnit a které se nachází za rámcem jejich územní jurisdikce.“ (Carlsnaes; Risse; Simmons 2002: 335).

Definice zahraniční politiky je mnoho a pro zachycení změn ve způsobu vládnutí na úrovni státu definujeme zahraniční politiku jako aktivní činnosti státu (jednotek a subsystémů) za hranicemi své suverenity s cílem obhajoby zájmů.

Po vstupu do EU se podstatným způsobem změnil systémový rámec české zahraniční politiky, vyplývající z předání části národní suverenity ze státní úrovně na úroveň EU, resp. jejího sdílení na úrovni EU. V této souvislosti českou zahraniční politiku lze po vstupu do EU rozdělit na dvě základní skupiny – zahraniční politiku k členským zemím EU, tj. v rámci EU a zahraniční politiku ke třetím, nečlenským zemím, tj. prostoru mimo EU

Toto rozdělení na dvě specifické oblasti, které se výrazně odlišují, vychází ze specifík EU jako vysoce integrované organizace a to:

Vše, o čem se jedná v Bruselu, tj. za hranicemi ČR společně s dalšími aktéry (jednotkami), stanoví předmět zahraniční politiky. V Bruselu se však jedná o záležitostech vnitřního trhu, pravidel podnikání, apod., tj. aktivit, které obvykle přísluší národním vládám či parlamentům a nejsou považovány za aktivity zahraniční, nýbrž vnitropolitické-ekonomické. Jedná se o oblast mající vztah ke společnému trhu, kde ČR společně sdílí s ostatními členskými státy svoji suverenitu a kde



kompetence již nejsou na národní úrovni. V oblasti ekonomie „v podstatě zmizel ze vztahů mezi členskými státy mezinárodní prvek“ (Cihelková 2007: 264), např. vzájemný obchod není považován za mezinárodní, nýbrž za vnitřní – intratrade.

Na úrovni Unie dochází k tvorbě práva, které je přímo platné v členských státech (nařízení), resp. členské státy mají povinnost do své legislativy transponovat přijaté směrnice. Členské státy v oblasti společných politik mají omezený prostor pro vlastní legislativní činnost (obchodní politika, částečně vnitřní trh, měnová politika pro členy eurozóny). V oblasti vnitřního trhu tak dochází k vytváření oblasti jednotného právního prostředí, umožňujícího volný pohyb osob, zboží, kapitálu, kde hranice nehrají roli a „výrobní faktory jsou alespoň teoreticky plně mobilní.“ (Cihelková 2007: 264)

V bilaterálních vztazích s členskými zeměmi Unie zůstává rozsáhlá oblast spolupráce na společné unijní úrovni a pro bilaterální úpravu zůstává relativně malý prostor (v závislosti na rozsáhlosti *acquis communautaire* ...). Většinu otázek, které se obvykle řeší se třetími zeměmi smluvně, nelze řešit v EU bilaterálně a i při dvoustranných jednáních mezi členskými zeměmi se diskutují otázky týkající se Unie.

Z důvodu přenosu tradičně „vnitřních“ politik na úroveň Unie, dochází k zapojení nových vnitrostátních aktérů (jednotlivá ministerstva) do realizace zahraniční politiky na unijní úrovni.

Dalším specifíkem jsou prostředky, jaké může členská země vůči jiné členské zemi EU využít. S ohledem na společný trh nelze použít ekonomické prostředky. Rovněž politické (diplomatické) prostředky lze mezi členskými zeměmi EU využívat v omezeném rozsahu. Charakter demokratického společenství nepřipouští použití vojenských prostředků, přičemž jejich použití vůči nečlenské zemi na bilaterálním základě zůstává spíše teoretickou možností.

Naopak ve vztazích k neunijním zemím zůstává hlavním aktérem nadále MZV se svou diplomatickou sítí a s omezeními vyplývajícími ze společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, jakož i vnějších politik (především obchodní).

