

VYDÁVÁ ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ  
VE SPOLUPRÁCI  
S NADACÍ JIŘÍHO Z PODĚBRAD  
PRO EVROPSKOU SPOLUPRÁCI

ŘÍDÍ REDAKČNÍ RADA / PŘEDSEDA  
OTTO PICK  
ŠÉFREDAKTOR  
ZDENĚK ZBOŘIL  
ZÁSTUPCE ŠÉFREDAKTORA  
ROBERT SCHUSTER  
ODPOVĚDNÁ REDAKTORKA  
MILENA STREJČKOVÁ  
MANAŽER REDAKCE  
SIMONA VAŇKOVÁ  
SEKRETÁŘKA REDAKCE  
IRENA KREJČOVÁ  
GRAFICKÝ NÁVRH PETR TĚŠÍNSKÝ  
GRAFICKÁ ÚPRAVA MARIE VORLOVÁ  
AUTOR OBÁLKY FILIP SOJKA  
DISTRIBUCE DAGMAR ČERVINKOVÁ

REDAKČNÍ RADA: MILOŠ CALDA, PETR  
DOSTÁL, MARTIN EHL, JIŘÍ FÁREK, JOSEF  
FUČÍK, MILOSLAV HAD, RADEK KHOL,  
ROMAN KRASNICKÝ, JAN KREIDL,  
MIROSLAV KUNŠTÁT, KAI-OLAF LANG,  
KRISTINA LARISCHOVÁ, LIBOR LUKÁŠEK,  
ZDENĚK MATĚJKA, ALOIZ NEUSTADT,  
ALEXANDR ORT, MARTIN PALOÚŠ, KAREL  
PEZL, OTTO PICK, MILOŠ POJAR,  
RICHARD SEEMANN, VÁCLAV ŠMEJKAL,  
JIŘÍ ŠTĚPANOVSKÝ, KAREL ŠTINDL,  
KVĚTA ŠUBRTOVÁ, FRANTIŠEK ŠULC,  
FILIP TESAŘ, MARTIN VÁVRA, JOSEF  
VESELÝ, TOMÁŠ VESELÝ, PETR ZAVADIL

Jednotlivé příspěvky vyjadřují názory autorů, nikoli vy-  
davatele. Nevyžádané rukopisy redakce nevrací.

All rights reserved. Copyright under the International  
Copyright Convention. No part of this publication may  
be reproduced, stored in retrieval systems or transmit-  
ted in any form or by any means without the prior per-  
mission of the International Politics editorial office.  
Reprints are available upon request. Reprints and per-  
missions: Write to International Politics, Nerudova 3,  
118 50 Praha 1.

Redakce a administrace: Nerudova 3, 118 50  
Praha 1. Telefon 02/51 108 107; fax: 02/51 108 222;  
e-mailová adresa umvedo@iir.cz.

Objednávky a předplatné přijímá administrace  
redakce. Vychází měsíčně. Cena výtisku 23,50 Kč.  
Předplatné na rok činí 234 Kč, pro studenty  
a důchodce 194 Kč, ve Slovenské republice  
427,40 Sk.

Tiskne ProKonzult s r. o., závod Vrútky,  
Švermova 8, 038 61 Vrútky.

Rozšiřuje redakce a další distributoři v drobném  
prodeji. Ve Slovenské republice rozšiřuje MIDAN  
TATRY, s. r. o., závod NADAS, Švermova 8,  
038 61 Vrútky, tel.: 00421842/4281538, fax:  
00421842/4281696. Informace o MP a ediční  
činnosti ÚMV na www.iir.cz

Podávání tlačoviny povoleno SsRP Banská  
Bystrica č. j. OPČ-3215/B-96 zo dňa 12. 9. 1996.

ISN 0543-7962

F 5210

INDEX 4691

## OBSAH 6/2001 ROČNÍK XXV

STR.

