Souvislosti domácí a zahraniční politiky

Jiří Pehe

Ačkoli cílem zahraniční politiky je obhajoba zájmů toho kterého státu mimo jeho území, je vždy závislá na celé řadě faktorů, jejichž původ je mimo zahraniční politiku. Je ovlivňována např. tím, jakým způsobem funguje domácí politika, jaká je povaha politické kultury či jaké jsou historické tradice a ústavní uspořádání státu.

Zároveň však zahraniční politika nikdy není jen jakýmsi zrcadlem vnitřních poměrů té které země. Dynamika vztahů mezi domácí politickou a hospodářskou situací na straně jedné a zahraniční politikou na straně druhé je komplikovaný proces. V nejobecnější rovině je možné argumentovat, že ve vztahu mezi domácí a zahraniční politikou dokonce existuje určitý rozpor; na jedné straně zahraničněpolitický obraz země jen málokdy věrně odráží detaily domácí politiky, na druhé straně domácí politické procesy a politická kultura značně ovlivňují styl a tvorbu zahraniční politiky.

Politická kultura

Politická kultura ovliňuje zahraniční politiku méně bezprostředně než domácí politiku, ale ta má samozřejmě na výkon zahraniční politiky dopady. „Politická kultura" je poměrně složitý fenomén. Je to způsob, jakým fungují a vzájemně komunikují všechny základní politické instituce státu, včetně politických stran a jejich lídrů. Tento způsob a styl fungování politických institucí státu je do značné míry ovlivňován historickými tradicemi té které země a jejími zkušenostmi.

Jaké jsou principiální historické zkušenosti Čechů, které utvářely politickou kulturu v České republice? Jednou z determinujících zkušeností je skutečnost, že vlastní česká politická elita neexistovala po téměř tři sta let. Od roku 1620, kdy byli čeští protestanští páni poraženi katolickými Habsburky, až do poloviny 19. století, kdy se někteří Češi začali politicky prosazovat v rámci mocnářství, byl český národ politicky odsunut do zcela podřízené role. Součástí téhož procesu byla i násilná rekatolizace. I tento proces hrál ve formování národní psychologie důležitou roli.

Tyto procesy měly několik konkrétních důsledků. Češi si především po téměř tři sta let nevládli sami, což má dopady na naše schopnosti vládnout si nyní. České země se také staly na několik století pouhou provincií, která nebyla mocenským ani kulturním centrem mocnářství. Po krátkém období první republiky (1918–1938) se navíc české země opět ke statusu provincie vrátily. Československo se stalo nejprve protektorátem německé říše a pouhé tři roky po skončení druhé světové války se de facto stalo provincií Sovětského svazu. Všechny důležité rozhodovací procesy, které měly pro osud Čechů zásadní význam, se tak po většinu posledních téměř čtyři sta let odehrávaly mimo české země.

To má za následek, že české politické myšlení je poznamenáno silnou dávkou provincionalismu, tedy jistou neochotou a neschopností vidět věci v širších geopolitických souvislostech. Česká politická kultura trpí značnou mírou sebestřednosti. Politické dění se často odehrává jakoby mimo širší mezinárodní kontext.

Skutečnost, že Čechům vládly, nebo jejich území alespoň nepřímo kontrolovaly politické elity jiných národů, způsobila, že se průměrný Čech naučil dívat na politické a jiné elity s určitou skepsí. Češi, zbaveni svých vlastních elit, se stali plebejským národem. Jako určitý

druh sebeobrany pak vznikla národní ideologie, která plebejství ospravedlňuje jako v podstatě demokratický a liberální náhled na svět. V tom je jistě kus pravdy, ale plebejství má i své negativní rysy: tendence k rovnostářství, neschopnost ctít hierarchie hodnot, pohrdání elitami.

Čeští politici to proto v samostatném Československu mezi dvěma světovými válkami ani po pádu komunismu neměli lehké. Jednou z tendencí plebejství je nahlížet na politické elity s podezřením. Elity samostatného státu pak navíc skutečně „podezřelé" byly a jsou. Vždyť i tyto nové elity vyrůstají z podhoubí plebejství a nemohou se opírat o dlouhé tradice přirozených hierarchií hodnot a zažité strukturace společnosti.

Skutečnost, že české politické strany, které začaly vznikat ve druhé polovině 19. století, byly svým významem a možnostmi ovlivnit politické dění centra (Vídně) poměrně slabé, vedla k tomu, že se české politické strany stravovaly buď svými vlastními problémy, nebo vcelku bezobsažnými vzájemnými souboji. Tradice planého partajničení, kdy se strany starají více o své vlastní problémy, než o obecné dobro, vyrůstá právě z provinčního prostředí a z limitovaných možností, které takové prostředí stranám dávalo, ovlivňovat rozhodování skutečné mocenské elity ve Vídni. Kombinace rovnostářského plebejství neuznávajícího „ty nahoře", provincionalismu a bezduchého partajničení značně poznamenala politickou kulturu první republiky.