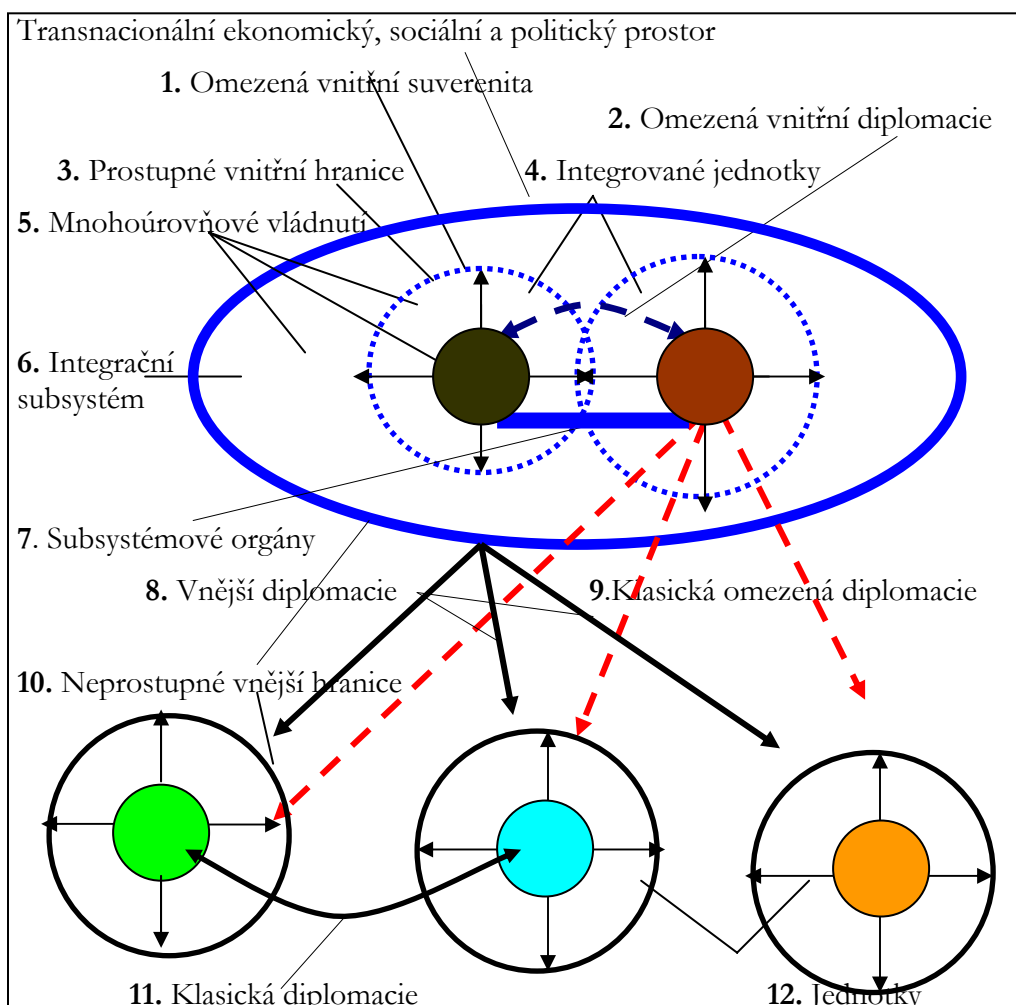
Zahraniční politiku za hranicemi EU vedou jménem ČR rovněž aktéři na unijní úrovni – Rada, Evropská komise (EK), Předsednictví, Trojka. To, že se jedná jménem ČR, je evidentní v oblastech týkajících se vnitřního trhu, kde kompetence byly přeneseny na unijní úroveň (např. dohodu o volném obchodu sjednává EK).

Rozvíjející a prohlubující se společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) dává zvláštní charakter zahraniční politice vůči nečlenským zemím EU. Členské státy se ve Smlouvě o Evropské unii v článku č. 11.2 zavazují, že budou podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Unie aktivně a bezvýhradně v duchu loajality a vzájemné solidarity. Zároveň se zdrží jakéhokoli jednání, které je

v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích. V současné době existuje stále méně a méně zemí, vůči nimž by EU neměla stanovenou vlastní politiku. Pouze v oblastech, kde není společná unijní pozice, může jednat členský stát samostatně.

Výše uvedené změny můžeme demonstrovat na modifikovaném modelu B. Buzana a R. Littla. Evropská unie tvoří subsystém, který se vůči jednotkám (státům) a subsystémům (integračním uskupením) ve svém okolí částečně chová jako jednotka-stát.

