



P R E H L A D

ORGANIZAČNÉ PROSTREDIE ZAHRANIČNEJ POLITIKY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ing. Mgr. Monika Satková

ABSTRAKT

Tento príspevok analyzuje formovanie zahraničnej politiky v rámci vnútorného organizačného prostredia štátu. Ťažiskom výskumu je Slovenská republika a Česká republika, ktorých organizačné prostredia sú porovnávané s cieľom zodpovedať otázku „Aké je organizačné prostredie zahraničnej politiky Slovenskej republiky?“ Pri odpovedaní na túto otázku je využitý prístup zahraničnopolitickej analýzy, najmä modely organizačného prostredia a byrokratickej politiky so zameraním na aktérov a štruktúry organizačného prostredia. Zameriava sa na kompetencie inštitúcií, ktorých úloha v zahraničnopolitickom procese je vymedzená ústavnými zákonmi. Ide najmä o parlament, prezidenta a vládu. V prípade, že aktéri vystupujú v kolektívnom orgáne, sú využité rôzne úrovne analýzy: jednotlivec, skupina a celok.

Kľúčové slová: organizačné prostredie, zahraničná politika, Slovenská republika, Česká republika, Graham Allison, zahranično-politická analýza

ABSTRACT

This article deals with the process of foreign policy shaping from the domestic point of view. Research is aimed at Slovak and Czech Republics, whose organizational landscapes are compared in order to answer the main research question ‘What is the organizational landscape of foreign policy of the Slovak Republic?’ To answer the research question the Foreign Policy Analysis approach is used, in particular model of organizational process and model of bureaucratic politics aiming at actors and structure of organizational landscape. Focus is given to roles and competences of institutions, in particular parliament, president and the government. In the case when actors are part of a collective institution, various levels of analysis are used: individual, group and aggregate.

Key words: organizational landscape, foreign policy, Slovak Republic, Czech Republic, Graham Allison, foreign policy analysis

JEL: Z00, H79

ÚVOD

Zahraničná politika (ZP) je súčet oficiálnych vonkajších vzťahov nezávislého aktéra (najčastejšie štátu) v medzinárodných vzťahoch¹ a slúži na vytváranie a reguláciu vzťahov s inými štátmi a aktérmi medzinárodného prostredia. Z pohľadu klasického realizmu je ZP vnímaná ako štátocentrická a štát je jediným, koherentným aktérom, ktorý presadzuje jasný národný záujem racionálnou cestou.² Neorealisti, ktorí stavali do popredia štruktúru medzinárodného systému, v ktorom sa odohráva ZP štátov, tiež skúmali ZP s hlavným aktérom štátom.³ Zo skúmania tak oba prístupy vyčlenili vnútroštátne štruktúry, procesy, identity a hodnotové systémy ako determinanty zahraničnopolitického chovania štátu.⁴ Graham Allison (1971) v diele *Essence of Decision*, použitím príkladu kubánskej raketovej krízy ukázal, že model racionálneho aktéra, v ktorom sa štát chápe ako unitárny aktér, rozhodujúci sa racionálne, je síce prospešný na vysvetlenie viacerých aspektov zahraničnopolitického správania, avšak mal by byť doplnený o pochopenie toho, „že monolity sú čierne skrinky zakrývajúce viaceré hnacie sily vo vysoko diferencovanej štruktúre rozhodovacích procesov.“⁵

Aby sa dalo vysvetliť zahraničnopolitické konanie štátu, treba vysvetliť zahraničnopolitické rozhodovacie procesy vnútri štátu. „Schéma zahraničnopolitického procesu spravidla kopíruje organizačnú a politickú štruktúru štátu, oddeľuje z nej však tie súčasti, ktoré sú späté s formovaním a realizáciou zahraničnej politiky“⁶.

Akákoľvek analýza týchto aktivít sa musí zamerať na (1) politickú dimenziu, kde pomenovaní jednotlivci majú formálnu zodpovednosť za ZP, na (2) pridruženú byrokráciu, ktorá zabezpečuje kontinuitu a odbornosť jednotlivých akcií a tak ich robí zmysluplnými, a na (3) problém racionality, alebo schopnosti presadiť zámery logickým a zámerným spôsobom.⁷ Podľa Kořana sa potom pri analýze procesu tvorby ZP stretávame s dvoma rovinami a to (1) statickou a formálnou, v ktorej sú zakotvené ústavnoprávne a legislatívne pravidlá⁸ a ktorá tvorí štruktúru tvorby ZP a s rovinou (2) dynamickou a neformálnou, ktorá zahŕňa aktuálne rozloženie politických síl a aktuálne vzťahy medzi jednotlivými aktérmi a ktorá tvorí proces tvorby ZP.⁹

Zahranično–politický proces je ovplyvnený aj témami, od ktorých závisí, ktorí aktéri sa do rozhodovacieho procesu zapoja. Okrem špecifických tém, ktoré na seba

¹ Hill, C. (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, s. 2.

² *Ibid.*, s. 6; pozri napr: Morgenthau, H. (1948): *Politics among nations*; Carr, E. H. (1974): *Twenty Years Crisis*.

³ Napr. Waltz, K. (1979): *Theory of International Politics*.

⁴ Kořan, M. (2007a): *Struktura a proces zahraniční politiky*, s. 12.

⁵ Allison, G. T. (1971): *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, s. 5.

⁶ Rusiňák, P. (2005): *K teoretickým prístupom skúmania zahraničnej politiky*, s. 34.

⁷ Hill, C. (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, s. 51.

⁸ Ústavnoprávne a legislatívne pravidlá tvorby zahraničnej politiky sú súborom právnych noriem, ktorý určuje aktérov, rozhodujúcich v zahraničnej politike, a to najmä určením vzájomných vzťahov, povinností a spôsobom riadenia organizačných štruktúr, ktoré štát využíva na výkon zahraničnej politiky. Definujú témy, o ktorých títo aktéri rozhodujú.

⁹ Kořan, M. (2007a): *Struktura a proces zahraniční politiky*, s. 13-14.

viažu špecifických aktérov¹⁰ Kořan rozlišuje atraktívne tzv. „prvoradé“ a neatraktívne tzv. „druhoradé“ zahraničnopolitické témy. Neatraktívne témy sú väčšinou riešené na úrovni rezortných ministerstiev, ako je napríklad ministerstvo zahraničných vecí a iní aktéri zahraničnopolitického rozhodovania sa nimi zaoberajú len okrajovo. Pri atraktívnych témach je okruh aktérov, ktorí sa podieľajú na rozhodovacom procese vyšší a rôznorodý.¹¹

Hlavnou výskumnou otázkou tohto príspevku je: Aké je organizačné prostredie zahraničnej politiky Slovenskej republiky (SR)?

Odpoveď na túto otázku sa tvorí pomocou komparácie organizačného prostredia ZP SR a Českej republiky (ČR). Predpokladáme, že historická skúsenosť a niekoľkoročné fungovanie SR a ČR v rámci jedného štátu, zároveň rovnaké alebo veľmi podobné charakteristiky týchto dvoch štátov, ako napríklad rovnaký politický systém, dalo predpoklad vzniku podobných, ak nie rovnakých vnútroštátnych štruktúr organizujúcich ZP. Práve z tohto dôvodu považujeme tieto dve krajiny za vhodné na komparáciu a hypotézou je, že organizačné prostredie slovenskej ZP sa napriek samostatnému vývoju od začiatku 90. rokov 20. storočia nebude v zásadných smeroch líšiť od organizačného prostredia českej ZP. Koncepty zahraničnej politiky SR a ČR v nadväznosti na počiatky formovania samostatnej zahraničnej politiky SR analyzujú viacerí slovenskí autori. Z najvýznamnejších diel spomenieme napr. Mojžitu, Weissu a Dulebu, Lukáča a Wlachovského¹². Diplomatickej službe SR, diplomacii a teoretickému vymedzeniu zahraničnej politiky sa potom venuje napr. Peter Rusiňák a Jozef Batora¹³.

Samotná štruktúra, inštitúcie a jednotlivci vytvárajúci organizačné prostredie ZP môžu svojou povahou vplývať na rozdiely pri vytváraní rozhodnutí, a tým aj na akcie ZP. Príspevok je však zameraný najmä na vytváranie rozhodnutí o akcii, nie na samotnú fázu jej implementácie.

Hlavným teoretickým prístupom je zahraničnopolitická analýza (Foreign Policy Analysis). Zahraničnopolitická analýza zahŕňa do skúmania proces, ktorým sa v zahraničnej politike rozhoduje a jej predpokladom je, že základným zdrojom väčšiny správania a zmien v medzinárodnej politike je človek, konajúci individuálne alebo v kolektíve. Nevníma štát ako unitárneho aktéra, ale zameriava sa na ľudí a jednotky, z ktorých pozostáva štát. Národný záujem realistickej školy medzinárodných vzťahov sa v zahraničnopolitickej analýze pretransformoval do záujmu viacerých hráčov, pričom nie všetky záujmy sa musia zhodovať. Zahraničnopolitická analýza neráta s klasickým prístupom k racionalite tých, čo rozhodujú, ale stavia aj na iných sociálnych vedách¹⁴ a ich prístupoch o rozhodovacích procesoch. Využíva koncept tzv.

¹⁰ Pod špecifickými témami myslím také zahraničnopolitické témy, ktoré svojím charakterom a dopadmi priamo určujú sieť aktérov, okrem ministerstva zahraničných vecí, ktorí sa zúčastňujú na rozhodovacom procese.

¹¹ Ibid., s. 16-18.

¹² Mojžita, Miroslav (2004): Formovanie slovenskej diplomacie v rokoch 1990 až 1993; Weiss, Peter (2007): Formovanie slovenskej diplomacie a jej inštitucionálnych základov; Duleba, Lukáč, Wlachovský (1998). ZP SR východiská, stav a perspektívy.

¹³ Rusiňák, P. (2008): K niektorým aspektom budovania diplomatickej služby v SR; Rusiňák, P. (2005): K teoretickým prístupom skúmania zahraničnej politiky; Batora, J. (2004): Inštitucionálne zázemie zahraničnej politiky SR.

¹⁴ Psychológia, ekonomika, sociológia, antropológia, geografia, etc.

bounded rationality¹⁵, ktorého základom je, že ľudia sa riadia uspokojením, nie optimalizáciou, ale zároveň predpokladá nedokonalú informovanosť. Informácie ľudia spracovávajú rôzne v stresových podmienkach a v opakovaných rutinérskych činnostiach, pričom osobnostné predpoklady, skúsenosti a historický precedens ovplyvňujú rozhodovací proces.¹⁶

Na účely tohto príspevku nie je využité celé spektrum teórií, ktoré sú súčasťou zahraničnopolitickej analýzy. Nie sú zahrnuté najmä prístupy sledujúce psychologické aspekty aktéra, ani vplyv identity a verejnej mienky na zahraničnopolitické rozhodovanie. Takéto analýzy by si vyžadovali oveľa väčší priestor, než poskytuje tento príspevok.

Hlavnými využitými prístupmi sú modely byrokratickej politiky a organizačného procesu. Tieto modely rozpracovali Allison (1971), Allison a Halperin (1972) a Halperin (1974), neskôr Hammond (1986), Rhodes (1994), Stern a Verbeek (1998) a iní.