SVĚTOZOR	2
MEZINÁRODNÍ PRÁVO A JEHO SOUČASNÉ PROBLÉMY / -zz-	3
<b>MEZINÁRODNÍ PRÁVO</b>	
VÝVOJ A MÍSTO DIPLOMATICKÉHO PRÁVA V SYSTÉMU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA / Alois Drhlík	4
O JEDNÉ Z MEZER PROVÁDĚNÍ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA ČESKOU REPUBLIKOU / Jiří Malenovský	6
K MEZINÁRODNÍMU TRESTNÍMU SOUDNICTVÍ NA ZAČÁTKU 21. STOLETÍ / Pavel Šturma	8
VLIV EVROPSKÉHO PRÁVA NA APLIKACI PRÁVA ČR PO VSTUPU DO EU / Natálie Vlasáková	10
MAJÍ PALESTINŠTÍ UPRCHLÍCI PRÁVO NA NÁVRAT DO IZRAELE? / Ruth Lapidothová	13
REFLEXE ZÁKLADNÍCH VÝVOJOVÝCH TRENDŮ V SOUČASNÉM MEZINÁRODNÍM PRÁVU / Libor Lukášek	14
<b>EKONOMICKÝ OBZOR</b>	
MEZINÁRODNÍ SPOLEČENSTVÍ A VEŘEJNÝ DLUH / Lukáš Bortel	17
<b>ZEMĚMI SVĚTA</b>	
MEXIKO A JEHO ZAHRANIČNÍ POLITIKA MĚNÍ SVOU TVÁŘ / Jaroslav Hampel	18
POLITICKÁ KRIZE NA UKRAJINĚ / Lubomír Kopeček	20
<b>VOLNÁ TRIBUNA</b>	
DESET LET ROKOVÁNÍ MEZI ČECHY A SUDETSKÝMI NĚMCI / Václav Houžvička	21
STRATEGICKÉ PARTNERSTVO, ALEBO VISEGRÁDSKA SKUPINA? / Martin Oravec	22
HISTORIE, SOUČASNOST A PERSPEKTIVY EVROPSKÉ MĚNOVÉ UNIE / Petr Pavlík	25
ZMĚNY V CHARAKTERU MEZINÁRODNÍCH NEGOCIACÍ / Ivan Šroněk	27
O MORÁLNOM OPODSTATNENÍ HUMANITÁRNEJ INTERVENČIE / Daniel Šmihula	29
<b>DOKUMENT</b>	
Projev Václava Havla na konferenci „EUROPE'S NEW DEMOCRACIES: LEADERSHIP AND RESPONSIBILITY“	31
<b>RECENZE</b>	
JE NĚMECKO HEGEMONEM STŘEDNÍ EVROPY? / Vladimír Handl	34

## V PŘÍŠTÍM ČÍSLE MP

(které má vyjít do 31. 7. 2001)

► *Konflikty a konfrontace 2000* ► *Srbsko a Černá Hora* ► *Blízký východ* ► *Čečensko* ► *Čína a Tchaj-wan* ► *Moderní evropský antisemitismus* ► *Klasifikace ozbrojených konfliktů devadesátých let* ► *Itálie zvažuje svou budoucnost* ► *Francie a NMD* ►

## KVĚTEN 2001

1. – americký prezident George W. Bush na washingtonské vojenské univerzitě potvrdil své rozhodnutí vybudovat tzv. americký národní obranný raketový systém (NMD). Vyjádřil přesvědčení, že USA se musejí přenést nad rámec podle něj zastaralé smlouvy s Ruskem o omezení protiraketových systémů (ABM) z roku 1972.

1. – zatčením čelných opozičních předáků reagovaly filipínské úřady na prudké srážky mezi stoupenci uvězněného exprezidenta Josepha Estrady s pořádkovými silami, podle nichž země čelila pokusu o povstání.

2. – jako dosud nejvyšší představitel EU jednal švédský premiér Göran Persson v Pchjongjangu s nejvyšším severokorejským činitelem Kim Čong-ilem. Cílem návštěvy je posílit mírový proces mezi oběma korejskými státy a podpořit evropské obchodní zájmy na Korejském poloostrově. Po rozhovorech s Kim Čong-ilem Persson oznámil, že KLPDR zachová své moratorium na raketové zkoušky přinejmenším do roku 2003 a mezitím „bude vyčkávat a pozorovat“.