### Postmoderní mezinárodní systém s integračním subsystémem - modifikace EU



Pramen: Autorova modifikace dle Buzana a Littla (2000: 367)

Vnější hranice /10./ subsystému (EU) /6./ zůstávají „nepropustné“ (Schengen, cla), zatímco vnitřní hranice /3./ mezi jednotkami /4./ v rámci subsystému jsou propustné, resp. přestávají plnit svoji historickou funkci bariéry. V rámci subsystému jednotky (státy) řeší stále rostoucí počet záležitostí na subsystémové úrovni, a ne na úrovni jednotky(mnohoúrovňové vládnutí) /5./. Přijímání legislativy na subsystémové úrovni znamená plnění klasických funkcí státu, tj. dochází tak k transformaci vnitřní politiky do oblasti zahraničněpolitické, resp. pokud Unii přisoudíme např. v oblasti vnitřního trhu charakteristiku jednotky, poté se bude tato agenda již jevit jako politika vnitřní-vnitrounijní-vnitrosystémová.

Některé klasické zahraničněpolitické činnosti byly přeneseny na unijní úroveň – např. sjednávání obchodních smluv, vnější obchodní režim EU s třetími státy, aj. Stát v této oblasti nemůže sám konat, je zcela závislý na pravidlech, která byla (jsou a budou) dojednána na unijní úrovni(subsystémová vnější diplomacie) /8./. Subsystém (EU) vystupuje v těchto případech jako celek – jednotka, která v této roli vystupuje vůči dalším jednotkám systému – státům /12./. Jednotka (stát) /4./ v tomto momentu začíná vystupovat jako podjednotka. Vůči vnějšimu světu, tj. za rámec subsystému, lze vysledovat jak omezenou klasickou zahraniční politiku /9./ jednotek (států), tak zahraniční politiku subsystému vůči dalším jednotkám a subsystémům /8./.

Jak ukazuje současný stav integrace, EU vytváří strukturu, která svým charakterem je zcela nová, specifická. Spojuje prvky federace, konfederace, mezinárodní organizace i unitárního státu. Jakkoliv vedoucí ideou evropské integrace bylo úsilí o sjednocení (západní) Evropy s vizí vytvoření základů pro trvalý mír, odpovídala na ekonomické požadavky současného stupně společenského rozvoje, dynamice vzájemné závislosti, kde dosavadní organizace na úrovni národních států se stala překážkou rozvoje. Z tohoto hlediska je třeba na EU pohlížet jako na novou formu společenské organizace, která reaguje na vývoj ve světě.

Na unijní úrovni dochází k tvorbě práva, které je přímo platné na území členského státu. „EHS se liší od jiných mezinárodních smluv mj. tím, že vytváří vlastní právní řád“ (Fiala 2007: 105). Unie fakticky nahrazuje v určitých oblastech činnost národních parlamentů, vlád. Vzhledem k tomuto specifickému rysu se již nejedná o obyčejnou mezinárodní organizaci, ale o vyšší formu organizace, která fakticky přebírá úlohu státu.

Tento výklad potvrzují i rozhodnutí Soudního dvora. Soudní dvůr „vydával soudní rozhodnutí, že Evropa není jen ‚novým druhem právního pořádku v oblasti mezinárodního práva‘, ale také je ‚Společenstvím práva‘, se základní ústavou, kterou je Smlouva (Blanke; Mangiameli 2006: XXVI). Charakteristickým rysem evropského práva je jeho nadřazenost právu národnímu. „EU není státem, chybí mu atributy plné suverenity, tedy monopol

výkonu legitimní moci na daném území. EU je jak mezinárodní organizací tak společenským zřízením (společenstvím) s vlastními pravomocemi (polity), které v dané kombinaci nemají obdoby. Proto tradiční definiční východiska nevyhovují ani ve vymezení pojmu evropská společnost.“ (Reschová 1999: 71)

## **2. Evropeizace /europeizace/ české zahraniční politiky**

Výše popsané systémové změny bývají označovány za proces evropeizace. „Díky tlaku evropeizace tak dochází k redistribuci zdrojů v domácí politické aréně a ta v konečném důsledku vede ke změně politik(y) nebo institucí“ (Císař 2005: 54). Termín evropeizace je používán stále šířeji a lze najít různá vymezení. Označuje:

- 1) Přejímání politických, normativních a institucionálních modelů EU (Handl; Pick 2005: 2) .
- 2) Možnost uplatňovat vliv a preference české politiky v rámci EU a jejím prostřednictvím také v mezinárodních vztazích obecně.
- 3) Růst významu a etablování se témat spojených s integrací do evropských struktur a dalším směřováním evropské integrace (Tomáš 2005) v rámci státních institucí, politických stran, atd.
- 4) Proces zapojování se dalších subjektů do evropských procesů a struktur.
- 5) V širším významu je chápána jako míra reálného zapojení a interakce v rámci Evropy a míra osvojení kompetencí potřebných pro komunikaci a interakci v rámci Evropy. V rámci indexu evropeizace se měří práce v zahraničí, kontakt s příbuznými, přáteli, kolegy v Evropě (EU, zbývající Evropa), znalost angličtiny, němčiny, ruštiny, francouzštiny, španělštiny, využití e-mailu, atd. (Saková; Sak 2004).
- 6) Teorie vysvětlující vliv integračního procesu v národních politických společenstvích (Císař 2005: 55)

Evropeizace se plně dotýká zahraniční politiky v rámci EU. Ve vztahu ke třetím zemím můžeme hovořit o evropeizaci pouze v té její části, která je ovlivňována „zahraniční politikou EU“, tj. SZBP a vnějšími politikami EU (obchodní, rozvojová). S ohledem na její dopad však prostor nedotčený evropeizací se zmenšuje. V oblasti zahraniční politiky evropeizace zasahuje jak aktéry a prostředky, tak i stanovování priorit.

## 2.1 Evropeizace z hlediska aktérů zahraniční politiky

Členství v EU rozšiřuje počet zahraničněpolitických aktérů jak na úrovni jednotky (ČR), tak subsystému. Do vstupu byla zahraniční politika - převážně doménou ministerstva zahraničí. Po vstupu do EU se rozšířilo spektrum vnitrostátních aktérů zapojujících se pravidelně do unijní (vnitrounijní) problematiky – zahraniční politiky.

Je to dáno evropeizací činnosti resortních ministerstev, která jsou zapojena do projednávání záležitostí na unijní úrovni. Experti těchto ministerstev se pravidelně účastní schůzek a jednání k problematice spadající do jejich gesce. Ministerstvo spravedlnosti jedná o eurozatykači, Ministerstvo vnitra (MV) o policejní spolupráci, ministerstva financí o daňových otázkách, unijním rozpočtu, ministerstvo průmyslu a obchodu o obchodních dohodách či stavu jednání ve Světové obchodní organizaci (WTO). Evropská agenda se stala součástí činnosti všech ministerstev.<sup>2</sup> O rozsahu agendy vypovídá skutečnost, že např. ministerstvo vnitra je zapojeno do činnosti 37 výborů a pracovních skupin (Ročenka 2004). Přitom MV je tím resortem, jak plyne i z jeho názvu, který se má soustředit na záležitosti vnitrostátní, a ne zahraniční.

Jednotlivá resortní ministerstva mají „hlavní odpovědnost za sledování vývoje unijních politik a přípravu a definování národních stanovisek k nim“ (Informace o postupu MV při koordinaci euroagendy). Ministerstvo zahraničních věcí přestalo být výhradním reprezentantem, i když díky koordinaci evropských záležitostí si zachovává vedoucí roli při formulování politiky a pozic vůči Bruselu.<sup>3</sup>

Evropeizace se dále dotýká parlamentu ČR, který musí zohledňovat ve své legislativní činnosti kompetence EU/ES a harmonizovat české zákony v souladu s nařízeními a směrnicemi EU. Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR jsou zasílány všechny dokumenty Rady EU, především informace o legislativních návrzích, které Evropská komise předkládá Radě. Zástupci PS PČR mají možnost účastnit se jednání Výboru pro Evropskou unii. (Zápis ze 43. schůze zahraničního výboru 2005)

Rozhodování o věcech důležitých pro každodenní život občanů v Bruselu vede k aktivnějšímu zapojení do „diplomatické“ činnosti jednotlivých regionů

---

<sup>2</sup> Samozřejmě to vyžaduje zvýšení kvalifikačních požadavků na státní úředníky, zejména nezbytnost znalosti cizích jazyků: angličtiny a francouzštiny v celé státní správě, na úrovních, které se podílí na přípravě dokumentů, jejich schvalování, protože návrhy, připomínky jiných zemí a pracovní verze se většinou nepřekládají do češtiny.