Masarykova snaha překonat tyto negativní rysy české politické kultury a národní psychiky mohla být úspěšná, kdyby první republice bylo dáno více času. Politické elity, slabé nejen díky politickému prostředí, v němž fungovaly, ale i proto, že byly produktem stejné národní zkušenosti jako zbytek národa, selhaly, když byly vystaveny skutečné mezinárodní zkoušce. Kapitulace po Mnichovské dohodě byla jen logickým kontrapunktem traumatu Bílé hory o tři sta let dříve. Slabost českých politických elit v kritických chvílích se tak line celým 20. stoletím. Stačí připomenout např. chování prezidenta Edvarda Beneše v době komunistického puče v roce 1948 či chování českých komunistických předáků po sovětské invazi v roce 1968.

K traumatickým zkušenostem patří též selhání různých obranných aliancí, kterých bylo Československo součástí. Mnichovská zrada v myslích mnoha Čechů zakořenila přesvědčení, že obranné aliance nakonec selžou. Kapitulace po Mnichovu pak zase vyvolala jistou skepsi vůči samotnému smyslu ozbrojené obrany vlastního státu a vůči smyslu armády, zvláště pak na území, které je sevřeno mezi velkými evropskými mocnostmi. V kombinaci se skutečností, že Češi od bitvy na Bílé hoře vlastně nikdy vojensky nebránili své zájmy či území, měla mnichovská kapitulace obzvláště velký dopad na způsob, kterým průměrný Čech uvažuje o armádě a o obranných aliancích.

Skepsi vůči obranným aliancím potvrdilo i chování zemí Varšavské smlouvy, které Československo, svého vlastního člena, přepadly v roce 1968. Varšavský pakt nikdy nebyl použit k tomu, k čemu byl údajně vytvořen, tedy k obraně území svých členských států před imperialistickou agresí. Byl aktivován pouze jednou, a to právě za účelem potlačení reforem v Československu.

Tyto traumatické zkušenosti pochopitelně ovlivnily postoje občanů vůči Severoatlantické alianci. Politici tuto skepsi k armádě a ke kolektivní obraně podcenili. Připočteme-li k tomu ostatní rysy české politické kultury, je vcelku pochopitelné, že politici nedokázali smysl našeho členství v NATO občanům řádně vysvětlit. Lze argumentovat tím, že zajištění našeho členství v NATO je příkladem toho, jak může v určitých oblastech zahraniční politika dočasně výrazně předběhnout domácí poměry. Za to, že je Česká republika členem NATO, lze děkovat především vykonavatelům zahraniční politiky v čele s prezidentem Václavem Havlem, kteří dokázali přesvědčit NATO o tom, že si Česká republika zaslouží být zahrnuta do první vlny rozšiřování.

Náš vstup do NATO je však spíše světlou výjimkou. Obecně české politické elity zatím nenašly sílu vykročit za kontext historických zkušeností. Jejich slabou stránkou zůstává malá schopnost komunikovat o skutečných problémech. Hledání širšího konsenzu pro dobro

celku je obvykle rychle utopeno v konfrontačním – a o to bezobsažnějším – politickém chování. Budí to téměř zdání, že novodobé české politické elity ještě stále mentálně fungují v prostředí, které existovalo, když byly české země provincií někoho jiného. V takovém prostředí byla odpovědnost za výsledek politického chování, za schopnost si vládnout oslabena tím, že nám ve skutečnosti vládl někdo jiný. Politici proto mohli pojímat politiku jen jako jakousi bezobsažnou hru.

Česká politická kultura je výrazně poznamenána i traumatickou zkušeností z období normalizace (1970–1989). Liberálněji smýšlející členové komunistické strany byli ze strany vyloučeni a ve státě převládl duch nekompromisního neostalinismu. Když pak komunistický systém v roce 1989 padl, nemohla komunistická strana nabídnout novému režimu žádnou levicovou politickou elitu. V tom se Československo lišilo od Maďarska i od Polska, kde se komunistické strany bez potíží transformovaly ve strany sociálnědemokratického typu.

Neexistence silné levicové opozice v Československu a později i v samostatné České republice měla poměrně devastující dopady na vývoj politické kultury. Znamenala, že poměrně mohutná pravicová fronta neměla proti sobě efektivního protivníka, který by byl schopen korigovat její chyby. Silná sociální demokracie se vytvářela jen velmi pomalu, neboť se tak na rozdíl od Maďarska a od Polska dělo bez účasti reformních komunistů. Výsledkem bylo, že se do stylu sebevědomé pravice rychle vrátily prvky starého bolševického myšlení, které je založeno na víře v absolutistická dogmata a považuje všechny ty, kteří s nimi nesouhlasí, za nepřátele.

Na konci 20. století je tedy česká politická kultura značně poznamenána různými negativními rysy, které vyrůstají z téměř čtyřistaleté historické zkušenosti. Mezi těmito rysy je silná míra provincionalismu, slabost politických elit, nedůvěra občanů k politickým elitám a chorobné partajničení. Mezi pozitivními rysy je jistá přirozená míra pragmatismu a nedůvěra k velkým ideologiím. To, že politické strany byly schopny po pádu komunismu občany po určitou dobu ideologicky „masírovat", byla spíše logická výchylka od normálu.