2. – USA pozastavily na neurčito veškeré vojenské vztahy s Čínou, údajně kvůli opakovanému odmítání Číny vydat průzkumný letoun EP-3E, který po kolizi s čínskou stíhačkou novouzle přistál na jihočínském ostrově Chaj-nan. Následujícího dne prezident Bush oznámil, že Spojené státy přehodnotí všechny své vojenské kontakty s Pekingem a přeruší ty, které neodpovídají celkovému vztahu.

3. – USA přestaly být členem komise OSN pro lidská práva ve světě, i když se o znovuzvolení ucházely.

4. – papež Jan Pavel II. při návštěvě v Aténách požádal o odpuštění hříchů, jichž se katolíci dopustili vůči pravoslavným věřícím během tisíciletého nepřátelství obou církví. Učinil tak při setkání s hlavou řecké pravoslavné církve arcibiskupem Chrystodulosem.

6. – generální tajemník NATO George Robertson na tiskové konferenci označil albánské povstalce v Makedonii za „bandu vrahů, jejichž cílem je zničit demokratickou Makedonii“, která se kvůli nim ocitla na pokraji skutečné krize. Vyslovil podporu makedonským představitelům v boji proti albánským extremistům.

10. – americká federální soudkyně v New Yorku Shirley Kramová zamítla hromadné žaloby bývalých nuceně nasazených v nacistickém Německu proti německým bankám, čímž uvolnila cestu k zahájení odškodnění asi milionu žijících obětí.

11. – hlavní opoziční formace makedonských Albánců Strana demokratické prosperity oznámila své rozhodnutí vstoupit do nové vlády národní jednoty.

11. – první kolo rusko-amerických rozhovorů v Moskvě o plánované protiraketové obraně USA nepřines-

lo přiblížení stanovisek obou stran.

11. – Sněmovna amerického Kongresu podmiňovala splátku části mnohamilionového amerického dluhu vůči OSN znovupřijetím USA do komise OSN pro lidská práva.

11.–12. – v Bratislavě se konala konference premiérů deseti zemí, které se ucházejí o členství v NATO. Český prezident Václav Havel se ve svém projevu vyslovil pro začlenění pobaltských zemí do Aliance již během summitu NATO na podzim příštího roku v Praze, a o eventuálním přizvání Slovenska a Slovinska rovněž na této schůzce.

13. – regionální volby v Baskicku vyhráli umírnění nacionalisté z Baskické národní strany dosavadního šéfa regionální vlády Juana Josého Ibarrexe a jejich spojenci z Baskické solidarity, nebudou však schopni sami vytvořit regionální vládu.

13. – v parlamentních volbách v Itálii zvítězilo v obou komorách seskupení bývalého premiéra Silvia Berlusconiho Dům svobody (Vzhůru, Itálie, Liga severu a Národní společenství, které získalo 368 křesel v 630členné Sněmovně a 177 v 324členném Senátu. Dosavadní vládní koalice levého středu Olivovník získala ve Sněmovně 242, v Senátu 125 křesel.

14. – NATO povolilo návrat jugoslávských ozbrojených sil do celé bezpečnostní zóny, která od června 1999 odděluje Kosovo od ostatního území JSR.

14. – izraelská vojska postřílela v Bajtúnií u Ramalláhu pět palestinských policistů. Armáda později přiznala, že šlo o omyl.

15. – ve Varšavě zahájen proces s bývalým polským prezidentem generálem Wojciechem Jaruzelským (78), obviněným z toho, že v roce 1970 nesl jako ministr obrany spoluodpovědnost za potlačení stávky a následné bouře v Gdaňské loděnici, při nichž bylo zabito 44 lidí.

15. – šéf Mise OSN v Kosovu Hans Häkkerup v Přištíně vyhlásil ústavní rámec prozatímní vlády, který předpokládá ustavení kosovské vlády a parlamentu pod kontrolou OSN. Volby by se měly konat 17. listopadu. Konečná dohoda o statusu provincie bude uzavřena později.