<sup>3</sup> Situace je méně přehledná po vytvoření úřadu místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, který není ukotven v „kompetenčním zákoně“ č. 2/1969, ale má odpovídat za přípravu ČR na předsednictví ČR v EU, celkovou koordinaci, komunikaci a informování o evropských záležitostech.

a k jejich faktické evropeizaci. Zájem regionů o činnost EU a její ovlivňování (viz Zastoupení Prahy, Kancelář Středočeského kraje v Bruselu apod.) je spojen jak s přijímanou legislativou, která ovlivňuje život krajů a jejich firem, tak finančními prostředky z Evropských fondů, které směřují právě na regionální úroveň. Tuto tendenci podporuje i existující poradní orgán EU – Výbor regionů, v němž má ČR 12 zástupců. Dochází zde k interakci na úrovni podjednotky a subsystému bez zapojení jednotky (státu).

Zároveň dochází k vytvoření nadstátního subsystémového prvku, neboť dalším neopominutelným aktérem zahraniční politiky jsou europoslanci, kteří mají možnost ovlivňovat schvalování právních aktů. Europoslanci v EP se nesdružují na národnostním principu, nýbrž na základě podobné či stejné politické orientace (Evropská lidová strana – Evropská demokrata, Evropská sjednocená levice, Strana evropských socialistů, ...). Díky EP se tak formuje zřetelný nadnárodní prvek.

V této souvislosti vyvstává otázka, nakolik lze české europoslance považovat za české aktéry a součást české zahraniční politiky. Vzhledem k tomu, že jsou voleni přímo, nejsou odvolatelní, nejsou zcela spjati s českou politickou elitou a nemusí hájit „české zájmy“, jak je definují právě vládnoucí politické strany a státní představitelé. Ty mohou v EP hájit více europoslanci jiných zemí, např. britští konzervativci než čeští nezávislí. V každém případě minimálně ti europoslanci, kteří jsou zvoleni na kandidátkách vládnoucí koalice, reprezentují českou zahraniční politiku v úzkém smyslu a všichni europoslanci, tj. včetně těch zvolených za opoziční strany, reprezentují českou zahraniční politiku v širokém smyslu. Přímá volba dodává k nadnárodnosti Evropského parlamentu i jistý aspekt jeho „federalismu“, i když EU federací není.

Dalším subsystémovým aktérem je člen Evropské komise a úředníci aparátu EU. V jejich případě se předpokládá, že budou nestranní a budou hájit zájmy Unie a ne zájmy jednotlivých států. Přesto členské státy dbají, aby jejich občané byli adekvátně zastoupeni v orgánech Unie, neboť předpokládají, že - nehledě na požadavek nestrannosti – výchova, zvyky, tradice, mentalita, rodina a příbuzní, vztah k vlasti, to vše pozitivně ovlivňuje „nestranná“ rozhodnutí a přístupy úředníka. Celkem je v institucích EU zaměstnáno 870 Čechů včetně 24 poslanců EP (Česká komunita v institucích a organizacích EU, 2008).

Kromě toho na subsystémové úrovni (EU) lze rozlišit několik aktérů (orgánů EU), kteří formulují či provádějí zahraniční politiku ve vztahu k třetím zemím, nečlenům EU. Lze je rozdělit do 3 skupin podle toho, jaký vliv na ně má ČR (členské státy):

- 1) Orgány s přímou účastí členských zemí (hlasováním, stálou přítomností zástupce, jednáním v pracovních skupinách). Jedná se zejména o Evropskou radu, která vytyčuje hlavní priority a cíle Unie, přijímá zásadní politická

rozhodnutí, jakož i stanoviska ke světovému vývoji. Dále Radu v různých formacích, zejména pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy, tzv. GAERC, a Evropský parlament.

2) Orgány, na jejichž činnosti se členské země nepodílí. Občané státu pracující v daných institucích v tomto případě nejsou představiteli zahraniční politiky členské země. Jedná se o Evropskou komisi, její Delegation vedené vedoucími Delegation na úrovni velvyslance, skupinu členů Evropské komise (komisaři) odpovědných za vnější vztahy, Vysokého představitele pro SZBP, Zvláštní představitele EU.

3) Orgány, na jejichž činnosti se podílí členská země občas (díky rotaci) – Předsednictví EU, zástupné předsednictví, Trojka.