Podľa Hilla sa tieto dva modely zlúčili do jedného modelu, modelu vládnej politiky¹⁷. Aj Allison s Halperinom skombinoval tieto dva modely¹⁸, čo však Bendor s Hammondom považovali za nesprávny krok, pretože Allison s Halperinom pred ich zlúčením nedefinovali povahu jednotlivých modelov¹⁹. Navyše, Paul't Hart a Uriel Rosenthal hovoria, že v rámci byrokratickej politiky je nedostatočný pokrok v debata medzi analytikmi zahraničnej politiky. Tvrdia, že hlavnou témou debát sú stále pôvodné modely Allisona a Halperina napriek ich nejasnému vysvetľovaciemu postaveniu v čase ich formulácie, a napriek hlavným konceptuálnym a metodologickým nedostatkom, ktoré boli podrobené kritike. Dodnes sa podľa Harta a Rosenthala vedci (1) nezhodli, či treba hovoriť o byrokratickej politike, a teda čiastočne o výkonnej moci alebo o vládnej politike, a teda o celej škále osôb so záujmami v rámci a mimo vlády. Okrem toho, (2) nevytvorili sa metodické vedomosti ohľadom vysvetľujúceho postavenia prístupov byrokratickej politiky a (3) vedci nastolili najmä hlavné normatívne otázky podnietené všadeprítomnosťou byrokratickej politiky v politickom procese.²⁰

Za nevýhodu pri využití týchto modelov možno považovať fakt, že tieto teórie vznikali v politickom systéme USA, rovnako ako ich overovanie a aplikácia bola vykonávaná v podmienkach tejto krajiny, poprípade v podmienkach iného štátu s prezidentskou formou vlády²¹. V parlamentnej forme vlády, akou sú Česká a Slovenská republika, poprípade aj v štátoch s inou formou vlády sa však aplikovateľnosť týchto prístupov obmedzuje vzhľadom na iné prepojenia a kompetencie jednotlivých inštitúcií a aktérov. Podľa Hilla, tí, čo sú formálne

¹⁵ Vid' Simon, H. (1982): Modelst of Bounded Rationality.

¹⁶ Hudson, V. M. – Vore, C. S. (1995): Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow, s. 210-211.

¹⁷ Hill, C. (2003): The Changing Politics of Foreign Policy, s. 85.

¹⁸ Allison, G. T. – Halperin, M. H. (1972): Bureaucratic Politics A Paradigm and Some Policy Implications.

¹⁹ Bendor, J. – Hammond, T. H. (1992): Rethinking Allison's Models, s. 304.

²⁰ Hart, P. - Rosenthal, U. (1998): Reappraising Bureaucratic Politics, s. 233-235.

²¹ Pozri napr.: Stewart, P. D. – Hermann, M. G. – Hermann, C. F. (1989): Modeling the 1973 Soviet Decision to Support Egypt, s. 35-59.

zodpovední za rozhodovanie v ZP, a sú zodpovední aj za jej dôsledky, sú politici. Ich presné hodnoty a umiestnenie v rámci politickej štruktúry bude rôzne v rôznych štátoch, vždy v závislosti od typu štátu alebo iných medzinárodných aktérov, ktorých reprezentujú.²²

Napriek týmto nedostatkom však model byrokratickej politiky a model organizačného prostredia ostávajú najväčšími rozpracovanými modelmi použiteľnými v tomto príspevku.

Model organizačného procesu vidí vládu ako súhrn organizácií, centrálne koordinovaných na vrchole, každá s jej vlastnými špecialistami a expertízami, ale tiež s vlastnými prioritami a vnímaním. Každá organizácia má svoje zvyky alebo tzv. štandardné operačné postupy. Podľa tohto modelu, organizácie odpovedajú na zmeny skôr adaptáciou (malými zmenami k existujúcim procedúram) ako znovunachádzaním štandardných operačných procedúr.²³

To, čo sa deje v medzinárodnej politike, je výsledkom organizačných procesov v troch dimenziách. Po prvé, aktuálne udalosti sú výsledkami organizácií. Väčšina správania je určená už dopredu danými procedúrami. Po druhé, existujúce organizačné rutiny na zavádzanie súčasných fyzických schopností vytvárajú rozmedzie efektívnej voľby, ktorá je dostupná vláde pri akomkoľvek probléme. Po tretie, organizačné výsledky štruktúrujú situáciu tak, že sa lídri musia rozhodovať v rámci obmedzení štruktúry.²⁴

Model byrokratickej politiky sa zameriava na úlohu jednotlivcov vo vládných organizáciách. Individuálni poradcovia zastávajú rôzne úlohy: 1) Vedú alebo pracujú v rámci špecifickej agentúry alebo oddelenia. Každá agentúra a oddelenie má svoj vlastný mandát. Expertíza a záujmy danej agentúry sú odvodené od záujmov a názorov jednotlivcov, ktorí v danej agentúre pracujú. 2) Poradcovia sú umiestnení na špecifickej pozícii v rámci hierarchickej štruktúry agentúry alebo oddelenia. Jednotlivec na čele agentúry je závislý od svojich podriadených, ktorí mu poskytujú informácie, analýzy a názory na politiku.

Model byrokratickej politiky zvyrazňuje, že vnímanie a priority poradcov sú tvarované organizáciou, ktorá ich zamestnáva, ako aj ich osobnými ambíciami a záujmami. Výsledkom je, že politická voľba (výber) je výstupom komplexného vyjednávania na viacerých úrovniach: hierarchicky medzi nadriadenými a podriadenými s ich osobnými agendami a horizontálne medzi hlavami agentúr, ktoré reprezentujú rôzne záujmy vo vláde.²⁵

Rozhodnutia a akcie vlády nie sú zvoleným výsledkom, ale výsledkom, ktorý vznikol z kompromisu, konfliktu a zmätenia úradníkov s rôznymi záujmami a nerovnakým vplyvom. Aktivita, z ktorej vychádza rozhodnutie a akcia, je výsledkom vyjednávania cez usporiadané prepojenia (action channels) medzi jednotlivými členmi vlády. Usporiadané prepojenia vytvárajú štruktúru „hry“, termíny nútia zaneprázdnených hráčov, aby venovali pozornosť daným otázkam. Je dôležité

²² Hill, C. (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, s. 52.

²³ Allison, G. T. - Halperin, M. H. (1972): *Bureaucratic Politics A Paradigm and Some Policy Implications*, s. 43-46.

²⁴ Allison, G. T. (1971): *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, s. 78.

²⁵ Breuning, M. (2007): *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, s. 96-99.

rozpoznať, že vládne konanie prislúchajúce istému problému je kolážou relatívne nezávislých rozhodnutí a konaní jednotlivcov a skupín hráčov v širšej hre.²⁶

Pri spracúvaní príspevku je využitá metóda dedukcie, a teda pomocou prístupu zahraničnopolitickej analýzy je vytvorená hypotéza o formovaní ZP v rámci organizačného prostredia v Slovenskej republike a Českej republike a táto hypotéza je overená. Metódami overovania sú kvalitatívne výskumné metódy, a to najmä analýza oficiálnych dokumentov upravujúcich ZP, ústavno-právne a legislatívne zakotvenie ZP, administratívnych záznamov a komparácia prípadov ČR a SR²⁷.

Vzhľadom na to, že ani Allison, ani iní autori, neuvádza, akým spôsobom operacionalizovať jeho modely, je zvolený rámec, ktorý vychádza z oboch týchto modelov.

Pri každom aktérovi, ktorý vytvára organizačné prostredie zahraničnej politiky, je preskúmané jeho legislatívne vymedzené postavenie v rámci organizačného prostredia (statická, formálna rovina – ktorá je základom procedúr a rutín) a analyzovaná aj dynamická rovina. V prípadoch (parlament, vláda), kde by úroveň celku nebola postačujúca na analýzu, sú použité hladiny analýzy zamerané jednak na celok (napr. vláda), jednak na časti tohto celku (napr. výbory vlády) a jednotlivcov, ktorí tvoria predchádzajúce vyššie hladiny.

Na základe tohto rámca vznikne komplexný obraz o organizačnom prostredí ZP, ktorý umožní odpovedať na hlavnú výskumnú otázku.

Obmedzením je, že sa príspevok nezameria na hodnotové a ideové základy politických strán. Na miestach, kde je to možné, však upozorňujeme na súvislosti vyplývajúce práve z rôznosti hodnotových a ideových preferencií.

Analýza je zúžená na aktérov, ktorých úloha vplývať a vytvárať organizačné prostredie je zakotvená v hlavných zákonoch štátu, najmä v ústave. Pri analýze je zvolená logika postupu od aktérov s najnižšou právomocou v oblasti ZP (parlament) po najdôležitejších (vláda).

Z časovej perspektívy potom skúmame obdobie po roku 2004, teda roku, keď SR aj ČR vstúpili do EU a NATO. Takto sa predíde hodnoteniu organizačného prostredia, ktoré bolo v procese prispôsobenia sa členstvu v týchto zoskupeniach.

1 Komparácia organizačného prostredia SR a ČR

1.1 Postavenie parlamentu ako aktéra ZP

Postavenie parlamentu ako aktéra ZP skúmame z pohľadu jeho úlohy v statickej aj dynamickej dimenzii procesu tvorby ZP, pričom sa zameriavame na rôzne úrovne analýzy, a to úroveň individuálnu, skupinovú (výbory) a úroveň parlamentu ako celku. Keďže parlament SR (Národná rada Slovenskej republiky – NR SR) je jednokomorový a Parlament ČR dvojkomorový, vynechaná je úroveň jednotlivých komôr, ktorá nie je použiteľná pre prípad SR.

²⁶ Allison, G. T. (1971): *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, s. 162.

²⁷ Prínosným je v tomto ohľade dielo *Zahraničná a bezpečnostná politika SR v dokumentoch*, ktoré zachytáva najvýznamnejšie dokumenty zakotvujúce ZP v SR. Viac pozri: Weiss, P. – Škvrnda, F. (eds.) (2004): *Zahraničná a bezpečnostná politika SR v dokumentoch – I*.

Z hľadiska ústavnoprávneho zakotvenia činnosti parlamentov ČR a SR v oblasti zahraničnej politiky neexistujú zásadné rozdiely. V hlavných bodoch činností sa právomoci parlamentov zhodujú.

Z Ústavy SR pre NR SR v oblasti zahraničnej politiky vyplývajú rovnaké právomoci ako v prípade Ústavy ČR pre Parlament ČR, s tým rozdielom, že NR SR je jednokomorový orgán. NR SR aj Parlament ČR vyslovuje súhlas s medzinárodnými zmluvami (čl. 86 Ústavy SR, čl. 49 Ústavy ČR), schvaľuje rozpočet a môže rozhodovať v oblasti bezpečnostnej politiky (čl. 86 g, j, k, l, Ústavy SR, čl. 43 Ústavy ČR), má právomoc prijímať ústavné zákony, ktorými môže meniť Ústavu, aj štátne hranice (čl. 3 odsek 2, Ústavy SR, čl. 11 Ústavy ČR) a zriaďuje výbory ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány, ktorých činnosti ustanovuje zákon²⁸ (čl. 92 Ústavy SR; čl. 31 Ústavy ČR). Na rozdiel od Ústavy ČR, Ústava SR zriaďovanie komisií nezakotvuje²⁹.