16. – polské odbory Solidarita zrušily členství ve vládním politickém bloku Volební akce Solidarita (AWS).

17. – generální tajemník NATO George Robertson na závěr své dvou denní návštěvy v Tiraně prohlásil, že NATO je odhodláno nedat ozbrojeným skupinám žádnou šanci a rázně vyčistit hranici mezi Makedonií a Kosovem. Aliance podle něho uvažuje o převzetí kontroly nad hranicí mezi Albánií a Makedonií.

18. – při sebevražedném atentátu příslušníka jedné složky palestinské organizace Hamás zahynulo v izraelské Netaniji sedm lidí. Útok byl údajně odvetou za postřelení pěti palestinských policistů u Ramalláhu. Izraelské letectvo nato zaútočilo na velitelství palestinské policie v Nábulusu a Ramalláhu a bombar-

dovalo objekty v pásmu Gazy. Liga arabských států označila odvetu za neúměrnou a vyzvala své členy k přerušení všech styků s Izraelem.

20. – v prezidentských volbách v Mongolsku zvítězil už potřetí od roku 1993 Nacagin Bagabandi, bývalý představitel Mongolské lidové revoluční strany, který je zastáncem pomalého zavádění tržních reforem.

20. – generální tajemník OSN Kofi Annan zkritizoval ekologickou politiku amerického prezidenta George W. Bushe a vyzval USA, aby se vrátily k jednání o protokolu z Kjóta o omezení produkce tzv. skleníkových plynů.

21. – v New Yorku byla oficiálně zveřejněna zpráva mezinárodní tzv. Mitchellovy komise, která se zabývala kořeny a řešením probíhajícího blízkovýchodního konfliktu. Dokument doporučuje odpoutání ozbrojených sil obou stran, obnovení bezpečnostní spolupráce, jasnou výzvu palestinské samosprávě k ukončení arabských násilností, zmrazení výstavby nových a rozšiřování nymějších židovských osad. Dokument již dříve přijaly obě strany, Izrael však žádá umožnění „přirozeného“ rozšiřování dosavadních komunit.

21. – dohodu o odzbrojení a rozpuštění své organizace podepsali s bělehradskými představiteli vůdci Osvobozené armády Preševa, Medvedje a Bujanovce. Organizace se má do konce května demilitarizovat, demilitarizovat a následně rozpustit.

22. – nadační iniciativa německého hospodářství oznámila, že poslední rozhodnutí amerických soudů dávají záruku právní jistoty pro německé firmy, a proto lze zahájit odškodnění nuceně nasazených za války v Německu.

22. – izraelská armáda omezila ozbrojené aktivity proti palestinským cílům na okupovaných územích. Ke změně taktiky došlo na základě výzvy premiéra Ariela Šarona k příměří a postupnému obnovování vzájemné důvěry, jak doporučila tzv. Mitchellova komise.

23. – zveřejněno, že afghánský Tálibán chce označovat hinduisty zvláštním znamením na oděvu nebo odlišným oblečením.

23. – americký republikánský senátor James Jeffords se rozhodl opustit řady své strany a nadále vystupovat jako nezávislý, čímž se v horní komoře Kongresu změnil poprvé od roku 1994 poměr ve prospěch Demokratické strany (50:49).

23. – prezident USA George W. Bush v den 50. výročí násilného připojení Tibetu k Číně přijal v Bílém domě tibetského duchovního vůdce dalajlamu.

24. – Čína přijala americkou žádost a souhlasila s rozmontováním jejich zadržovaného špionážního letounu EU-3E a odesláním jeho dílů zpět domů.

24. – jugoslávská armáda obsadila sektor B, poslední část tzv. bezpečnostního pásma oddělujícího Kosovo od vnitřního Srbska.

24. – makedonská armáda zahájila mohutnou ofenzivu proti pozicím albánských povstalců, ve které s malými přestávkami pokračovala až do konce měsíce.

26. – vůdce albánských povstalců v jižním Srbsku Shefket Musliu, velitel Osvobozené armády Preševa, Medvedje a Bujanovce se spolu s několika druhy vzdal jednotkám KFOR.