Z výše uvedeného přehledu je zřejmé množství aktérů vystupujících jménem EU. Změna aktérů při realizaci zahraniční politiky v rámci EU ukazuje na významnou změnu v charakteru zahraniční politiky vedené v rámci Unie a jejími prostředky.

## **2.2 Evropeizace z hlediska prostředků zahraniční politiky**

Vstup do EU umožňuje ČR využívat členství k ovlivňování rozhodování na unijní úrovni i ve vztahu ke třetím zemím. Hlasování v EU se stalo jedním z významných nástrojů české zahraniční politiky. Váha hlasu v EU závisí na tom, zda se jedná o hlasování jednomyslné, většinové či kvalifikovanou většinou.

Síla hlasu však závisí především na schopnosti členské země vytvářet koalice, podpořit jednu zemi či skupinu zemí tehdy, kdy se jedná o jejich zájmy a ČR nemá v dané záležitosti vlastní specifický zájem, jindy na oplátku vyinkasovat podporu tehdy, kdy jde o české zájmy. Nejedná se ale jen o hlasování v Radě, ale i o vystupování a ovlivňování rozhodnutí v celém řetězci přípravy rozhodnutí počínaje od pracovních skupin či dokonce fáze ideového záměru či předkládání návrhu, a to včetně návrhů předkládaných Evropskou komisí.

V mnoha případech nemáme právo suverénně rozhodnout, máme však možnost rozhodnutí suverénně zablokovat. ČR získala i právo veta, jeho využití je možné jen ve velmi omezených případech. Pokud by ČR vetovala často návrhy, na nichž se shodují zbývající členové Unie a fakticky tak blokovala činnost EU, dostala by se do pozice, kdy ostatní členské země by tento postup netolerovaly a využily všechny příležitosti, aby donutily ČR začít jednat v souladu s vůlí zbývajících členů (Outrata 2005).

ČR je členem EU a dobrovolně akceptovala, že se v určitých případech podřídí většinovému rozhodnutí členských zemí, i když s ním nebude souhlasit. Nelze tudíž jednoznačně tvrdit, že rozhodování se přesunulo do zahraničí, protože došlo k přesunu rozhodování na jinou (vyšší) úroveň, jíž je ČR součástí.

Vstupem do EU získala ČR přístup k zahraničněpolitickým prostředkům na unijní úrovni. EU a EK vedou jménem členských států aktivní zahraniční politiku vůči třetím státům, velmi rozmanitou co do svého rozsahu i obsahu. Ta široce využívá politické, ekonomické, ideové prostředky a občas i vojenské („peace keeping“). Patří mezi ně mezinárodní smlouvy (sjednává EK), členství v mezinárodních organizacích (WTO), rozvojová pomoc, sankce, politický dialog.

Základní otázka ve vztahu k unijní zahraniční politice prováděné prostředky EU je, nakolik se může považovat za součást české zahraniční politiky nebo za politiku třetího subjektu, na jejíž formulaci se pouze spolupodílíme. Pro hodnocení, nakolik je výše uvedená unijní politika součástí české zahraniční politiky, lze používat různá kritéria.

1) Z hlediska přímé závaznosti výsledků politiky pro ČR většina 1. pilířových politik bude bezpochyby tvořit součást české zahraniční politiky, neboť výsledky jednání o dohodách o volném obchodu, vízové facilitaci a liberalizaci, readmisi, rozhodnutí o sankcích, jsou pro ČR přímo závazné. V oblasti 2. a 3. pilíře je tato závaznost, resp. aplikovatelnost, méně zřejmá, avšak pokud je rozhodnutí přijato, ČR nesmí jednat v rozporu s ním.

2) Z hlediska podílu ČR na rozhodování lze v případě jednomyslného hlasování v Radě výsledek označit za součást české zahraniční politiky. U hlasování kvalifikovanou většinou může členský stát hlasovat proti, ale přesto rozhodnutí je přijato a je tudíž pro něj závazné, i když s ním nesouhlasil. Stát (ČR) ve svém důsledku nemusí danou otázku považovat za vlastní politiku, i když je jí vázán. V Radě, kde platí o otázkách SZBP převážně pravidlo jednomyslnosti, je třeba usilovat o kompromis. Z tohoto pohledu prakticky každé rozhodnutí Rady lze považovat za součást politiky ČR.

Ve 2. pilíři mají členské státy právo abstinence, tj. neblokovat akci EU, i když se na ní přímo nechtějí podílet. V případě aplikace této možnosti, se členská země (ČR) zdržuje akce, i když ostatním v činnosti nebrání, a tudíž z pohledu zdržující se členské země se nejedná o její politiku.