Česká republika má ovšem i při celkové slabosti politických elit štěstí na výjimečné osobnosti, které se mohou stát motorem určitých domácích i zahraničněpolitických procesů. V prvním období po pádu komunismu byla Česká republika spojována v zahraničí se jmény Václava Havla a Václava Klause. Každý z nich ovlivnil vývoj nejprve v Československu a později též v České republice i jejich zahraniční politiku svým vlastním způsobem. Klaus se postupem času stal osobou spíše kontroverzní, ale Česká republika mu za mnohé vděčí, zejména pokud jde o jeho schopnost přesvědčit zahraniční partnery o správnosti reforem v několika prvních letech po revoluci. I když se nakonec Klausem hlásané „premiantství" České republice v mnoha směrech nevyplatilo, k jeho zásluhám patří například brzký vstup České republiky do některých mezinárodních hospodářských organizací, jako je Světová banka, Mezinárodní měnový fond nebo Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

V prvním desetiletí po pádu komunismu byl vůbec nejdůležitějším politickým „exportem" České republiky Václav Havel. Jeho mezinárodní autorita byla a dosud je taková, že mnohé zahraničněpolitické úspěchy České republiky by se bez Havla vůbec neudály. V některých zemích jsou jména Česká republika a Havel synonymy. Havel měl zejména zásadní vliv při přesvědčování rozhodujících amerických politiků o tom, že rozšíření NATO směrem na východ je historickou nutností.

Komunikace, koordinace

Pro výkon zahraniční politiky je možná více než pro domácí politiku důležitá koordinace práce jednotlivých ústavních institucí, které mají na výkon zahraniční politiky přímý nebo nepřímý vliv. Komunikace politických aktérů a ústavních institucí má zásadní význam už proto, že se zahraniční politika opírá o formulaci, export nebo obranu určitých základních hodnot, které ten který stát charakterizují.

Aby bylo vůbec možné zahraniční politiku vykonávat, musejí mít její aktéři poměrně jasno, jaké hodnoty mají hájit, o jaké národní zájmy se mají opírat. Avšak formulace národních zájmů je záležitostí domácí politiky. Může vyrůstat pouze z nějakého širšího konsenzu, který jde napříč politickým spektrem. K tomu je ovšem zapotřebí politického prostředí, v němž dochází ke komunikaci politických aktérů.

Česká politická kultura se vyznačuje spíše bezobsažnou řevnivostí než ochotou komunikovat o základních zájmech státu. Od roku 1989 se zatím politickým stranám nepodařilo (až na výjimky) nastolit ovzduší komunikace. Strany byly schopné se domluvit na určitých základních parametrech politické akce bez ohledu na jejich ideologické zaměření např. během dělení Československa. Imperativ tak učinit byl prostě příliš silný na to, aby jej bylo možné ignorovat. Ve většině ostatních případů se však politické strany nedokázaly shodnout na tom, co jsou vlastně základní národní zájmy České republiky.

Ačkoli mezi demokratickými stranami existoval základní konsenzus o tom, že se Česká republika má stát členem NATO a členem Evropské unie, společné úsilí politických stran k prosazování těchto cílů bylo vždy velmi slabé. To je také jeden z důvodů, proč veřejná podpora pro naše členství jak v Evropské unii, tak v NATO byla vždy slabší než např. v Polsku či v Maďarsku, kde politické strany dokázaly základní národní zájmy prosazovat. V České republice byly i otázky základních národních zájmů často předmětem zbytečné politické manipulace.

Přitom problémem nebyla jen špatná komunikace mezi politickými stranami na stranické úrovni. Česká republika měla po šest let koaliční vládu, která pracovala tak, že si jednotlivé strany rozdělily ministerstva a chovaly se k nim tak, jako by to byla jejich politická léna. Uvnitř samotné koalice bylo pak velmi obtížné konstruktivně kritizovat práci kteréhokoli ministerstva, neboť taková kritika byla okamžitě chápána jako útok na tu stranu, která to které ministerstvo spravovala.

Trvalé přidělení ministerstev jednotlivým stranám ztěžovalo komunikaci mezi ministerstvy i proto, že šlo nejen o komunikaci mezi ústavními institucemi, ale často i o mezistranickou komunikaci. I když ostatní dvě koaliční strany měly většinou na ministerstvech ovládaných třetí koaliční stranou své náměstky, přímou komunikaci mezi ministerstvy to příliš nezlepšovalo. Obtížná byla často zejména komunikace mezi třemi silovými ministerstvy, z nichž ministerstva zahraničí a vnitra byla ovládána Občanskou demokratickou stranou, zatímco ministerstvo obrany bylo ovládáno Křesťanskou a demokratickou unií – Československou stranou lidovou.

Ústavní uspořádání

Pro výkon zahraniční politiky je též důležité, v jakých vzájemných institucionálních vazbách operují nejrůznější orgány státu. Specifikem české zahraniční politiky během prvních let Klausovy vlády bylo, že měla tři výrazné – často odlišně jednající – zdroje: ministra zahraničí, prezidenta a předsedu vlády. Tato situace byla do určité míry výsledkem ústavního uspořádání pravomocí ústavních činitelů a částečně odlišných zahraničněpolitických filozofií těchto činitelů.

Česká Ústava přijatá v roce 1992 pod taktovkou pravicové koalice programově zmenšila pravomoce prezidenta v domácí politice, ale ponechala mu poměrně široké pole působnosti v zahraniční politice. Úsilí premiéra a jeho ministra zahraničních věcí tak poměrně často naráželo na odlišné vidění mezinárodních problémů ze strany prezidenta. Kromě obyčejné domluvy totiž neexistoval účinný ústavní mechanismus, který by zajistil, že všechna tři centra zahraniční politiky budou mluvit stejným jazykem. Komunikace o společné strategii vázla zejména proto, že byla již od počátku pravděpodobně vůbec nejslabším nástrojem Klausovy vlády.