Zásadným rozdielom tak je rozdiel v počte komôr parlamentov, čo najmä pri procedúrach schvaľovania zákonov môže vygenerovať rozdielne výsledky, zároveň v prípade ČR môže dôjsť k istému „zdvojeniu“ zahraničnopolitických aktivít výborov tvorených Poslaneckou snemovňou aj Senátom.

1.1.1 Individuálna úroveň

V ČR aj SR poslanec na individuálnej úrovni má právo zákonodarnej iniciatívy. V ČR je právo zákonodarnej iniciatívy v druhej komore parlamentu (Senáte) obmedzené na možnosť podávať návrh zákona iba v rámci Senátu ako celku. Interpelačným právom v oboch republikách disponuje iba poslanec. Poslanci, ktorí boli členmi výborov Parlamentu so vzťahom k ZP, a tým boli najbližšie k ZP problematike, by mali vyvíjať aj vyššiu aktivitu pri legislatívnej iniciatíve na ovplyvnenie ZP. Zelinka ukázal, že v rozmedzí rokov 2002 - 2006³⁰ poslanci ani senátori ČR zákonodarnú iniciatívu na ovplyvnenie zahraničnej politiky nevyužívali.³¹ Pri aplikácii na obdobie 2006 – 2011 bolo legislatívnych návrhov celkovo 8. Okrem návrhov ústavných zákonov o referendách³² a návrhu zákona o nutnosti dodržiavania záväzných noriem medzinárodného práva³³, ktoré sa dajú považovať za návrhy presadzujúce poslancovu/senátorovu víziu zahraničnej politiky, boli ostatné návrhy za sledované obdobie skôr technického charakteru, čo potvrdzujú Zelinkove zistenia. V SR vo výboroch NR SR so zahraničnopolitickou agendou³⁴ boli za rovnaké obdobie (2002 -

²⁸ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

²⁹ Činnosť komisií je zakotvená v Rokovacom poriadku NR SR (6. Časť paragraf 61)

³⁰ Kvôli spresneniu treba dodať, že Zelinka skúmal zákonodarnú činnosť poslancov a senátorov v Zahraničnom výbore, Výbore pro zahraniční záležitosti, obranu a bezpečnosť a v oboch Výboroch pro evropské záležitosti.

³¹ Zelinka, P. (2007): Parlament jako aktér zahraniční politiky České republiky, s. 120-121.

³² Šlo o referendum o umiestnení prvkov protiraketovej obrany a referendum o pristúpení ČR k Lisabonskej zmluve. Prvé nebolo schválené, druhé bolo vzaté späť v 2. čítaní.

³³ Navrhnuté podmienky uznania Kosova (zamietnuté v 1. čítaní) a o spôsobe uznávania novovzniknutých štátov (zamietnuté v 1. čítaní).

³⁴ Zahraničný výbor NR SR, Výbor NR SR pre európsku integráciu, Výbor NR SR pre európske záležitosti

2011) predložené 3 návrhy zákonov³⁵, ktoré sa dotýkali zahraničnopolitickej agendy a ktoré mali prevažne technický charakter. Rovnako ako v prípade ČR tak ani v SR legislatívnu iniciatívu v oblasti ZP poslanci nevyužívali.

Na rozdiel od zákonodarnej iniciatívy sú poslanecké interpelácie využívané veľmi často, a to rovnako v ČR ako v SR. Interpelovaný člen vlády je povinný podľa ústavy na interpeláciu odpovedať do 30 dní od jej uskutočnenia (čl. 53 (2) Ústavy ČR, čl. 80 Ústavy SR). Interpelácie však nemajú záväzný charakter, ale môžu upozorniť na chybné smerovanie ZP. Účinok interpelácie v zásadných otázkach nespôsobí zmenu, v čiastkových záležitostiach zakomponovanie obsahu otázky závisí od každého ministra, či premiéra. Celkovo sa vplyv na ZP na individuálnej úrovni dá považovať za nízky.³⁶

Na individuálnej úrovni je ešte nutné spomenúť úlohu predsedov parlamentu. Predsedovia Poslaneckej snemovne ČR a Senátu ČR formálne nevykonávajú aktivity zamerané na zahraničnú politiku, pretože na základe legislatívnej úpravy priame prepojenie neexistuje. Obom však podľa rokovacích poriadkov prislúcha právo zastupovať Poslaneckú snemovňu a Senát navonok, čo Zelinka považuje za interpretovateľné ako právomoc vykonávať zahraničnopolitické aktivity.³⁷ Rovnako Predseda NR SR nemá legislatívne zakotvené zahraničnopolitické aktivity, zastupovať NR SR navonok mu pripisuje až Rokovací poriadok NR SR (paragraf 34 odsek 2a). Vplyv predsedov potom Zelinka charakterizuje ako pomerne silný, neformálny, so širokým priestorom na aktivitu a vlastnú iniciatívu, v závislosti od osobnosti predsedu. Priestor aktivít a vlastných iniciatív má svoju platformu v rôznych inštitúciách alebo vo formáte stretnutí najvyšších predstaviteľov parlamentov.³⁸

1.1.2 Skupinová úroveň

Pod skupinovú úroveň spadajú organizačné jednotky, orgány, ktoré si parlament vytvára s cieľom rokovať o zahraničnej agende, a analyzovať a vyhodnocovať. Tieto potom vyúsťujú do uznesení, ktoré majú pre parlament odporúčací charakter. Legislatívne je možnosť vytvárania výborov zakotvená v ústavách oboch štátov, bližšie sú definované v jednotlivých rokovacích poriadkoch.

Podľa Zelinku môžu výbory vplyvať na zahraničnú politiku dvoma spôsobmi. Prvým spôsobom je vplyv na vnútro parlamentu (prejednávanie zahraničnopolitickej agendy a vydávanie odporúčajúcich uznesení – k medzinárodným zmluvám, rozpočtu ministerstva zahraničných vecí (ďalej len MZV)), druhým je vplyv zameraný navonok parlamentu (vlastná diplomatická aktivita, označovaná aj ako „parlamentná diplomacia“).³⁹ Stupeň korelácie medzi odporučeniami výborov a schválením zákonov, zmlúv či uznesení je vysoký vzhľadom na to, že zloženie výborov zodpovedá proporčne rozdeleniu kresiel v parlamente a parlamentných komorách. Rovnaký stav je

³⁵ Návrh ústavného zákona o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach EÚ (zverejnený v Zbierke zákonov č. 397/2004); návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o oficiálnej rozvojovej pomoci (zamietnutý v 1. čítaní); návrh zákona, ktorým sa zriaďuje Slovenský historický ústav v Ríme (prezident SR ho vrátil)

³⁶ Zelinka, P. (2007): Parlament jako aktér zahraniční politiky České republiky, s. 121.

³⁷ Ibid., s. 124.

³⁸ Ibid., s. 124.

³⁹ Ibid., s. 124-126.

aj v prípade výborov NR SR. Funkcia výborov vo vnútri parlamentu je teda najmä v oblasti analýz, hodnotení a informácií. Vonkajšie funkcie parlamentu spočívajú v tom, že výbory prijímajú zahraničné delegácie alebo vysielajú vlastné delegácie s cieľom prerokovávať otázky spoločného záujmu, poprípade slúžia na rozvoj ekonomickej spolupráce, keď sa v delegácii výboru nachádzajú aj predstavitelia súkromného sektoru⁴⁰. Parlamentná diplomacia nie je protokolárne obmedzená, a teda dovoľuje prejednávať aj témy, o ktorých sa ťažko diskutuje na inej platforme kvôli ich chýlostivému charakteru⁴¹.

1.1.3 Úroveň parlamentu ako celku

Parlament ČR na tejto úrovni je na skúmanie problematický, vzhľadom na chýbajúcu legislatívu upravujúcu bližšie spoluprácu oboch komôr. Takýto zákon by podľa Ústavy museli prijať obe komory Parlamentu (Čl. 40 Ústavy ČR), pričom posledná iniciatíva na schválenie tohto zákona nebola úspešná už po prvom čítaní v Poslaneckej snemovni, keď Ústavnoprávny výbor neodporúčal v končiacom volebnom období sa týmto zákonom (tzv. stykovým zákonom) ďalej zaoberať.⁴² Je teda otázne do akej miery, bez legislatívneho zakotvenia, môžu tieto dve komory spolupracovať a koordinovať ZP. Zelinka v tejto súvislosti hovorí o neformálnych vzťahoch medzi komorami ako o vzťahoch založených najmä na osobných vzťahoch predsedov týchto komôr alebo poslancov a senátorov.⁴³ Ústava však určuje spôsob, akým sa hlasuje o zahraničnopolitických otázkach a pripisuje obom komorám rovnakú úlohu, keď napríklad schválenie medzinárodných zmlúv alebo vyslanie ozbrojených síl vyžaduje súhlas oboch komôr, bez možnosti prehlasovania Senátu Poslaneckou snemovňou.⁴⁴ Okrem toho podľa Zelinku v zahraničnopolitických témach obe komory Parlamentu ČR vystupujú spravidla v pozícii legitimizujúcej, a teda o zásadných otázkach zahraničnopolitického významu hlasujú v súlade s politikou vykonávanou vládou.⁴⁵

Ústava SR stanovuje spôsob hlasovania v NR SR o zahraničnopolitických otázkach, pričom na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou je nutná nadpolovičná väčšina všetkých hlasov (čl. 84 (3) Ústavy SR). Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou, ktorou sa prenáša časť práv SR na EÚ, o vypovedaní vojny inému štátu je nutná trojpäťtinová väčšina všetkých poslaneckých hlasov (čl. 84 (4) Ústavy SR). Zahraničnopolitické otázky preto často vyžadujú, aby v NR SR za vládny zákon hlasovala aj opozícia. Najmä v prípadoch, keď musí byť súhlas 3/5 parlamentu. V praxi sa nevyskytol prípad, že by vládny zákon o zahraničnopolitickej otázke nebol schválený, i keď nastali prípady, že

⁴⁰ Ibid., s. 124-126.

⁴¹ Kořan, M. (2010): The Political Context and the Making of the Czech Foreign Policy in 2007 – 2009, s. 37.

⁴² Usnesení ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovne ČR z 67. schůze 2010.

⁴³ Dokazuje to na vzťahoch Petr Pithart – Lubomír Zaorálek, Lubomír Zaorálek – Přemysl Sobotka, Přemysl Sobotka – Tomáš Vlček, kde pri prvej dvojici dochádzalo k častým spoločným aktivitám, pri druhej dvojici tieto aktivity upadli a posledná dvojica bola znovu aktívna.

⁴⁴ V prípade iných zákonov je Poslanecká snemovňa schopná prehlasovať zákon schválený alebo neschválený v Senáte.