27. – muslimští povstalci pravděpodobně ze skupiny Abu Sayyafa unesli v turistickém středisku na západě Filipín dvacet osob, mezi nimi tři zahraniční turisty.

27. – v parlamentních volbách na Kypru zvítězila získkem 34,71 procenta hlasů opoziční Pokroková strana pracujícího lidu. Pro Demokratické shromáždění hlasovalo 34 procent voličů.

27. – 28. – v obecních volbách v Itálii zvítězila levice, jejíž kandidáti se mj. prosadili ve třech klíčových velkoměstech Římě, Neapoli a Turínu.

28. – indonéský generální prokurátor zprostil prezidenta Abdurrahmana Wahida obvinění z účasti na finančních machinacích v aféře kolem státní agentury Bulog. Wahid nařídil ministerstvu bezpečnosti, aby ve spolupráci s armádou přijalo všechny nezbytné kroky k překonání krize v zemi.

28. – francouzský premiér Lionel Jospin se postavil za federaci národních států na rozdíl od návrhu federální Evropy, jak ji počátkem měsíce načrtl německý kancléř Gerhard Schröder.

29. – komuniké ze zasedání ministrů zahraničí členských států NATO, které se konalo v Budapešti, na rozdíl od loňského neobsahuje zmínku o tom, že rusko-americká smlouva o zákazu protiraketových systémů je úhelným kamenem kontroly zbrojení a strategické stability.

29. – vysokému představiteli EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku Javieru Solanovi se ve Skopji podařilo zabránit rozpadu vlády národní jednoty, která se ocitla v krizi poté, co se albánské strany zastoupené v kabinetu 23. května tajně dohodly s povstalci na společném postupu při řešení situace.

30. – stoupenci indonéského prezidenta Abdurrahmana Wahida napadli parlament poté, co poslanci otevřeně požadovali sesazení hlavy státu pro údajnou neschopnost a účast na finančních skandálech.

30. – německý parlament velkou většinou hlasů přijal usnesení, že existují dostatečné právní jistoty pro německé podniky před žalobami kvůli bezpráví za nacistického režimu, čímž definitivně otevřel cestu k vyplácení odškodnění obětem nucených prací za války v Německu.

30. – bývalý esesácký dozorce v tezezijské Malé pevnosti Anton Malloth byl Zemským soudem v Mnichově odsouzen na doživotí za vraždu židovského vězně a za pokus o vraždu dalšího.

# Mezinárodní právo

## a jeho současné problémy

Studia mezinárodního práva se sice považují za nezbytnost pro pochopení mezinárodních vztahů a mezinárodní politiky, ale dokonce i pro zasvěcenou čtenářskou obec se nezdá být příliš poutavé číst, až na výjimky, které jak víme, potvrzují pravidlo, o mezinárodněprávních souvislostech. Koneckonců nejde přece jen o nic jiného než o legalizaci mezinárodněpolitické praxe, o všeobecný souhlas s normami a ustanoveními, kterými by se měly státy nebo mezinárodní organizace při svých aktivitách řídit a jejichž principy by neměly porušovat.

Za základní premisy mezinárodního práva se dnes považuje suverenity, územní integrita, nevměšování do vnitřních věcí a rovnost států před zákony a právními normami. Evropa, a dnes už celý svět, dosáhla všeobecného uznání těchto principů po dlouholetém a bolestném vývoji, a lze říci, že tento konsensus byl vykoupen utrpením, snižováním lidské důstojnosti, zvůlí a válkami, které stále ještě mají své oběti.

V Evropě se za počátek mezinárodní právní teorie považuje *ius gentium*, přirozené právo lidí (později národů nebo států) sobě příbuzných, které vytvořilo předpoklady pro uznávání společných práv a povinností. *De iure belli ac pacis* (O právu válečném a mírovém, 1625) Huga Grotia se považuje za moderní evropský počátek mezinárodního práva veřejného. Nizozemci v té době byli v konfliktu se španělskými Habsburky a také stáli na počátku své obdivuhodné koloniální expanze, a proto bylo pro ně žádoucí vyřešit konflikt válečný také jako konflikt mravní, jak vyžadovala nejen tehdejší politická situace, ale i protestantská nebo kalvinistická etika. Jejich střety s portugalskými a španělskými plavci a dobyvateli je vedly k agitačním aktivitám, jejichž produktem se stala zamyšlení o právu plavby na *svobodném moři* nebo o *právu kořistném*.