Český premiér a prezident tak každý vysílali do světa odlišné signály, pokud šlo o hodnocení situace v Bosně, o Evropskou unii či o dodržování lidských práv v některých ze-

mích. Ministr Josef Zieleniec se obvykle pokoušel najít jakousi neutrální linii, ale i tak bylo možné zaznamenat, že se liší např. některé jeho a Klausovy pohledy na Evropskou unii či na česko-německé vztahy.

Ačkoli se koordinace zahraničněpolitických aktivit premiéra, prezidenta a ministra zahraničí po roce 1994 postupně zlepšovala, volby v roce 1996 vytvořily zcela novou situaci. Ke třem stávajícím centrům tvorby zahraniční politiky přibylo centrum čtvrté v podobě předsedy parlamentu. K tomu samozřejmě přispěla specifická domácí situace, v níž byla pozice předsedy parlamentu přenechána opoziční straně.

V prvním období svého působení ve funkci předsedy Sněmovny Miloš Zeman často směšoval svou vlastní stranickou agendu se státnickou agendou. Ačkoli se jeho zahraničněpolitická prohlášení postupem času přece jen přiblížila k oficiálně deklarované linii českého státu, jeho působení ve funkci předsedy Sněmovny oživilo celkovou vnitřní disonanci české zahraniční politiky.

V roce 1998 byla zahraniční politika – stejně jako mnoho jiných oblastí politiky a společenského života – přetnuta ve dví – v předvolební a povolební. Na rozdíl od mnoha jiných oblastí si však zahraniční politika podržela větší míru kontinuity. Bylo tomu tak proto, že hlavní priority české zahraniční politiky byly dány úsilím připojit se k Severoatlantické alianci a k Evropské unii. Určitá míra diskontinuity se projevila spíše v těch oblastech zahraniční politiky, kde sociální demokracie měla výrazně jiný názor než její předchůdci, anebo tam, kde si změnu akcentů vyžádal vývoj v ostatních zemích (např. na Slovensku).

Z hlediska svých ambic a možností byla zahraniční politika první poloviny roku 1998 omezována především tím, že vláda Josefa Tošovského byla jen vládou přechodnou. Nemělo tedy smysl začínat velké iniciativy. Jedinou takovou iniciativou (i když o to důležitější), do níž se Tošovského vláda pustila, byla její výrazná podpora procesu ratifikace našeho členství v NATO, a to jak v zahraničí, tak i doma. V obou případech si zahraniční politika pod taktovkou Jaroslava Šedivého vedla poměrně dobře. Stejně jako v předchozích letech se ukázalo, že profesionalita tvůrců a vykonavatelů zahraniční politiky je obecně vyšší než profesionalita tvůrců domácí politiky.

Rok 1998 byl výrazným zlomem, pokud jde o rozdíl mezi zahraniční a domácí politikou. Aktivní zahájení procesu přibližování k Evropské unii a k NATO totiž začalo zahraniční politiku výrazně internalizovat. Mnohá témata, která byla dříve typicky zahraničněpolitickými tématy (jako např. právě vyjednávání s NATO a s Evropskou unií), se stala domácími tématy. A pod lupou obou organizací se témata dříve typicky domácí začala stávat tématy zahraničněpolitickými. Ve světle tohoto vývoje je jasné, že se naprostou prioritou stává koordinace práce ministerstev a jejich vzájemná komunikace.

Možná tuto prioritu měl na mysli Miloš Zeman, když v srpnu 1998 vytvořil ve vládě ČSSD posty čtyř místopředsedů, kteří mají koordinační pravomoci. V oblasti zahraniční politiky se tento model ovšem příliš neosvědčil. Zahraniční politici (zejména v Evropské unii) nemají vždy zcela jasno, kdo vlastně je jejich partnerem v České republice. Struktura vlády je problémem i z jiného důvodu. Dále totiž vzrostl počet zdrojů zahraniční politiky, která se proto někdy stává nepřehlednou. Ve vládě samotné existují tři výrazné zdroje zahraniční politiky: předseda vlády, ministr zahraničí a místopředseda vlády odpovědný za koordinaci práce silových ministerstev (a zároveň odpovědný za koordinaci aktivit v přibližování k Evropské unii).

Opoziční smlouva mezi sociálními a občanskými demokraty zase zachovala dichotomii, která existuje již od roku 1996 – předsedou Poslanecké sněmovny je šéf největší opoziční strany. Václav Klaus má přitom svou vlastní zahraničněpolitickou agendu, zejména pokud jde o jeho postoje k Evropské unii. Dalším výrazným zdrojem zahraniční politiky zůstává prezident. I když jsou jeho zahraničněpolitické aktivity mnohem výrazněji koordinovány s vládou a s ministerstvem zahraničí, než tomu bylo za dob Klausových vlád, některé třecí plochy samozřejmě není možné zcela odstranit. To se ukázalo např. v některých rozdílných postojích Havla a vlády k otázce vysílání RFE-RL do Iráku a do Íránu.