⁴⁵ Zelinka, P. (2007): Parlament jako aktér zahraniční politiky České republiky, s. 128-132.

o danej otázke sa viedla zdĺhavejšia rozprava, poprípade sa prijatie daného zákona zdržalo, alebo bola snaha o využitie zahraničnopolitickej otázky na presadenie vnútro politickej otázky⁴⁶. Konečné schválenie vládnych návrhov potom dokazuje, že legitimizujúca úloha NR SR nie je iba formálna, ale prejavuje sa aj v praxi. V tomto ohľade sa NR SR zhoduje s Parlamentom ČR.

Dôležitý je vzťah parlamentu k vláde. Parlament schvaľuje štátny rozpočet, ktorý navrhuje vláda vyslovuje aj dôveru vláde, čím na jednej strane ovplyvňuje finančné možnosti na činnosť aktérov ZP a na druhej strane formálne vyslovuje súhlas s vládnu politikou v zahraničnopolitickej oblasti.

Vláda je navrhovateľom medzinárodných zmlúv, vstupu do medzinárodných organizácií, a oboznamuje parlament s obsahom prerokovaných dokumentov (čl. 10b Ústavy ČR, čl. 1 ústavného zákona č. 397/2004 Zb.). Z ministerstiev vytváraných vládou je hlavným partnerom parlamentu MZV, ktoré predstavuje parlamentu víziu a zameranie zahraničnej politiky. Predstavitelia MZV oboznamujú členov parlamentu, najčastejšie na rokovaní výborov, o najaktuálnejších témach zahraničnej politiky, napríklad o vedených diplomatických rokovaníach alebo o činnosti vojenských jednotiek na vyslaní v zahraničí. Okrem toho MZV, vo väčšine prípadov reprezentované ministrom zahraničných vecí alebo štátnym tajomníkom/náместníkom, oboznamuje výbory s jednotlivými položkami rozpočtu a záverečného účtu.

Celkovo sa dá povedať, že na jednotlivých úrovniach sú parlamenty SR a ČR v rámci ich statickej roviny rovnaké. Rozdiel v počte komôr, prináša ČR väčšiu kontinuitu – vzhľadom na Senát a spôsob volieb doň. Na úrovni jednotlivca v oboch prípadoch legislatívna iniciatíva členov výborov, venujúcich sa zahraničnopolitickým otázkam, bola nízka. Na úrovni výborov má schválenie otázky na tejto úrovni vysokú koreláciu so schválením na úrovni celého parlamentu, vzhľadom na proporčne rovnaké zloženie výboru ako parlamentu. Parlament ako celok potom v oboch republikách svojou činnosťou legitimizoval vládnu politiku.

1.2 Prezident a jeho právomoci v zahraničnej politike

Ústavne zakotvená pozícia a právomoci prezidentov ČR a SR sa v oblasti ZP v zásade nelíšia. Obaja prezidenti sú podľa ústavy hlavou štátu (čl. 54 Ústavy ČR; čl. 101(1) Ústavy SR) a reprezentujú štát navonok (čl. 63 Ústavy ČR, čl. 102 Ústavy SR), pričom obaja majú veľkú mieru autonómie v procese tvorby ZP, keďže nie sú zodpovední žiadnej ústavnej alebo politickej autorite. Ďalšie právomoci prezidentov v zahraničnopolitickej oblasti určujú články 102 Ústavy SR a 63 Ústavy ČR. Prezident prerokúva a ratifikuje medzinárodné zmluvy. V oboch krajinách prezident vydal rozhodnutie⁴⁷, ktorým právomoci prerokúvania medzinárodných zmlúv prenáša na vládu alebo s jej súhlasom na jednotlivých jej členov, a teda v praxi prerokúvanie medzinárodných zmlúv vykonáva vláda a prezident sa zúčastňuje len na ich

⁴⁶ Príkladom môžu byť: Ratifikácia Lisabonskej zmluvy (2008); schvaľovanie Návrhu na ukončenie pôsobenia príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky v operácii Iracká sloboda v Iraku (2007);

⁴⁷ Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky z 29. júna 2001 o prenesení právomoci dojednávateľ niektoré medzinárodné zmluvy, zákon č. 250/2001 Zbierky zákonov; Rozhodnutie prezidenta republiky ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv, zákon č. 144/1993 Sbírky zákonů

ratifikácii.⁴⁸ Prezidenti prijímajú, poverujú a odvolávajú vedúcich diplomatických misií, pričom vedúcich zastupiteľských misií prezidentovi odporúča vláda podľa návrhu MZV. Prezident však môže nomináciu odmietnuť. Po odmietnutí vláda podá novú nomináciu, kým sa s prezidentom nezhodne.⁴⁹ Prezidenti oboch štátov v svojich právomociach v ZP podliehajú povinnosti kontrasignácie, ktorá vyplýva priamo z ústavy.⁵⁰ Znamená to, že prvotnú zodpovednosť za takéto rozhodnutie má vláda⁵¹ a aj váha zahraničnopolitického rozhodovania je výslovne na strane vlády. Formálne sú tak obaja prezidenti v oblasti ZP slabými aktérmi. Dôležité sú však práve ich neformálne alebo menej formálne aktivity, pri ktorých prezident nie je ovplyvňovaný ani politickými (nepotrebuje súhlas parlamentu ani vlády) ani lobistickými tlakmi⁵².

Na to, aby zahraničná politika fungovala konzistentne, je nutná efektívna komunikácia medzi prezidentom a vládou, hlavne s MZV. Hlavným komunikačným prepojením medzi týmito aktérmi je v oboch štátoch Kancelária prezidenta. Legislatívne je zriadenie a činnosť Kancelárie prezidenta SR určená zákonom č. 16/1993 Z.z. o Kancelárii prezidenta SR v znení neskorších predpisov a zákonom 114/1993 Sb. O Kancelárii prezidenta ČR. Činnosť kancelárií a ich štruktúru bližšie určujú Organizačné poriadky. V ČR tak úlohu komunikácie s MZV má podľa organizačného poriadku Zahraniční odbor, na Slovensku je to Odbor zahraničnej politiky. Vymedzenie činností oboch odborov je skoro totožné. V zásade v oboch štátoch tento odbor zhromažďuje, spracúva a vyhodnocuje pre prezidenta informácie o zahraničnej politike štátu a medzinárodných vzťahoch. Z týchto informácií vypracúva pre prezidenta stanoviská, návrhy a odporúčania pre zahraničnopolitické aktivity a vystúpenia prezidenta, z čoho sa dá usudzovať, že touto činnosťou môže ovplyvňovať prezidentov názor. V SR v rámci Odboru zahraničnej politiky pracuje 5 odborných pracovníkov (riaditeľ + 4 referenti), ktorí majú rozdelenú agendu na jednotlivé teritória a regióny sveta a agendu NATO a EÚ.

Na základe informácií získaných z osobného rozhovoru s riaditeľom Odboru zahraničnej politiky Kancelárie prezidenta SR (ďalej len OZP KP SR) Jánom Šothom je mechanizmus výmeny informácií o zahraničnopolitických otázkach medzi OZP KP SR a MZV SR nasledovný: KP je v stálom kontakte s MZV SR a jednotlivými ZÚ v zahraničí, ktoré KP SR poskytujú každodenne aktuálne informácie o dôležitých témach zahraničnej politiky. Okrem iného MZV zasiela týždenný prehľad vybraných správ zo ZÚ, čím sa podľa slov riaditeľa OZP KP SR zabezpečuje neprehliadnutie dôležitej témy, ktorú možno predstavitelia ZÚ nepovažovali za potrebnú zaslať KP SR. MZV poskytuje aj denný monitoring médií, týždenný monitoring o energetickej politike, informácie o prioritných témach (V4, spojenci, konflikty) a na vyžiadanie aj

⁴⁸ Oba prezidenti môžu toto rozhodnutie zrušiť, ale v praxi k takejto situácii nedošlo.

⁴⁹ V roku 2004, prezident SR I. Gašparovič nesúhlasil s vymenovaním poslanca a bývalého rektora Univerzity Komenského Ferdinanda Devínskeho na post veľvyslanca v Maďarsku. (Mesežnikov, G. (2009): Činnosť prezidenta SR Ivana Gašparoviča v rokoch 2004 – 2008.) V roku 2010 prezident ČR V. Klaus odmietol nominovať za ministra zahraničných vecí navrhnutého Petra Mareše na post veľvyslanca na Ukrajinu. (Kubita, J. (2010): Veľvyslanec v USA bude Gandalovič.)

⁵⁰ Čl. 63, odsek 3 Ústavy ČR; čl. 102, odsek 2 Ústavy SR.

⁵¹ Müller, D. (2007): Legislatívny rámec tvorby České zahraniční politiky, s. 26-27.

⁵² Batora, J. (2004): Inštitucionálne zázemie zahraničnej politiky SR, s. 94.

iné informácie. Medzi MZV SR a KP SR neexistuje informačný systém na prenos informácií, disponujú len internými informačnými systémami, ktoré nie sú prepojené. Podľa typu informácie a stupňa utajenosti sa potom informácie z MZV SR a ZÚ SR posielajú prezidentovi a riaditeľovi OZP KP SR priamo mailovou komunikáciou alebo telefonicky (otvorené správy z MZV a ZÚ), v prípade utajených skutočností (depeše, spisy) cez sekretariát KP SR osobne. Existujú aj informácie, ktoré dostane len prezident, alebo také, ktoré má k dispozícii len prezident a potom ich obsah zdieľa s riaditeľom OZP KP SR – takýchto prípadov však podľa vyjadrenia riaditeľa OZP KP SR Jána Šotha nie je veľa. Výmena informácií môže prebiehať aj na referentskej úrovni, ale riaditelia sú s týmto oboznámení.⁵³

Pri príprave prejavov a vystúpení prezidenta OZP KP SR komunikuje s MZV a ZÚ, ktoré vytvárajú podklady, naznačujú hlavné témy a témy, o ktorých je vhodné a nutné diskutovať. Tieto podklady KP upraví, rozšíri o témy, ktoré prezident považuje za dôležité, alebo zníži akcent niektorých tém. Úpravu textu už OZP KP SR nemusí spätne konzultovať s MZV, avšak v prípade zásadnej zmeny obsahu je na túto MZV vždy upozornené. Zároveň pri každom prezidentovom prijatí zahraničného činiteľa, alebo pri prezidentových cestách do zahraničia je prítomný aj pracovník MZV, a teda MZV je priamo informované o vyjadreniach prezidenta.⁵⁴

Prezident sa pravidelne stretáva s ministrom zahraničných vecí, ale aj inými ústavnými činiteľmi a diskutujú o významných zahraničnopolitických udalostiach, čím si vyjasňujú svoje pozície. Stretnutia sa uskutočňujú ad hoc, pričom ich zakotvenie možno nájsť v ústnej dohode, ktorá sa spravidla obnovuje pri každej zmene vlády alebo prezidenta. MZV na začiatku každého roku koordinuje zahraničné cesty relevantných ústavných činiteľov, pričom cesty prezidenta neschvaľuje iný štátny orgán. Na zasadnutiach vlády a NR SR sa má podľa Ústavy SR prezident právo zúčastňovať, robí tak však len sporadicky.