Mezinárodní konflikty byly posuzovány s ohledem na univerzální mravní kategorie a mezi nimi bylo nejpodstatnější, že zachování, udržení státu, nebo jiného politického uspořádání, jakýmikoli prostředky bylo považováno za legitimní a svévolné poškozování jiných, bez ospravedlňování sebezáchovnými důvody, bylo naopak nelegitimní. Z těchto dvou zásad pak Grotius odvodil i pravidla vedení válek nebo jejich smluvního ukončování.

Protože to odpovídalo tehdejšímu dobovým požadavkům a situaci Spojených provincií, doplnil Grotius své úvahy ještě o neospravedlnitelném vynucování silou jakékoli náboženské víry, ale hlavním stavebním kamenem jeho diplomatické a poz-

ději teoretické mezinárodněprávní konstrukce byla představa o tom, že nelze opominout jakékoli *svobodně nastolené uspořádání* dohodnuté smluvními stranami, i kdyby šlo o otroctví nebo poddání se absolutnímu vládci. Smlouvy a jejich dodržování se staly axiomem státního i mezinárodního práva, ale i odůvodněním účelové politické praxe.

Pro jeho pokračovatele a kritiky (mezi nimiž Immanuel Kant zaujímá místo jistě nejpřednější) byla atraktivní myšlenka o *přirozené rovnosti států* (Pufendorf, 1672) a později i o *principu mocenské rovnováhy*, která měla zajistit zachování míru na evropském kontinentu (de Vattelův *Zákon národů*, 1758).

Positivistická kritika přirozeno-právních základů mezinárodního práva vycházela z přesvědčení, že neexistují žádné mravní předpoklady mezinárodněprávních norem, ale že je zapotřebí zavést pořádek a stabilitu do vztahů mezi státy a národy, a toho lze dosáhnout uznáním všeobecných právních norem.

Dnes se za hlavní zdroje mezinárodního práva považují mezinárodní smlouvy, mezinárodní zvyklosti, obecné zásady práva uznané tzv. civilizovanými státy a soudní rozhodnutí a výklady znalců veřejného práva národního.

Jiným všeobecně uznaným principem je, že idea mezinárodního práva je spojena s organizacemi a institucemi, které jsou oprávněny normy mezinárodního práva vytvářet, vykládat a prosazovat. Tak se stává mezinárodní právo nástrojem k regulaci chování států a úpravě jejich vzájemných vztahů. Kromě mezinárodního práva veřejného, společně s nejrůznějšími typy integrace regionální a celosvětové, stává se součástí mezinárodněprávních norem i právo soukromé, které upravuje občansko-právní vztahy s ohledem na aspekty mezinárodní.

Mezinárodněprávní aspekty vztahů mezi státy, národy a politickými systémy jsou pravidelným předmětem teoretických studií, ale v tomto čísle Mezinárodní politiky jsme se pokusili obrátit pozornost k některým současným problémům tvorby, výkladu a prosazování mezinárodněprávních norem. Zamyšlení nad vývojem a místem diplomatického práva v systému práva mezinárodního pro nás napsal Alois Drlhák a v diskusní části na něj nepřímo navazuje Ivan Šroněk svým článkem o změnách v povaze mezinárodních negociací. V souvislosti s evropskou integrací a postupnou globalizací roste také zájem o mezinárodní trestní soudnictví (viz stať Pavla Šturmy) a samozřejmě se nelze vyhnout ani vlivu evropského práva na aplikaci práva v České republice po jejím vstupu do EU (Natálie Vlasáková).