Vzhledem k existenci tolika výrazných zdrojů zahraniční politiky působí česká zahraniční politika poněkud nekoordinovaně. Obecně by české zahraniční politice prospělo, kdyby mluvila jedním hlasem. Avšak toho, aby česká zahraniční politika začala působit jako jednolitý celek, bude složité dosáhnout do té doby, dokud bude trvat poněkud nepřirozené vnitropolitické aranžmá (slabá menšinová vláda opírající se o opoziční smlouvu) a poněkud mlhavé ústavní rozdělení kompetencí v zahraniční politice a dokud se hlavní politické strany nedokáží shodnout na rozhodujících národních zájmech a prioritách.

Tvorba zahraniční politiky ve vztahu k domácí politice

Domácí politická konstelace po roce 1992 měla rozhodující vliv na tvorbu zahraniční politiky. Dienstbierovská vize mnohovrstevné, ambiciózní, ale v prezentování vlastního obrazu realistické zahraniční politiky byla značně zredukována. Zatímco dienstbierovská zahraniční politika byla ambiciózní ve svém obsahu, ale střízlivá ve své formě, Zieleniecova zahraniční politika byla obsahově zúžena na nutné minimum, avšak její forma byla poznamenána ideologií české výjimečnosti.

Pravicové koalici se v letech 1992–1996 dařilo nejen decimovat roztříštěnou opozici, ale i přesvědčit významné domácí a zahraniční pozorovatele, že se Česká republika stává jakýmsi tygrem střední Evropy. Protože po několik let neexistovala solidní a silná kritická fronta politiků a analytiků, kteří by byli schopni podrobit „český zázrak" účinné oponentuře, staly se nakonec nekritickými obdivovateli vývoje v České republice i mnohé západní instituce. Jejich hlavním zdrojem informací byli lidé, kteří často postrádali – ať už programově, nebo z nezkušenosti – jakýkoli kritický pohled na situaci u nás.

Česká diplomacie (včetně zahraničního působení předních českých politiků) byla velmi výkonná v prezentování tohoto poněkud zidealizovaného obrázku naší skutečnosti. Z profesionálního hlediska se nedopouštěla ničeho, co by bylo možné příliš odsuzovat. Úkolem diplomacie každé země je prezentovat svou zemi v co nejlepších barvách.

Výsledkem tohoto úspěšného zahraničního a domácí tažení ideologie české výjimečnosti ovšem bylo vychýlení kyvadla domácích nálad a zahraničních pohledů na nás z extrému nekritického obdivu do extrému nekritické kritičnosti v okamžiku, kdy se image českého zázraku začal hroutit. Zklamaná očekávání doma vedla k deziluzi mnoha občanů. Jisté deziluzi z České republiky se ovšem nevyhnulo ani mezinárodní společenství, zejména Západ, který Českou republiku jako kandidáta na členství v NATO a v Evropské unii začal bedlivě pozorovat. Při setkáních se zahraničními komentátory a některými politiky bylo dokonce možné vypozorovat, že se cítili podvedeni. Z toho též vyplývá poněkud kritičtější přístup Evropské unie k České republice v některých oblastech než např. k Polsku či k Maďarsku.

Technokraticko-ekonomické vidění světa Klausovy vlády si vynutilo odpovídající obsah i v zahraniční politice (např. zdůrazňování ekonomické spolupráce na úkor ambicióznějších regionálních projektů). Ideologie české výjimečnosti pak rozhodným způsobem ovlivnila naše vztahy se sousedy. Spolupráce v rámci visegrádského uskupení byla potlačena na úkor Středoevropské zóny volného obchodu (CEFTA). Poměrně rychle ochladly vztahy jak s Polskem, tak s Maďarskem.

Ačkoli si čeští politici pod tlakem Západu uvědomili, že úzké vztahy s oběma zeměmi mohou výrazně zlepšit naše šance na vstup do NATO i do Evropské unie, a začali úzce spolupracovat zejména s Polskem, manko ve vzájemných vztazích, které vzniklo v letech 1992–1994, se nikdy nepodařilo plně překonat. V roce 1994, kdy tento koncept zahraniční politiky – odvozený od domácí politické konstelace – dosáhl svého vrcholu, neměla Česká republika dobré vztahy ani s jedním ze svých sousedů. Vztahy se všemi visegrádskými zeměmi byly chladné. Vztahy s Německem byly až do zahájení jednání o česko-německé deklaraci v roce 1995 poznamenány sebestřednou neochotou české strany vůbec začít diskutovat o otázkách souvisejících s odsunem sudetských Němců po druhé světové válce. Vztahy s Rakouskem v té době trpěly díky sporům o výstavbu jaderné elektrárny v Temelíně.

Česká domácí politická scéna zatím vždy žila do značné míry odtržena od zahraniční politiky. Politické konflikty mezi politickými stranami se často odehrávaly na pozadí témat, kterým chyběl širší mezinárodní kontext. Oprávněně se občas hovoří o české sebestřednosti a provincialismu. Lze argumentovat tím, že díky zahleděnosti domácí politické scény do sebe samé bylo odtržení domácí a zahraniční politiky v České republice mnohem větší než např. v Polsku či v Maďarsku.

Tento jev měl několik dopadů. Např. velká témata, jako bylo právě členství v NATO či v Evropské unii, zůstávala po dlouhou dobu téměř výlučně tématy zahraniční politiky. Doma se o těchto tématech dlouho nevedla téměř žádná politická diskuze. Jak už bylo řečeno, neexistoval téměř žádný nadstranický konsenzus, pokud šlo o přístup k těmto tématům. Jinými slovy, politické strany nadřazovaly své partikulární zájmy obecným zájmům státu.