V ČR sa v rámci Zahraničného odboru vytvorili dve oddelenia. Prvým je Oddelení NATO a EU a druhým Oddelení bilaterální spolupráce. Na tomto odbore pracuje spolu sedem pracovníkov. Zahraničný odbor podľa organizačného poriadku spolupracuje s MZV ČR na zhromažďovaní, spracúvaní a vyhodnocovaní informácií o zahraničnej politike a vypracúva pre prezidenta podklady s odporúčaniami na rokovania a jeho vystúpenia. Okrem agendy súvisiacej s prípravou zahraničných ciest alebo prijatí prezidentom, tlmočí príslušným orgánom a úradom stanoviská a názory prezidenta k zahraničnopolitickým témam a zabezpečuje tiež jeho korešpondenciu.⁵⁵

Rovnako ako v prípade SR prezident ČR sa vždy dohodne s premiérom a ministrom zahraničných vecí na neformálnych, ale pravidelných stretnutiach, s cieľom koordinovať zahraničnú politiku. Počas vlády Topolánka sa však tieto stretnutia prerušili kvôli sporu medzi prezidentom Klausom a premiérom Topolánkom.⁵⁶ Kořan dodáva, že neboli ani hlavnou platformou vytvárania

⁵³ Rozhovor s Jánom Šothom v Bratislave 25.3.2011.

⁵⁴ Rozhovor s Jánom Šothom v Bratislave 25.3.2011.

⁵⁵ Organizačný poriadok Kancelárie prezidenta ČR, čl. 5.

⁵⁶ Beneš, V. - Braun, M. (2010): The European Dimension of the Czech Foreign Policy, s. 76.

konsenzu.⁵⁷ Neznamená to však, že prestala aj komunikácia medzi kanceláriou prezidenta a vládou, respektíve MZV ČR.

Na rozdiel od prezidenta SR, zahraničné cesty prezidenta ČR podliehajú schváleniu vládou,⁵⁸ ale ešte sa nestalo, že by prezidentovu cestu vláda neschválila. V roku 2005, však premiér Paroubek vyhlásil, že v prípade, ak sa prezident Klaus nebude v zahraničí vyjadrovať v línii so zahraničnou politikou, obmedzí jeho zahraničné cesty.⁵⁹

Cez Výbor pre EÚ sa prezident zúčastňuje na príprave vládnych stratégií, pozícií a inštrukcií na stretnutia Európskej rady. Kancelária prezidenta je pridruženým členom oboch pracovných úrovní aj vládnej úrovne Výboru pre EÚ a zúčastňuje sa na diskusiách o všeobecnejších strategických otázkach.⁶⁰

Na základe uvedených informácií možno zhrnúť, že obaja prezidenti majú veľmi podobné postavenie v rámci ZP štátu vymedzenej legislatívnou rovinou. Na základe ich vymedzených právomocí sa formálna úloha prezidentov v ZP týchto štátov dá označiť ako nízka. Napriek tomu ich vystupovanie a názory majú veľký vplyv na to, ako tieto štáty vnímajú zahraniční partneri a svojím akcentom k niektorým témam môžu ovplyvniť mieru pozornosti, ktorá im je venovaná. Funkcie a výmeny informácií medzi kanceláriou prezidenta a MZV, poprípade medzi prezidentom a ústavnými činiteľmi osobne v oboch štátoch prebiehajú na rovnakej alebo veľmi podobnej báze.

Ako hlavný faktor vplyvu prezidenta na ZP potom vystupuje do popredia jeho vlastná osobnosť, jeho preferované témy a miera, ktorou sa v hlavných témach ZP zhoduje s líniiu vlády, alebo do akej miery prezident svoje názory koriguje, zmiernuje, aby spolu s vládou svojim zahraničným partnerom vysielali konzistentné postoje.

1.3 Vláda ako aktér zahraničnej politiky

Na vládu ako aktéra ZP sa dá pozerat' z viacerých hľadísk najmä v rámci jej dynamickej roviny. Z hľadiska smerovania sa dá činnosť vlády rozdeliť na vnútornú (formovanie zahraničnej politiky vo vnútri vlády) a vonkajšiu (zahraničné cesty predstaviteľov vlády, premiérska diplomacia). Z hľadiska úrovne analýzy vlády sa dá pozerat' na jednotlivca, ktorý je v tomto prípade zastúpený pozíciou predsedu vlády a ministrov, spomedzi ktorých najvýznamnejším je minister zahraničných vecí. Ďalšou úrovňou je úroveň skupiny, ktorú reprezentujú ministerstvá (najmä MZV) a poradné výbory vlády, ktoré sa zaoberajú zahraničnopolitickou agendou. Poslednou je úroveň vlády ako celku. Nasledujúca časť je venovaná legislatívnym vymedzením pozície vlády ako aktéra ZP. Vzhľadom na obmedzený priestor sa príspevok nebude hlbšie venovať organizačnému prostrediu v rámci MZV, ani problematike postavenia ostatných ministerstiev.

Vláda je ústavne vymedzená ako kolektívny vrcholný orgán výkonnej moci a skladá sa z predsedu, podpredsedov a ministrov (čl. 67 odsek 1 Ústavy ČR; čl. 108

⁵⁷ Kořan, M. (2007b): Domestic Politics in Czech Foreign Policy: Between Consensus and Clash, s. 36.

⁵⁸ Pozri Usnesení vlády České republiky ze dne 22. Května 2000 č. 506 + 2P o koordinaci zahraničních cest členů vlády a o financování vrcholních návštěv.

⁵⁹ Paroubek tak reagoval na Klausove kritické vyjadrenia voči Ústavnej zmluve EÚ. ČTK, (26.5.2005): Paroubek pohrozil Kalusovi omezení zahraničních cest.

⁶⁰ Beneš, V. - Braun, M. (2010): The European Dimension of the Czech Foreign Policy, s. 76.

Ústavy SR). Medzi kompetencie vlády v oblasti ZP, ktoré sú legislatívne zakotvené (zákon č. 2/1969 Sb., čl. 119 Ústavy SR) patria najmä formulácia ZP, rozhodovanie v zbore o návrhoch zákonov, o programe vlády a o jeho plnení, o medzinárodných zmluvách a o bezpečnostných otázkach týkajúcich sa vyslania ozbrojených síl alebo o vyhlásení vojnového stavu. Z tohto vymedzenia jasne vyplýva, že vláda zohráva najdôležitejšiu úlohu v oblasti ZP najmä formuláciou ZP. Ako jediná z ústavných orgánov totiž disponuje touto právomocou. Okrem toho má vláda právomoc, bez nutnosti schválenia v parlamente, nadviazať diplomatické styky s inými štátmi. Kořan dodáva, že aj keď nie je zahraničnopolitická agenda v rokovaní vlády na prioritnom mieste, vplyv vlády je v tejto oblasti zásadný. A aby bola ZP vykonávaná bez väčších problémov je nutné, aby neexistovali rozpory v komunikácii medzi rezortmi a úradom vlády, alebo priamo premiérom.⁶¹

Na vykonávanie jednotlivých politík, vláda zákonom⁶² zriaďuje ministerstvá (čl. 79 Ústavy ČR, čl. 122 Ústavy SR) a určuje ich agendu. Za riadenie a za ich činnosť zodpovedá minister. Príslušný ministri sa potom venujú problematike svojej pôsobnosti, vypracovávajú koncepcie rozvoja a pripravujú podklady pre štátny rozpočet. Všetky materiály predkladajú vláde na rokovanie.⁶³ Vláda o predložených materiáloch rozhodne uznesením a uloží predsedovi vlády, podpredsedovi vlády alebo priamo rezortným ministrom vykonanie uznesení vlády.⁶⁴

Hlavným aktérom, ktorý vytvára, koordinuje a riadi ZP je MZV. Vo viacerých oblastiach potom MZV spolupracuje s inými ministerstvami.⁶⁵

Vláda rozhoduje aj o zahraničných cestách predsedu vlády a ministra zahraničných vecí, určuje spôsob financovania týchto ciest a veľkosť delegácie. Keďže MZV je v oboch krajinách zodpovedné za koordináciu zahraničných ciest, je to práve minister zahraničných vecí, ktorý informuje o týchto cestách na zasadnutí vlády. Ani v jednom štáte sa však nestalo, že by nejakú zahraničnú cestu, alebo jej financovanie vláda neschválila.

Obe vlády, aj v ČR aj v SR, rozhodujú v zbore a na prijaté uznesenia je nutný súhlas nadpolovičnej väčšiny jej členov (čl. 76 Ústavy ČR; čl. 118 a čl. 119 Ústavy SR). Nutnosť nadpolovičnej väčšiny hlasov umožňuje, aby sa do konečného uznesenia dostali názory jednotlivých rezortov, z čoho vyplýva, že konečné uznesenie bude závisieť od toho, či je vláda koaličná,⁶⁶ a od jednotnosti takejto koalície. Okrem toho, každý návrh musí pred jeho prerokovaním vládou prejsť pripomienkovým konaním⁶⁷,

⁶¹ Kořan, M. (2008): Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2007, s. 21-22.

⁶² Tzv. kompetenčný zákon. V ČR je to zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, v SR je to zákon č. 575/2001 o organizácii a činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

⁶³ Gajdoš, M. (2007): Vláda jako aktér zahraniční politiky České republiky, s. 43.

⁶⁴ Kořan, M. (2008): Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2007, s. 18.

⁶⁵ Najčastejšie s Ministerstvom hospodárstva a výstavby SR/ Ministerstvom obchodu a priemyslu ČR.

⁶⁶ V SR aj ČR v doterajšej histórii bola nutnosť vytvárať vládne koalície, čo je do veľkej miery determinované pomerným volebným systémom (v SR sa takto volí celý Parlament, v ČR dolná komora parlamentu – Poslanecká snemovňa).

⁶⁷ Výnimkou sú prípady, keď predkladaný materiál je nelegislatívnej, nekoncepčnej povahy a nezasahuje do pôsobnosti iných orgánov verejnej moci, ani im z neho nevyplývajú úlohy,

v ktorom si jednotlivé ministerstvá vyjasňujú stanoviská k danej problematike. Zároveň takto prebieha vzájomná kontrola.⁶⁸

Spôsob priebehu samotného rokovania v rámci vlády je daný rokovacími poriadkami, ktoré vláda môže meniť uznesením vlády a prispôbiť ich tak svojim potrebám. V rámci oboch rokovacích poriadkov je zakotvená možnosť vytvárať poradné orgány, ktorých hlavné úlohy, zloženie a metódy práce určí ich štatút schválený vládou.(čl. IX Rokovacieho poriadku ČR; čl. 17 Rokovacieho poriadku vlády SR). Jednotlivé pomocné orgány sú zamerané na také témy, ktoré sú zvyčajne v kompetencii viacerých ministerstiev a ich zriadenie má slúžiť najmä na koordináciu práce týchto ministerstiev a prípadné riešenie sporov medzi rezortmi. Počas rokovania vlády informujú jednotlivé výbory o výsledkoch rokovania (väčšinou rezortní ministri). To, aký pomocný výbor vlády sa schválil, odzrkadľuje vládne prioritné témy a preferované postupy.⁶⁹

Zahraničnopolitickou agendou sa z týchto orgánov zaoberá v ČR: Bezpečnostná rada štátu a Výbor pro Evropskou unii. Na Slovensku sú to obdobné poradné orgány: Bezpečnostná rada štátu a Ministerská rada vlády.