Na konci, ale nikoli jen na okraji celého čísla, přetiskujeme projev prezidenta Václava Havla z Bratislavy (11. 5. t. r.), který vyvolal, zdá se, větší pozornost v zahraničí než u nás a doufáme, že se v některém z dalších čísel Mezinárodní politiky k němu vrátíme zasvěceným komentářem nebo rozsáhlejším rozbohem jak textu samotného, tak jeho mezinárodněpolitických souvislostí.

Alespoň symbolicky, protože se v dalších číslech Mezinárodní politiky k tomu ještě vrátíme, chceme připomenout život a dílo prof. Miroslava Potočného, významné autority v oboru mezinárodního práva veřejného i práva mezinárodních organizací, který toho tolik udělal pro Mezinárodní politiku a s nímž jsme se před několika dny museli už navždy rozloučit.

-zz-

# Vývoj a místo diplomatického práva v systému mezinárodního práva

ALOIS DRHLÍK

**Je zcela přirozené, že stále výrazněji se zrychlující a ve svých důsledcích se prohlubující vývoj mezinárodních vztahů nás stále vrací a podněcuje ke zkoumání příčin, faktorů a souvislostí tohoto procesu. Do jaké míry jde o samovolný či řízený, nebo alespoň usměrňovaný sled událostí, dějů, vzniku nových situací, které často výrazně mění tvářnost současného světa? Jakými účinnými prostředky a nástroji disponují mezinárodní společenství a jeho členové k ovlivňování tohoto vývoje ve smyslu jeho pozitivního, progresivního zaměření?**

Nemálo otázek a nikterak snadných. Zejména konfrontujeme-li nejrůznější zkušenosti a poznatky z původních, výchozích prognóz a očekávání s často zcela nepředpokládanými výslednými skutečnostmi ve vývoji mezinárodních vztahů.

Přelom dvacátého a jedenadvacátého století byl nesporně jedním z nejpříhodnějších podnětů k zevrubnému bilancování minulosti v souvislosti s hledáním odpovědí na množící se nezodpovězené otázky budoucího vývoje. Kde však a čím při tomto hledání začít? Snad nejlépe znovu zhodnotíme toho, co bylo. Čili Ciceronovým – „*Historie je svědectvím času, světem pravdy, životem paměti, učitelkou života, zvěstovatelkou dávných dob*“.<sup>1)</sup>

Normy mezinárodního práva patří – od vzniku svých prvotních forem, zvyklostí a obyčejů – k základním vědomým prostředkům usměrňování mezinárodních vztahů. K prvním, snadno zaměnitelným a také často zaměňovaným stavebním kamenům postupně se formujícího mezinárodního práva patřily obyčejové normy válečného práva a obyčejové normy, upravující neválečné styky a vztahy mezi státy, pozdější obyčejové a kodifikované normy diplomatického práva. Ve vztahu mezinárodního práva jako systémového celku k jeho dílčím, subsystémovým odvětvím, mezinárodnímu právu válečnému a mírovému mezinárodnímu právu a v jeho rámci k diplomatickému právu nelze přehlédnout **významný interaktivní vztah těchto veličin.** Ve vymezeném prostoru a času nelze uvádět všechny významné události dokumentující výrazné interaktivní souvislosti mezi diplomatickým právem a mezinárodním právem. Pokusím se upozornit na ty, které lze považovat za vývojový předěl.

Historie dosvědčuje, že po velkých válečných katastrofách, strhávajících do svého

ničivého víru stále větší počet států, se dostavuje – jako katarzní odhodlání převážné části lidstva – úsilí dožadující se účinných prostředků, jež by zabránily opakování tragické apokalypsy. Řečeno slovy Preamble Charty Organizace spojených národů „... *uchránit budoucí pokolení metly války, která dvakrát za našeho života přinesla lidstvu nevýslovné strasti*“.<sup>2)</sup> Tyto snahy přirozeně současně vycházejí z vědomí vlivu nových skutečností materiálního, ekonomického a technického rozvoje společnosti. Mnohostranným diplomatickým působením států se formulují a prosazují nové principy a formy mezinárodních vztahů, dokonalejší normy mezinárodního práva. Bohužel, nepoučitelné lidstvo k tomu často dospívá až po předchozí kalvárii.