Výsledkem odtržení domácí a zahraniční politiky též bylo, že v domácí diskuzi byla důležitá zahraničněpolitická témata neustále pokřivována úzkoprsými politickými zájmy politických stran, které se často snažily zneužívat z kontextu vytržené aspekty širších (a často komplexních) zahraničněpolitických otázek k demagogické argumentaci ve svůj prospěch. Stačí si připomenout diskuzi o česko-německém smíření.

Navzdory odtržení zahraniční politiky od domácí (pokud jde o formulaci a fungování každé z nich) domácí politika též nepřímo ovlivňovala zahraniční politiku, a to spíše negativně. Několikaleté zúžení domácí vládní politiky na technokraticko-ekonomické parametry zúžilo i ambice zahraniční politiky a ochudilo ji o některé dimenze, které měla např. polská a maďarská zahraniční politika. Česká zahraniční politika se tak dostala do vyjednávacích pozic, které jsou těžší než pozice maďarské a polské.

Tvorba domácí politiky ve vztahu k zahraniční politice

Členství v NATO a přibližování k Evropské unii bude mít pro českou domácí politiku řadu důsledků. Především se česká domácí politika nebude moci skrývat za někdy poněkud nepravdivým vývěsním štítem zahraniční politiky, tak jako tomu bylo dosud. Jak NATO, tak i Evropská unie budou stále více přítomny právě na naší domácí politické scéně v mnoha podobách.

České politické strany budou nuceny např. formulovat své programy stále více tak, aby odrážely naše závazky vůči oběma organizacím. Zejména Evropská unie, ale do určité míry i NATO budou intenzivně „rentgenovat" nejen naši domácí politickou situaci, ale i konkrétní zákonná a vládní opatření, jakož i celou legislativu. Přítomnost těchto mechanismů do značné míry omezí manévrovací pole zahraniční politiky, pokud jde o interpretaci domácí politiky.

Výkon „zahraniční" politiky se mnohem více posune od ministerstva zahraničí do ostatních ministerstev a státních orgánů, neboť většina z nich bude odpovídat za plnění kritérií Evropské unie ve specifických oblastech. Právě v tomto kontextu bude nutné nově promyslet vzájemnou spolupráci a koordinaci úkolů mezi různými orgány státní správy. V minulosti koordinace často vázla především proto, že v rámci koaličních úmluv byla jednotlivá ministerstva stranickými lény.

Vzrůstající provázanost domácí a zahraniční politiky – alespoň pokud jde o vztahy s Evropskou unií a s NATO – si vynutí nejen mnohem lepší koordinaci, ale i jiný způsob myšlení. Jde o to, aby se o politice myslelo globálněji, aby zahraniční a domácí politika představovaly jeden celek. Pomoci by mohlo např. zřízení jakéhosi vrcholného, skutečně funkčního, koordinačního orgánu nejvyšších ústavních činitelů, stejně jako zvýšení pravomocí hlavního vyjednávače nebo hlavního koordinátora našeho přibližování k Evropské unii vůči ostatním orgánům státní správy. Četná rozhodnutí Evropské unie se budou stále častěji stávat přímo našimi domácími úkoly. A naopak, naše domácí rozhodnutí na nejrůznějších úrovních politiky a státní správy bude stále těžší činit mimo kontext našeho přibližujícího se členství v Evropské unii.

Je tedy nutné usilovat o širší konsenzus všech demokratických stran alespoň v těch oblastech, které se zásadně vztahují k našemu členství v Evropské unii a v NATO. Možnost takového konsenzu není vyloučena, pokud si politické strany uvědomí, že se za clonou jejich rozdílných politických rétorik skrývá politické, hospodářské, bezpečnostní a sociální hřiště narýsované dost přesně právě Evropskou unií a NATO. Parametry tohoto hřiště by se měly stát i základními parametry domácí politické diskuze.

Dopady vnitřní nestability na zahraniční politiku

V době, kdy se na konci roku 1997 hroutila Klausova vláda, někteří komentátoři a politici argumetovali tím, že vnitřní politická nestabilita (např. výměna vlády) může výrazně ohrozit naši integraci do Evropské unie a do NATO. Je jasné, že dlouhotrvající domácí politická nestabilita může mít vliv na vnímání země v zahraničí. Politické třenice, koaliční rozmíšky, či dokonce pád vlády jsou však normálními procesy, které čas od času zažívá každá demokracie. To, co vnější svět v takovém případě především registruje, je, zdali (a pokud ano jak) v takových případech krátkodobého politického rozkymácení fungují demokratické instituce země. Politické otřesy či výměna vlády mohou být dokonce vnímány i jako užitečný test stability demokracie v té které zemi.

Jinými slovy, instituce a mechanismy, které vytvářejí hřiště pro politickou hru uvnitř demokratického systému, jsou důležitější než samotná politická hra, pokud tato hra neohrožuje právě tyto instituce a mechanismy. V České republice byly však odkazy na možný negativní pohled Západu na nás (např. v případě pádu vlády) často používány účelově. Někteří koaliční politici, kteří přišli k moci po roce 1992, často totiž používali takové odkazy k jistému strašení občanů. Občas šlo tedy o to, vykreslit politické změny jako cosi, co mezinárodní společenství těžko akceptuje a co zhoršuje náš obraz v zahraničí.