3) Z hlediska typu unijního aktéra a míře zastoupení členské země je opět posuzování komplikované. V době, kdy země vykonává předsednictví v EU, případně je součástí tzv. Trojky, je spojitost mezi zahraniční politikou EU a členské země evidentní. Toto propojení unijní a domácí zahraniční politiky přestává být zřejmé v období, kdy země nevykonává předsednictví. Podobná



situace platí v případě komisařů EU, kdy člen EK z ČR může být ve větší míře považován i za reprezentanta mateřské země než jiný člen EK.

## 2.3 Evropeizace v oblasti priorit zahraniční politiky

Evropeizace proniká i do oblasti stanovování priorit zahraniční politiky, a to jak z hlediska cílů prosazovaných v rámci Unie, tak za jejími hranicemi. Zatímco evropeizace, resp. příslušný adaptační proces v oblasti aktérů a prostředků probíhá jaksi samovolně, na základě smluv a nutnosti účastnit se jednání, stanovování priorit je procesem tvorby politiky, artikulace zájmů ukazujícím na důležitost jednotlivých úkolů.

Nové postavení ČR jako člena EU odráží Programová prohlášení vlád ČR. Např. prohlášení vlády M. Topolánka ze září 2006, ač poloviční rozsahem oproti předchozím, klade hned po preambuli pasáž věnovanou EU, mezinárodní spolupráci a bezpečnosti. Široce chápáná zahraniční politika se stává jednou z os vládního programu a odráží vysokou míru závislosti ČR na vnějším prostředí, resp. na Evropské unii. Ještě v preambuli vláda se zavazuje, že „bude pokračovat v procesu sbližování právního řádu České republiky s legislativou Evropské unie. Vláda bude profilovat Českou republiku jako aktivního člena EU a bude klást důraz na efektivní využití všech prostředků plynoucích z fondů Evropské unie.“

Skutečnost, že v 16 stránkovém textu (6 415 slov) vládního prohlášení (ve kterém se váží každé slovo a obsahuje jen nejdůležitější vládní úkoly) lze nalézt na různých místech odkaz na Evropskou unii celkem 40 krát, tj. průměrně na každých 160 slov (v prohlášení vlády J. Paroubka se vyskytoval 60 krát v dokumentu s celkovým počtem 11 144 slov, tj. na každých 185 slov), ukazuje na důležitost EU pro ČR nehledě na to, jaká vláda, zda levicová či pravicová je u moci.

Definici priorit usnadňuje střídání předsednických zemí každého půl roku. Předsednictví s sebou nese možnost definovat priority a úkoly, zejména rozložení akcentů, na které se chce předsednická země soustředit. Řadu, či dokonce většinu, úkolů předsednická země zdědí po svých předchůdcích, resp. vyplývají z předchozích přijatých rozhodnutí – finanční perspektiva, volby do EP, vízová liberalizace, lisabonská strategie, jednání ve WTO, atd. Předsednictví však dává možnost některé úkoly dotáhnout do úspěšného konce, aktivně se zapojit do vnitrounitního vyjednávání. Své priority prezentuje každé předsednictví krátce před koncem předchozího či okamžitě po zahájení.

V rámci priorit předsednické země – úkolů předsednictví, si ČR stanovuje vlastní priority, tj. jakého optimálního výsledku by chtěla ČR dosáhnout při jednání o dané otázce. S ohledem na rozsah úkolů předsednictví se stanovují jednak oblasti s nejvyšší národní prioritou či se střední prioritou. Stanovování

priorit usnadňuje 18-měsíční program tří předsednictví. Rovněž Evropská komise přijímá roční program práce a legislativní činnosti. Komplexnost činnosti EU si vyžaduje, aby se členská země soustředila na nejdůležitější témata – pravidelné stanovování priorit a jejich revize se tak stává nutností pro kvalitní výkon zahraniční politiky.

Ve vztahu ke třetím (nečlenským) zemím limituje členství v EU (závazek podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Unie aktivně a bezvýhradně v duchu loajality a vzájemné solidarity) možnosti stanovování priorit, neboť ty se musí nalézat v rámci vytýčeném společnými postoji EU.