Bezpečnostné rady majú za úlohu koordinovať problematiku bezpečnosti v štáte. S týmto cieľom si vytvárajú pracovné výbory (Výbor pre koordináciu zahraničnej bezpečnostnej politiky ČR v gescii ministra zahraničných vecí a Výbor pre zahraničnú politiku SR – predsedu navrhuje minister zahraničných vecí SR). Bezpečnostná rada má v oboch štátoch 9 členov, pričom sa zhodujú aj v zastúpených ministerstvách. Prezident má v oboch štátoch právo ju zvolať a zúčastniť sa na jej rokovaníach.

Pôvodne Ministerská rada vlády SR pre záležitosti EÚ (v súčasnosti Ministerská rada) na Slovensku a Výbor pro Evropskou unii v ČR slúžili na stanovovanie a koordináciu pozícií v EÚ. Vznik tohto orgánu a obsadenie jeho jednotlivých postov sa v oboch štátoch spája s prechodom koordináčnej právomoci v oblasti politik EÚ z MZV na tento orgán.

V prípade ČR v roku 2007 zmenou rokovacieho poriadku došlo k presunu agendy EÚ z MZV na novovytvorený post námestníka ministra pre európske záležitosti⁷⁰, ktorý sa takto stal prvým podpredsedom Výboru pre EÚ a minister zahraničných vecí druhým podpredsedom. Rezortné koordináčne skupiny⁷¹, dovtedy

poprípade, ak tak rozhodne vláda. (Jednací rád vlády ČR a čl. 10 odsek 7 Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR).

⁶⁸ Gajdoš, M. (2007): Vláda jako aktér zahraniční politiky České republiky, s. 43-44.

⁶⁹ Ibid., s. 45.

⁷⁰ O vytvorenie tohto postu sa snažila najmä ODS, aby sa dosiahlo sprehľadnenie kompetencií v agende EÚ a zároveň chcela verejnosti ukázať, že otázky EÚ sa nedejú mimo nich, ale že sú súčasťou ich každodenného života. (Kořan, M. (2007b): Domestic Politics in Czech Foreign Policy: Between Consensus and Clash, s. 35.) Hlavným odôvodnením vzniku tohto postu a prislúchajúcej Sekce pro evropské záležitosti bolo blížiacie sa predsedníctvo ČR v EU. Hlavnou úlohou Sekce bola koordinácia vlády pri príprave predsedníctva EÚ, pri negociácií Lisabonskej zmluvy a pri celkovom plánovaní českej EÚrúskej politiky.(Beneš, V. - Braun, M. (2010): The European Dimension of the Czech Foreign Policy, s. 74.)

⁷¹ Každé ministerstvo vytvára svoju rezortnú koordináčnu skupinu, ktorej úlohou je spolu s inými rezortmi riešiť otázky, ktoré presahujú oblasť jedného rezortu. Na zasadaní rezortnej skupiny sa vždy zúčastňovali členovia MZV, no postupne sa jednotlivá sektorová politika EÚ

obsadené pracovníkmi MZV, obsadili podriadení Podpredsedu vlády pre európske záležitosti.⁷² Výbor pre EÚ definuje hlavné stratégie a pozície v zásadných otázkach, o ktorých sa rokujú v inštitúciách EÚ. Na sprehľadnenie agendy sa výbor rozčlenil na Výbor pro EÚ na úrovni členů⁷³ a Výbor pro EÚ na pracovni úrovni. Na čele prvého spomenutého je predseda vlády ČR a podpredsedami sú minister pre európske záležitosti a minister zahraničných vecí, predsedom druhého spomenutého je minister pre európske záležitosti.

V prípade SR ešte pri vzniku Ministerskej rady vlády SR pre záležitosti EÚ, MZV presadilo také zmeny v navrhovanom štatúte, aby si zachovalo svoju hlavnú koordinačnú úlohu v otázkach politik EÚ.⁷⁴ Ešte v roku 2007 bola funkčnosť Rady otázná. Podľa Világiho a Bilčíka (2007): „Praktická využiteľnosť tohto inštitútu však bola doteraz nízka, keď sa zásadné vnútorné konflikty ohľadom postojov SR v EÚ (priority pre medzivládnu konferenciu, postoj k otvoreniu prístupových rokovani s Tureckom) riešili na pôde NR SR či koalicinej rady.“⁷⁵ Od apríla 2012 bola pôvodná rada vlády začlenená do Ministerskej rady a minister zahraničných vecí sa stal aj podpredsedom vlády. Na základe uznesenia vlády č. 226 z 31. mája 2012 bol zmenený a doplnený zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Týmto sa MZV SR nielen premenovalo na Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, ale v rámci svojich kompetencií už zahŕňa aj „koordináciu realizácie politik Európskej únie“⁷⁶.

Významným dokumentom, ktorý určuje základné smerovanie politik vlády aj oblasti ZP, je programové vyhlásenie vlády. Toto vládna koalícia vytvára po voľbách a predkladá ho parlamentu, ktorý s ním vyslovuje súhlas. V zahraničnopolitickej oblasti je tento dokument dôležitý najmä ako akási forma predlohy, na základe ktorej sa potom ZP realizuje. V oboch štátoch totiž dlhodobo chýba podrobne spracovaná dlhodobá stratégia ZP.

1.3.1 Premiérska diplomacia

Najpriamejším nástrojom na ovplyvňovanie ZP je diplomacia vykonávaná predsedom vlády – premiérska diplomacia⁷⁷. Takáto diplomacia podľa Kořana (2010) pôsobí dvomi smermi: 1) aktívne pracuje na plnení zahraničnopolitickej orientácie a cieľov daného premiéra a vlády a 2) zachováva kontinuitu a politicky zakotvuje diplomaciu na nižšej úrovni (diplomaciu MZV a iných ministrov).

Premiérska diplomacia má však aj svoje obmedzenia, ktorými je limitovaný priestor na jej vykonávanie v rámci celkovej agendy premiéra. Premiér nemá možnosť, na rozdiel od ministra zahraničných vecí, systematicky a kontinuálne pristupovať

prenáša na ad hoc princípe priamo na jednotlivé rezorty. (Gajdoš, M. (2007): Vláda jako aktér zahraniční politiky České republiky, s. 60.)

⁷² Kořan, M. (2010): The Political Context and the Making of the Czech Foreign Policy in 2007 – 2009, s. 22.

⁷³ Rozhoduje o inštrukciách na COREPER, určuje mandáty ministrov pre stretnutia Rady

⁷⁴ Batora, J. (2004b): Slovenská diplomacia v povstupovom období, s. 92.

⁷⁵ Világi, A. – Bilčík, V. (2007): Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti, odporúčanie, s. 23.

⁷⁶ Zákon č. 575/2001 Z.z. § 14, 2, g.

⁷⁷ V kontexte SR sa na označenie premiéra najčastejšie používa pojem predseda vlády. „Premiér“ a „predseda vlády“ sú významovo synonymá.

k nejakej téme alebo krajine. A k tomu je premiér ešte aj vo väčšine tém závislý od konzultantov z úradu vlády, ktorí svojou činnosťou a prípravou podkladov vedia ovplyvniť charakter agendy premiéra. Rovnako je dôležitá aj úloha MZV, ktoré poskytujú expertné a politické poradenstvo úradu vlády. Preto existuje prepojenie medzi kvalitou komunikácie a koordinácie MZV a úradu vlády a kvalitou diplomacie premiéra.⁷⁸

1.3.2 Ministerstvo zahraničných vecí

Ako sme spomenuli v legislatívnom vymedzení činnosti vlády, vláda je základným vykonávateľom a koordinátorom ZP. Väčšina úloh sa potom rieši na MZV⁷⁹, ktoré sa podieľa na tvorbe koncepcie ZP, čím spoluurčuje hlavné smerovania ZP⁸⁰. Podľa paragrafu 6 zákona č. 2/1969 O zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR je MZV ústredným orgánom štátnej správy ČR pre oblasť zahraničnej politiky. Vytvára koncepciu a koordinuje zahraničnú rozvojovú pomoc, koordinuje vonkajšie ekonomické vzťahy a podieľa sa na dojednávani medzinárodných sankcií a koordinuje postoj ČR k nim. Ďalej MZV zabezpečuje vzťahy ČR na všetkých úrovniach a koordinuje aktivity dvojstrannej a mnohostrannej spolupráce.

V SR vymedzuje činnosť MZV SR paragraf 14 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácií ústrednej štátnej správy. Rovnako ako v prípade ČR je MZV SR ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy SR k ostatným štátom a medzinárodným organizáciám. Po novele zákona v roku 2012 k týmto kompetenciám pribudli aj medzinárodné zoskupenia a vzťahy k európskym inštitúciám. Ako sme už vyššie spomenuli touto novelou bol zmenený aj názov MZV SR na Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR⁸¹.

Obe MZV zabezpečujú ochranu práv a záujmov štátu a jeho občanov v zahraničí, riadia ZÚ v zahraničí, zabezpečujú styky s orgánmi a predstaviteľmi cudzích štátov doma aj v zahraničí, nakladanie a hospodárenie s majetkom štátu v zahraničí a koordináciu prípravy a vnútroštátneho prerokovania, uzatvárania, vyhlasovania a vykonávania medzinárodných zmlúv.

Výpočet kompetencií MZV v rámci spomínaných zákonov je v ČR oproti MZV SR širší. V SR ďalšie kompetencie ako koordináciu činnosti ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy v oblasti zahraničných vzťahov a im zverených úsekoch štátnej správy, koordináciu činnosti ústredných orgánov v oblasti medzinárodných stykov ako aj kompetencie MZV SR v oblasti ekonomickej diplomacie a rozvojovej pomoci upravuje Štatút MZV SR⁸². Štatút a jeho zmeny

⁷⁸ Kořan, M. (2010): The Political Context and the Making of the Czech Foreign Policy in 2007 – 2009, s. 29.

⁷⁹ Napriek vytvoreniu už spomínanej Ministerskej rady vlády SR pre EÚ a Výboru pre EÚ v ČR, ktoré prevzali veľkú časť agendy MZV v oblasti koordinácie európskych politík, MZV stále ostáva kľúčovým hráčom pri tvorbe zahraničnej politiky.

⁸⁰ Belko, M. (2007): Ministerstvo zahraničných vecí jako aktér české zahraniční politiky, s. 74.

⁸¹ V záujme prehľadnosti bude pod skratkou MZV SR myslený rozšírený názov.

⁸² Štatút Ministerstva zahraničných vecí SR podrobnejšie vymedzuje pôsobnosť a úlohy MZV SR, ustanovuje zásady činnosti a jeho vnútornej organizácie a zároveň vzťahy k ústredným orgánom štátnej správy a ďalším orgánom a organizáciám.

schvaľuje vláda. Všetky ministerstvá do určitej miery vystupujú aj v zahraničnej politike, na čo si zriaďujú špeciálne útvary. Rovnako aj jednotliví ústavní činitelia vystupujú v ZP, a teda, pre jednotné vystupovanie štátu navonok je nutné činnosť týchto útvarov a aktérov koordinovať.