Dlouhodobá politická nestabilita se může negativně projevit jiným způsobem než tím, který často citovali čeští politici. Může vyústit do rozhodovací paralýzy a následně do neschopnosti země plnit např. základní kritéria členství v Evropské unii. Jinými slovy, ani Evropská unie, ani žádná jiná západní organizace nevnímaly se znepokojením např. pád Klausovy vlády. Západní organizace ale vnímají negativně dlouhodobou neschopnost té které země efektivně rozhodovat o základních problémech.

Skutečnost, že Česká republika měla od roku 1996 tři po sobě následující menšinové vlády, způsobila, že se mnohé dlouhodobé problémy neřešily. Reformy se zastavily na půli cesty a žádná z menšinových vlád neměla dostatek sil opět spustit „zadřený motor" reforem. Shodou okolností byly mezi nimi i úkoly, pro něž by bylo zapotřebí jasného většinového konsenzu, jakož i ty, které před Českou republiku postavila Evropská unie. Ale ani její negativní posudek z podzimu roku 1998 nedokázal českou politickou scénu vyprovokovat k nalezení většinové shody o tom, co je nutné udělat.

Česká republika byla opakovaně kritizována za neprůhledné zákonodárství, za málo výkonné soudnictví, za nedecentralizovanou a neprofesionální státní správu, za nezprivatizované a nespolehlivé velké banky, za nerestrukturalizované podniky či za nedořešené reformy zdravotnictví, školství a penzijního systému. Ustavení výrazně menšinové vlády ČSSD v srpnu 1998, opírající se o tzv. opoziční smlouvu s ODS, řešení těchto problémů nijak neurychlilo. K dokončení přibližovacího procesu je nutné přijmout několik stovek zákonů. Na to ale menšinová vláda pravděpodobně nemá dostatek sil.

Právě tato poměrně jasná vazba mezi zahraničněpolitickými a domácími úkoly začala na začátku roku 1999 generovat tlak na politické elity, aby se začaly vážně zabývat možností vytvořit většinovou vládu. I ty politické strany, které ještě v polovině roku 1998 zaujímaly velmi ideologické postoje, jako byla např. Unie svobody, začaly ústy některých svých představitelů mluvit o nutnosti hledat pragmatický neideologický konsenzus. Sjednocujícím mottem byla právě nutnost překonat rozhodovací paralýzu, která začala ohrožovat setrvání České republiky v první skupině kandidátských zemí na přijetí do Evropské unie.

Politizace státní správy

Dalším domácím problémem, který do značné míry ovlivňuje zahraniční politiku, je skutečnost, že ani deset let po pádu komunismu Česká republika nemá kvalitní zákon o nezávislé státní službě. To nejen umožňuje politickým stranám, aby se právě ony stávaly hlavními aktéry při formulování politiky státu, ale též jim to umožňuje proniknout poměrně hluboko do státní správy. Ta se stala do jisté míry oblastí, v níž politické strany rozdávají politické prebendy svým sympatizantům.

Tím, že se státní správa, včetně personálního složení ministerstev, důsledně neřídí kritérii odbornosti a nadstranickosti, je negativně poznamenán výkon a odbornost různých orgánů státní správy. S tím, jak se Česká republika stále více přibližuje k Evropské unii, začíná se internacionalizovat i činnost těchto ministerstev. Neodbornost a někdy i otevřená stranickost různých ministerských a jiných státních úředníků se pak stává pro Českou republiku mezinárodním problémem. Evropská komise ostatně na špatnou úroveň státní správy v naší zemi opakovaně upozornila.

Vliv veřejného mínění a občanské společnosti na zahraniční politiku

Zahraniční politika je na domácí politické prostředí navázána i jinak, než jen prostřednictvím institucionálních vazeb. Jedním z důležitých faktorů, které ovlivňují zahraniční politiku buď přímo, nebo nepřímo (skrze politiku domácí), je veřejné mínění. Občané mají sice mnohem jasnější a utříděnější názory na domácí témata, která sleduje většina z nich, ale jsou i určitá zahraničněpolitická témata, která ve veřejném mínění nacházejí značnou odezvu. Pokud občané mají na určitá zahraničněpolitická témata silný názor, může to zásadním způsobem ovlivnit tvorbu zahraniční politiky v takové oblasti.

V západních demokraciích je běžné, že zahraniční politika citlivě reflektuje domácí veřejné mínění. Jsou známy případy, kdy některé zahraničněpolitické iniciativy nebo bezpečnostní zákroky Spojených států byly ukončeny pod tlakem veřejného mínění. Ačkoli si západní politici pro různé zahraničněpolitické akce „budují" ve veřejném mínění podporu, často se též s veřejným míněním rozejdou, zvláště pokud jde o věc principu.

V České republice veřejné mínění zatím výrazně ovlivňovalo konání politiků zejména v otázce sudetských Němců. Podle průzkumů veřejného mínění si totiž většina obyvatel nepřeje usmíření se sudetskými Němci. Čeští politici (až na výjimky) zatím nenašli odvahu tomuto tlaku vzdorovat, a to i přesto, že některé nevyřešené otázky, týkající se sudetských Němců, mohou v budoucnosti komplikovat naše vztahy s Německem nebo s Evropskou unií – a to i navzdory pokroku, kterého bylo dosaženo v podobě česko-německé deklarace.