## **Závěr**

Systémové změny zahraniční politiky České republiky po vstupu do EU jsou úzce napojeny na proces globalizace. Prohlubující se evropeizace české zahraniční politiky vyžaduje daleko komplexnější a důkladnější přípravu a vedení české zahraniční politiky, která se svým obsahem prolíná s politikou vnitřní. Z toho plynou nároky na koordinační úlohu, vysokou profesionalitu zahraniční služby a státních úředníků. Vzhledem k tomu, že se subsystém EU nadále dynamicky vyvíjí a prosperita ČR se od fungování EU přímo odvíjí, zaslouží si další zkoumání provázanost vnitřní a zahraniční politiky, evropeizace vnitrostátních procesů i aktérů.

## SEZNAM LITERATURY

BLANKE, J. H.; MANGIAMELI, S. (2006): *Governing Europe under a Constitution*. Berlin : Springer.

BUZAN, B.; LITTLE, R. (2000): *International systems in world history, Remaking the study of international relations*. Oxford.

CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (2002): *Handbook of International Relations*. London : Sage.

CIHELKOVÁ, E. (2007): *Nový regionalismus - teorie a případová studie (Evropská unie)*. Praha : C.H.Beck.

*Česká komunita v institucích a organizacích EU*. (2008): <http://www.czechembassy.org/www/default.asp?id=37504&ido=17433&idj=1&amb=3&ParentIDO=>.

CÍSAŘ, O. (2005): *Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce*. In DANČÁK, F.; FIALA, P.; HLOUŠEK, V. (eds.): *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno : Masarykova univerzita, s. 54-71.

FIALA, P. (2007): *Evropský mezičas, Nové otázky evropské integrace*. Brno : Barrister & Principal.

GELBER, H. G. (1997): *Sovereignty through interdependence*. London : MA: Kluwer Law International.

HANDL, V.; PICK, O. (Květen 2005): *Česká zahraniční politika 1993-2005 – od „návratu do Evropy k evropeizaci“*  
. <http://www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2005/HandlPickPolicyPaper.pdf>.

*Informace o postupu Ministerstva vnitra ČR při koordinaci euroagendy (včetně vazby na unijní instituce)*:  
<http://www.mvcr.cz/eunie/agenda/euroagenda.pdf>

KISSINGER, H. (1969): *American Foreign Policy, Three Essays*. New York: W.W.Norton & Company Inc.

KLAUS, V. (22. duben 2004): *Neztratíme se v Evropské unii! Mladá Fronta Dnes*, str. A8.

KLVAČOVÁ, E. (nedatováno): *Národní státy v období globalizace*.  
[http://nb.vse.cz/icre/students/mo431/\\_narodstaty.pdf](http://nb.vse.cz/icre/students/mo431/_narodstaty.pdf).

OUTRATA, E. (23. května 2005): *Pět důvodů pro „euroústavu“*.  
<http://www.evropskaustava.cz/index.php?dok=00700000000049,det>.

RESCHOVÁ, J. (1999): Ústavně právní souvislosti vstupu do EU. In:  
V. Pavlíček, *Suverenita a evropská integrace*. Praha : UK.

*Ročenka 2004*, (2005): Ministerstvo vnitra:  
<http://www.mvcr.cz/dokument/2005/rocenka04/index.html>.

SAKOVÁ, K.; SAK, P. (21. 5 2004): *Mládež na křižovatce – spojení světovosti s češtvím*. Britské listy:  
<http://www.blisty.cz/2004/5/24/art18215.html>.

SORENSEN, G. (2005): *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha : Portál.

TOMÁŠ, P. (2005): Typologie postojů českých politických stran k evropské integraci - perspektiva studií nacionalismu. In: P. FIALA; M. STRMISKA (eds.): *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy a metody*, Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury.

*Zápis ze 43. schůze zahraničního výboru, která se konala ve dnech 13. a 14. dubna 2005*, (14.. Duben 2005): PSP ČR:  
[http://www.psp.cz/forms/tmp\\_sqw/469000ab.doc](http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/469000ab.doc).



University of Economics, Prague  
Faculty of International Relations  
Náměstí Winstona Churchilla 4  
130 67 Prague 3  
<http://vz.fmv.vse.cz/>



Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze  
Nakladatelství Oeconomica

Tisk: Vysoká škola ekonomická v Praze  
Nakladatelství Oeconomica

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou

**ISSN 1802-6591**