Okrem už spomenutých aktivít MZV v oboch štátoch zhromažďuje a vyhodnocuje informácie zo zahraničia a poskytuje ich iným orgánom štátnej správy (vláda, prezident, parlament). MZV tiež vydáva stanoviská ku každodenným udalostiam⁸³. Z pohľadu personálnej vybavenosti je práve MZV najkompetentnejšie a vybavené na výkon bežnej agendy ZP.

Súčasťou MZV sú zastupiteľské úrady (ZÚ)⁸⁴, ktoré reprezentujú štát v zahraničí a ktorých činnosť sa riadi Viedenským dohovorom o diplomatických stykoch a Viedenským dohovorom o konzulárnych stykoch. MZV riadi činnosť ZÚ a zaisťuje im potrebné materiálne, bezpečnostné a organizačné podmienky.

Vnútrošnú organizáciu ministerstva v oboch štátoch určuje organizačný poriadok, ktorý schvaľuje minister zahraničných vecí ako smernicu.⁸⁵

MZV riadi a za jeho činnosť zodpovedá minister zahraničných vecí. Právomoci vo vzťahu k iným orgánom štátnej moci (najmä vláde a parlamentu) ako aj vo vzťahu vnútri ministerstva v oboch krajinách určuje Organizačný poriadok MZV. Výpočet právomocí a povinností ministra zahraničných vecí je v oboch krajinách podobný.⁸⁶

Na oboch ministerstvách sa rozhodlo o nutnosti reformy organizácie a riadiacich procesov MZV (v ČR to bolo v roku 2005, v SR v roku 2006). V oboch prípadoch bolo výsledkom reformy prehodnotenie organizačnej štruktúry, strategického a projektového riadenia a prác s informáciami. Okrem toho aj vyhodnotenie činnosti ZÚ a optimalizácia ich siete.

V ČR bola snaha vytvoriť nový manažment na princípe obchodného manažmentu s cieľom zvýšiť osobnú zodpovednosť zamestnancov MZV ČR a zvýšiť efektivitu činnosti MZV. Cieľom bolo oddeliť činnosť politicky nominovaných funkcií námestníkov od kariérnych diplomatov zavedením projektového riadenia⁸⁷. V roku 2008 bol však tento proces pozastavený, vzhľadom na nevôľu samotného byrokratického aparátu MZV. Výsledkom boli iba nepatrné úpravy, najmä v oblasti IT manažmentu. Minister zahraničných vecí Jan Kohout (vláda J. Fischera) úplne zastavil všetky reformné procesy na MZV, ba dokonca niektoré už uskutočnené reformy vrátil do pôvodného stavu. Kořan vymenováva tri najpodstatnejšie otázky, ktorých zodpovedanie je nevyhnutné na efektívnejšie a transparentnejšie fungovanie dnešného

⁸³ Kořan, M. (2010): The Political Context and the Making of the Czech Foreign Policy in 2007 – 2009, s. 29-30.

⁸⁴ Veľvyslanectvá, stále misie, stále zastúpenia, delegácie, generálne konzuláty, inštitúty a ekonomické a kultúrne úrady

⁸⁵ Organizačný poriadok MZV SR musí byť v súlade s úlohami, zásadami činnosti a zásadami organizácie MZV SR uvedenými v Štatúte.

⁸⁶ MZV SR, (2012): Smernica č. 51/2012 – Organizačný poriadok MZV SR, Organizační řád Ministerstva zahraničních věcí

⁸⁷ Jedným z realizovaných projektov je Provinčný a rekonštrukčný tím v Afganistane. Schvaľovanie projektov je nasledovné: zamestnanci MZV predložia návrh projektu námestníkom, ktorí na kolégiu jedajú o strategických a finančných hľadiskách projektu a schvaľujú ho. (KOŘAN, 2009 s. 23 - 24)

MZV ČR. Týmito otázkami sú: otázky siete ZÚ a ich efektivita, otázky diplomatickej rotácie a otázky rozhodovania o osobných politikách (personal policies) a osobných otázkach v rámci MZV.⁸⁸

Koncom novembra 2006 rozhodlo vedenie MZV SR o realizácii projektu zmien na ministerstve, ktoré by mali viesť k trvalej efektivite riadenia (názov projektu TREFA)⁸⁹.

V roku 2007 prebehol vnútorný audit na MZV SR a od roku 2008 sa projekt TREFA začal implementovať. V rámci implementačnej fázy MZV SR prijalo stratégiu Úspešné Slovensko v bezpečnom svete, a zaviedlo nové formy riadenia. K líniovému a strategickému riadeniu pribudlo riadenie projektové, ktoré slúži na riadenie a riešenie prierezových a časovo ohraničených úloh, pričom umožňuje spoluprácu medzi sekciami a spoluprácu s externými subjektmi. Projektové riadenie tiež poskytuje MZV SR schopnosť flexibilnejšej reakcie, pretože nemusí zakaždým meniť svoju organizačnú štruktúru⁹⁰. Prijala sa aj nová organizačná štruktúra a prvýkrát aj Kariérny poriadok určujúci presné pravidlá a postupy profesného smerovania zamestnancov MZV SR. Zriadilo sa oddelenie vzdelávania zamestnancov – diplomatická akadémia. V oblasti informačných a komunikačných technológií MZV zaviedlo videokonferenčné hovory so Stálym zastupiteľstvom pri EÚ v Bruseli a manažérsky informačný systém, umožňujúci vedeniu MZV SR rýchlejšie sa rozhodovať, vďaka lepšiemu prístupu k informáciám vloženým do systému⁹¹. Elektronický obeh dokumentov sa z nedostatku finančných zdrojov nepodarilo zaviesť.

Vláda je z pohľadu statickej aj dynamickej roviny najdôležitejším aktérom v rámci organizačného prostredia ZP. Rovnako ako v predchádzajúcich častiach sa najmä v legislatívnej rovine vláda ČR a vláda SR neodlišujú. V dynamickej rovine sa však líšia najmä v súvislosti s potrebou artikulovať zahraničnopolitické ciele v rámci programového vyhlásenia vlády, ktoré závisia od názorovej jednotnosti koalície. Ani jeden štát nebol schopný vytvoriť dlhodobú stratégiu ZP, i keď čiastkové stratégie existujú. V rámci MZV v oboch štátoch prebehli reformné procesy, ktoré zaviedli projektové riadenie, nové informačné technológie, nové postupy v personálnych otázkach ministerstva a viedli k optimalizácii siete ZÚ.

ZÁVER

Cieľom príspevku bolo dať odpoveď na výskumnú otázku: Aké je organizačné prostredie ZP SR? Tento cieľ bol uskutočňovaný pomocou komparácie organizačných prostredí Slovenskej republiky a Českej republiky, s dôrazom na hlavných aktérov a inštitúcie, ktorých postavenie v ZP vymedzujú ústavy týchto štátov.

Odpoveď na výskumnú otázku bola rozčlenená do dvoch základných častí. Prvá, úvodná časť, sa zaoberala základným teoretickým vymedzením témy, prístupov a metód. Základným pre tento príspevok je prístup zahraničnopolitickej analýzy a

⁸⁸ Kořan, M. (2010): The Political Context and the Making of the Czech Foreign Policy in 2007 – 2009, s. 30.

⁸⁹ Vykonanie procesného, hospodárskeho, organizačného, funkčného a personálneho auditu a zavedenie systému trvalého zvyšovania výkonnosti v rezorte. (Aktuálny ročný komponent výročnej správy MZV SR 2007) .

⁹⁰ Projektové riadenie upravuje Smernica MZV SR č. 67/2008 o projektovom riadení.

⁹¹ Aktuálny ročný komponent výročnej správy MZV SR 2008.

v rámci neho modely byrokratickej politiky a organizačného procesu. Z oboch modelov bol zvolený výskumný rámec, ktorý bol použitý v druhej kapitole.

Druhá časť sa s ohľadom na kompetencie v ZP vymedzené legislatívou štátov zaoberá postupne postavením parlamentu, vlády a MZV v rámci organizačného prostredia ZP. Analyzuje vždy jednotlivé úrovne v rámci vymenovaných inštitúcií, úroveň jednotlivca, úroveň skupiny a úroveň celku a vzhľadom na zvolený rámec analyzuje nielen statickú rovinu, ktorá je daná legislatívou ale aj dynamickú rovinu, ktorá ukazuje vzťahy medzi jednotlivými aktérmi. Dôležité sú vzťahy jednak v rámci jednotlivej štátnej inštitúcie (napr. parlamentu), a jednak vzťahy voči iným inštitúciám v rámci štátu a úloha, ktorú daný aktér zohráva pri zahraničných stykoch.

Dôležitým zistením bolo, že zmeny v organizačných štruktúrach ZP, a teda miera, akou organizačné prostredie uchováva svoju štruktúru, závisí najmä od (1) zmien vlád, čo bolo najviac zreteľné v druhej časti príspevku, ktorá sa zaoberala úlohou vlády ako aktéra v ZP, potom od (2) pristupovania k medzinárodným organizáciám a zoskupeniam, keď vstup do EÚ (a NATO) v oboch štátoch spôsobil zmenu organizačného prostredia vytvorením nových postov a štruktúr na riešenie otázok vyplývajúcich z tohto členstva a keď niektoré kompetencie tradične pripisované MZV prešli na výbory vlády, ktoré mali v kompetencii záležitosti EÚ⁹². Tretím dôvodom sú (3) zmeny v medzinárodnom systéme alebo „externé šoky“.

Výraznejším, i keď v praxi nevyužitým rozdielom v organizačných prostrediach ZP sledovaných štátov, bol vzťah vlády a prezidenta v súvislosti so schvaľovaním zahraničných ciest. V ČR podliehajú zahraničné cesty prezidenta schváleniu vlády, čím si vláda ČR vytvára priestor na usmernenie možných rozdielných názorov medzi prezidentom a vládou. Dá sa usudzovať, že práve tento nástroj môže vláda ČR využiť pri problémoch s konzistentnosťou prezentácie názorov voči zahraničným partnerom. V SR je konzistentnosť ZP navonok pri zahraničných cestách prezidenta odkázaná na konzultácie prezidenta a vládnych činiteľov a spočíva na osobnom uvážení prezidenta.

Komparácia dospela k záveru, že v hlavných aspektoch bola línia vývoja organizačných prostredí ZP SR a ZP ČR rovnaká, čím sa potvrdila aj hypotéza tohto príspevku. Vzhľadom na tento fakt, by sa ďalšie štúdie mohli zaoberať práve odpovedaním na otázku - prečo. Navyše, tento príspevok sa obmedzil len na niektorých aktérov ZP. Bolo by prínosné rozšíriť analýzu o ďalších aktérov, najmä o ministerstvá pôsobiace v oblasti hospodárstva a obrany a regióny a regionálnych aktérov. Rovnako by bolo treba hlbšie analyzovať organizačné prostredie MZV SR, pri ktorom bola skúmaná len úloha ministerstva ako celku a pozícia a právomoci ministra zahraničných vecí v rámci organizačného prostredia ZP. Pri ministerstve zahraničných vecí by taktiež, vzhľadom na to, že v oboch štátoch prebehla reforma organizácie a riadenia tohto ministerstva, mohlo byť témou, aké zmeny v efektívnosti výkonu ZP tieto reformné procesy priniesli.