Veřejné mínění hrálo důležitou roli i během procesu našeho přistupování k NATO. Zde se čeští politici naopak spíše postavili proti převažujícímu veřejnému mínění, neboť podpora pro vstup do NATO byla podle průzkumů veřejného mínění zpočátku menšinová. Nečinili tak ovšem metodami, které by byly typické v rozvinutých demokraciích, tj. soustavným vysvětlováním výhod členství a přesvědčováním občanů. Veřejné mínění se měnilo spíše v závislosti na konkrétních krocích, které Česká republika pro vstup činila. Menšinová podpora se změnila na většinovou teprve v okamžiku, kdy bylo nejen jasné, že nás NATO opravdu za člena chce, ale kdy naše politika začala pro členství jednoznačně pracovat.

Při tvorbě zahraniční politiky může hrát důležitou roli i občanská společnost. Zejména nejrůznější organizace, které sledují dodržování lidských práv nebo životní prostředí, mohou výrazně ovlivnit chod zahraniční politiky, pokud upozorňují na některé nedostatky. Problémy s postoji většinové populace k menšinám, zejména k Romům, za něž je Česká republika kritizována a na něž musí česká zahraniční politika reagovat, byly nejprve mapovány zejména organizacemi zabývajícími se lidskými právy jak v České republice, tak

v zahraničí. Nejrůznější delegace Rady Evropy či jiných západních institucí při svých „fact-finding" misích konzultují i s nejrůznějšími nezávislými iniciativami a skupinami.

Je proto v zájmu vlády s takovými skupinami spolupracovat a na jejich podněty reagovat. To, že Klausovy vlády měly k takovým skupinám nedůvěru, se později České republice vrátilo v podobě mezinárodní kritiky (např. v otázce dopadů zákona o občanství na Romy v České republice).

Ve všech demokratických zemích jsou součástí občanské společnosti tzv. „public policy group", tedy nezávislé organizace, které vypracovávají a nabízejí expertní stanoviska k nejrůznějším problémům. Tato část občanské společnosti je u nás zatím poměrně nerozvinutá, ale tyto skupiny, které mají na chod domácí i zahraniční politiky vliv, již začínají vznikat. Je možné jmenovat např. Centrum pro demokracii nebo Občanský institut.

Důležité jsou rovněž skupiny, které se věnují osvětě nebo mobilizování lidí pro určité cíle. Např. na Slovensku se před parlamentními volbami v roce 1998 vytvořila široká fronta občanských sdružení, jejichž cílem bylo znemožnit vítězství Hnutí za demokratické Slovensko ve volbách. Tyto skupiny se po volbách v mnoha případech pustily do kampaně za urychlenou integraci Slovenska do NATO a do Evropské unie. V České republice však zatím síť podobných sdružení chybí. Politici proto nepociťují velký tlak, např. počínají-li si liknavě v plnění kritérií Evropské unie. Je ovšem skutečností, že podobné skupiny vznikají především pod tlakem krizí. Je proto možné, že i v případě našeho přibližování k Evropské unii nakonec vzniknou osvětové a nátlakové skupiny, pokud bude toto přibližování ohroženo.

Co nás čeká

Česká republika se během deseti let od pádu komunismu stala součástí otevřeného a globalizujícího se světa. Její vnitřní ekonomické a politické prostředí je natolik otevřené, že nejrůznější mezinárodní události a trendy mají na domácí politický vývoj přímý vliv.

Dopady evropského integračního procesu na naše domácí politické prostředí již byly popsány. Ukazuje se však, že Česká republika není imunní ani vůči událostem zdánlivě tak vzdáleným, jako byly otřesy na východoasijských trzích nebo ruská ekonomická krize. Čeští politici jsou stále více nuceni reagovat na události, které s Českou republikou nemají nejprve zdánlivě nic společného. Komunikační propojenost světa je taková, že prostě není možné ignorovat konflikty, přírodní katastrofy nebo hladomory ani v těch nejvzdálenějších zemích. Prezident Havel naráží na tuto skutečnost, když mluví o globální odpovědnosti, nebo o odpovědnosti každého z nás za celý svět.

Globalizujícímu se světovému hospodářství dnes dominují nadnárodní společnosti, z nichž některé mají roční obrat mnohonásobně převyšující obrat České republiky. Investice těchto společností v České republice pak působí jako dodatečný tlak na integraci České republiky do globální společnosti.

Význam vlivu všech těchto faktorů je poměrně jasný. Česká republika si nemůže dovolit zůstat státem zahleděným do sebe sama. Česká zahraniční politika bude stále více nucena se potýkat s mezinárodními problémy, které s námi na první pohled nemají mnoho společného. To bude samozřejmě vyžadovat postupné zlepšování všech základních parametrů zahraniční politiky. Další významnou výzvou bude i postupné utváření jednotné evropské zahraniční politiky. Ta bude vyžadovat zvýšenou míru domácího a zahraničněpolitického konsenzu, jakož i důraz na regionální spolupráci a komunikaci s rychle rostoucí a v celoevropském měřítku se globalizující občanskou společností.