⁹² V prípade SR sa tieto kompetencie znovu vrátili na MZV SR v roku 2012 novelou zákona 575/2001 Z.z., ktorou MZV SR prebralo kompetenciu v oblasti koordinácie európskych záležitostí.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

1. ALLISON, G. T. (1971): *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: HarperCollinsPublishers.
2. ALLISON, G. T. - HALPERIN, M. H. (1972): Bureaucratic Politics A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics, Vol. 24* , s. 40-79.
3. BÁTORA, J. (2004): Inštitucionálne zázemie zahraničnej politiky SR. In Kollár, M.- Mesežnikov, G. (eds.)(2004): *Slovensko 2003: Súhrnná správa o stave spoločnosti* (s. 339 - 350). Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.
4. BÁTORA, J. (2004b): Slovenská diplomacia v povstupovom období. In Duleba, A. - Lukáč, P. (Eds.)(2004): *Zahraničná politika Slovenska po vstupe do NATO a EÚ - Východiská a stratégie*. (s. 85 - 95). Bratislava: Výskumné centrum Spoločnosti pre zahraničnú politiku.
5. BELKO, M. (2007): Ministerstvo zahraničných vecí jako aktér české zahraniční politiky. In Kořan, M. - Hrabálek, M. (2007): *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces* (s. 73 - 97). Brno: Mezinárodní politologický ústav.
6. BENDOR, J. - HAMMOND, T. H. (1992): Rethinking Allison's Models. *The American Political Science Review, Vol. 86, No. 2* , s. 301-322.
7. BENEŠ, V.- BRAUN, M. (2010). The European Dimension of the Czech Foreign Policy. In: Kořan M. (ed.)(2010): *Czech Foreign Policy in 2007 - 2009: Analysis* (s. 59 - 92). Prague: Institute of International Relations.
8. BREUNING, M. (2007): *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
9. CARR, E. H. (1974): *Twenty Years Crisis, 1919 - 1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan Press.
10. ČTK, (26.5.2005): *Paroubek pohrozil Kalusovi omezení zahraničních cest*. [online] Dostupné na internete: <<http://www.novinky.cz/domaci/57246-paroubek-pohrozil-klausovi-omezenim-zahranicnich-cest.html>> (navštívené 13.2.2011)
11. DULEBA - LUKÁČ - WLACHOVSKÝ (1998). *ZP SR východiská, stav a perspektívy*. Bratislava: Výskumné centrum Spoločnosti pre zahraničnú politiku. ISBN 80-967745-4-9.
12. GAJDOŠ, M. (2007): Vláda jako aktér zahraniční politiky České republiky. In Kořan, M.- Hrabálek, M. (eds.) (2007): *Česká zahraniční politika: Aktéři, struktura, proces*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
13. HALPERIN, M. H. (1974): *Bureaucratic Politics & Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution.
14. HAMMOND, T. H. (May 1986): Agenda Control, Organizational Structure and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science, Vol. 30, No. 2* , s. 379-420.
15. HART, P. - ROSENTHAL, U. (1998): Reappraising Bureaucratic Politics. In STERN, E. - VERBEEK, B. (eds.) (1998): Whither the Study of Governmental Politics in Foreign Policymaking? A Symposium. *Mershon International Studies review*, s. 233-240.
16. HILL, C. (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, Ltd.

17. HUDSON, V. M. - VORE, C. S. (1995): *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow*. [online]. Dostupné na internete: <<http://www.scribd.com/doc/12936427/Hudson-Vore-Foreign-Policy-Analysis-Yesterday-Today-And-Tomorrow>> (navštívené 12.11.2012)
18. Jednací řád vlády ČR. [online] Dostupné na internete: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200/>> (navštívené 2.12.2012)
19. KOLLÁR, M. - MESEŽNIKOV, G. (2004): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.
20. KOŘAN, M. (2007a): Struktura a proces zahraniční politiky. In M. Kořan, M. Hrabálek (eds.), *Česká zahraniční politika: Aktéři, struktura, proces*. Brno: Masarykova univerzita.
21. KOŘAN, M. (2007b): Domestic Politics in Czech Foreign Policy: Between Consensus and Clash. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affaires, Vol. XVI* (No. 2/2007), 23-45.
22. KOŘAN, M. - HRABÁLEK, M. (2007): *Česká zahraniční politika: aktéři. struktua, proces*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
23. KOŘAN, M. (2008). Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2007. In: Kořan, M. (ed.) (2008): *Česká zahraniční politika v roce 2007* (s. 13 - 44). Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
24. KOŘAN, M. (2009): Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2008. In: Kořan, M. (ed.) (2009): *Česká zahraniční politika v roce 2008*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
25. KOŘAN, M. (2010): The Political Context and the Making of the Czech Foreign Policy in 2007 - 2009. In: KOŘAN et al. (2010): *Czech Foreign Policy in 2007 - 2009: Analysis*. Prague: Institute of International Relations.
26. KUBITA, J. (2010): *Velvyslanec v USA bude Gandalovič*. [online]. Hn.Ihned.cz.[27.9.2010] Dostupné na internete: <<http://hn.ihned.cz/c1-46598350-velvyslanec-v-usa-bude-gandalovic>> (navštívené: 1.12.2012)
27. MESEŽNIKOV, G. (2009): *Činnosť prezidenta SR Ivana Gašparoviča v rokoch 2004 – 2008*. [online] Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. Dostupné na internete: <http://www.ivo.sk/buxus/docs//Prezident_volby_2009/GASPAROVIC.pdf> (navštívené 1.10.2012)
28. MOJŽITA, M. (2004): *Formovanie slovenskej diplomacie v rokoch 1990 až 1993*. Bratislava: Ústav politických vied SAV.
29. MORGENTHAU, H. (1948): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
30. MÜLLER, D. (2007): Legislativní rámec tvorby České zahraniční politiky. In M. Kořan, M. - Hrabálek (eds.) (2007): *Česká zahraniční politika: aktéři, struktura, proces*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
31. MZV SR, (2008): *Aktuálny ročný komponent výročnej správy MZV SR 2007*.
32. MZV SR, (2009): *Aktuálny ročný komponent výročnej správy MZV SR 2008*.
33. MZV SR, (2008): *Úspešné Slovensko v bezpečnom svete - stratégia MZV SR*.
34. MZV SR, (2012): Smernica č. 51/2012 – Organizačný poriadok MZV SR
35. NRSR, (2011): *Postavenie a právomoci*. [online] Dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=predseda/kompetencie>> (navštívené 2. 12. 2012)

36. Organizační řád Ministerstva zahraničních věcí
37. Organizačný poriadok Kancelárie prezidenta ČR
38. Organizačný poriadok kancelárie prezidenta SR
39. Organizačná štruktúra MZV SR. [online] Dostupné na internete: <http://www.mzv.sk/sk/ministerstvo/organizacna_struktura-organizacna_struktura> (navštívené 10.12.2012)
40. Príloha č. 2 Organizačného poriadku MZV SR
41. RHODES, E. (October 1994): Do Bureaucratic Politics Matter?: Some Disconfirming Findings from the Case of the U.S. *World Politics*, Vol. 47, No. 1, s. 1-41.
42. RUSIŇÁK, P. (2005): K teoretickým prístupom skúmania zahraničnej politiky. In *Medzinárodné vzťahy*, 2005, č.2, s.30-40. ISSN 1336 – 1562
43. RUSIŇÁK, P. (2008): K niektorým aspektom budovania diplomatickej služby v SR. In *Medzinárodné vzťahy*, 2008, č.1, s.68-79. ISSN 1336-1562
44. SIMON, H. (1982): *Modelst of bounded rationality*. Massachusetts: MIT Press.
45. Smernica MZV SR č. 67/2008 o projektovom riadení.
46. Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR.[online] Dostupné na internete: <http://www.vlada.gov.sk/data/files/335_smernica-na-pripravu-a-predkladanie-materialov-na-rokovanie-vlady-sr-uplne-znenie.pdf> (navštívení 2.12.2012)
47. Štatút Ministerstva zahraničných vecí SR.[online] Dostupné na internete: <http://www.mzv.sk/sk/ministerstvo/ministerstvo-statut_ministerstva> (navštívené 2.12.2012)
48. STERN, E. - VERBEEK, B. (1998). Whither the Study of Governmental Politics in Foreign Policymaking? A Symposium. *Mershon International Studies review*, s. 205-255.
49. STEWART, P. D. - HERMANN, M. G. - HERMANN, C. F. (1989): Modeling the 1973 Soviet Decision to Support Egypt. *The American Political Science Review*, Vol. 83, No. 1, s. 35-59.
50. Usnesení ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny ČR z 67. schůze 2010. [online] Dostupné na internete: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=615&ct1=2>> (navštívené 2.12.2012)
51. Usnesení vlády České republiky ze dne 22. Května 2000 č. 506 + 2P o koordinaci zahraničních cest členů vlády a o financování vrcholných návštěv. [online] Dostupné na internete: <<http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/3927323C93BC29BCC12571B600704875>> (navštívené 12.11.2012)
52. Ústava ČR (zákon č. 1/1993 Sb. v znení neskorších predpisov)
53. Ústava SR (zákon č. 92/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov)
54. VILÁGI, A. - BILČÍK, V. (2007): Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti, odporúčanie. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku.
55. WALTZ, K. (1979): *Theory of international Politics*. New York: McGraw-Hil, Inc.l.
56. WEISS, P. – ŠKVRNDA, F. (eds.) (2004): Zahraničná a bezpečnostná politika SR v dokumentoch – I. časť. Bratislava: Ekonóm, 2004.

57. WEISS, P. (2007): Formovanie slovenskej diplomacie a jej inštitucionálnych základov. In MATTOŠ, B. (Ed.) (2007): *Zborník z vedeckej konferencie – Zahraničná politika a diplomacia Slovenskej Republiky v kontexte európskej integrácie*. Bratislava: EKONÓM. ISBN 978-80-225-2467-4.
58. Zákon č. 144/1993 Sbirky zákon QUOTE o sjednávanií mezinárodních smluv
59. Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
60. Zákon č. 250/2001 Zbierky zákonov o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy
61. Zákon č. 397/2004 Zb. o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach EÚ
62. Zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácií ústrednej štátnej správy, tzv „kompetenčný zákon“
63. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z.o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
64. ZELINKA, P. (2007): Parlament jako aktér zahraniční politiky České republiky. In: M. Kořan, - Hrabálek, M. (eds.) (2007): *Česká zahraniční politika: aktérři, struktura, proces*. Brno: Masarykova univerzita Mezinárodní politologický ústav.

KONTAKT

Ing. Mgr. Monika Satková
Katedra medzinárodných politických vzťahov
Fakulta medzinárodných vzťahov
Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemska cesta 1/B
85235 Bratislava
E-mail: monika.satkova@euba.sk