Třicetiletá válka, pustošící značnou část evropského kontinentu, byla ukončena vestfálským mírem v roce 1648. Jeho obtížná čtyřletá příprava byla sama o sobě dokladem umění formující se mnohostranné diplomacie. Při nereálné představě společného jednání protivníků – katolických a protestantských států – projednali katolíci podmínky míru v Münsteru a protestanti v Osnabrücku. I když k hlavním záměrům jednání o míru patřilo nové mocenské uspořádání Evropy, odrážející výsledky skončeného konfliktu, jeho závěry měly i nemalé mezinárodněprávní důsledky. Byla zde uznána suverenita Švýcarska, Nizozemí a nezávislost německých knížectví pod formální svrchovaností německého císaře. Lawrence Oppenheim zhodnotil význam vestfálských jednání slovy: „*Výsledky kongresu ukazují, jak ohromná změna nastala v mezinárodních poměrech*“.<sup>2)</sup>

Především však dospívá k závěru, že „*množství uznaných nezávislých států utvořilo společenství na základě rovnosti svých členů*“.<sup>3)</sup> Jeho zformování označil Oppen-

heim za materiální pramen pro zkonstituování mezinárodního práva jako vědeckého systému. Ani jeden ze znaků mezinárodního společenství, jak je definoval Oppenheim, nebyl myslitelný bez aktivního spolupůsobení diplomacie. Ať již jde o zformování společenství dostatečně velkého počtu suverénních států, rozvoj intenzivních styků mezi nimi, vědomí existence dlouhodobě respektovaných obyčejových právních norem, regulujících vzájemné vztahy a styky, či shodu v názoru, že v případě nutnosti je oprávněné prosadit dodržování takových norem i vnější silou.

Na tuto vzájemnou souvislost ostatně upozornil sám Oppenheim svou poznámkou: „*Dějiny mezinárodního práva v sedmáctém a osmáctém století jsou těsně spjaty s dějinami diplomacie*“.<sup>4)</sup>

Dalším přelomovým obdobím, dokládajícím výrazný interaktivní vztah mezinárodního a diplomatického práva, jsou opět roky následující po skončení celoevropského konfliktu, napoleonských válek. Již v jejich závěru ladili diplomatictí představitelé nejvýznamnějších evropských mocností nástroje pro velký koncert vídeňského kongresu, rozehraný v letech 1814–1815. Na programu bylo uvedení nového mocensko-politického uspořádání Evropy, či přesněji podle Henryho Kissingera „... *vůbec poprvé mělo být uspořádání výsledně založeno na zásadách mocenské rovnováhy*“.<sup>5)</sup> Vedle významných mocensko-politických výsledků, k nimž patřil především vznik velmocenské koalice – Svaté aliance – znamenal vídeňský kongres další pokrok v rozvoji mezinárodního práva, především úpravou podmínek volné plavby na mezinárodních řekách ústících do moře, prvou dílčí kodifikací diplomatického práva, stanovením tří tříd diplomatických zástupců a konečně proklamací zákazu obchodu s černošskými otroky. Na následném kongresu států Svaté aliance v Čáchách v roce 1818 byla podepsána deklarace, v níž velmoci „*slavnostně uznaly mezinárodní právo za základ mezinárodních vztahů a již se zavázaly, že budou po všechny příští časy jednati podle jeho pravidel*“.<sup>6)</sup> Přístup velmocí k přijaté deklaraci byl v mnoha ohledech naprosto formální, jak dokazuje nemálo případů, kdy svými intervencemi porušovaly svrchovanost řady států. Tato politika byla podnětem k vyhlášení známé Monroeovy doktríny z 2. 12. 1823. Nicméně oficiální uznání mezinárodního práva za základ mezinárodních vztahů bylo významnou skutečností v postupném naplňování této jeho historické role.

Druhá polovina devatenáctého století otevřela novou stránku interaktivního rozvoje diplomacie a mezinárodního práva. Mezinárodní vztahy, působící jako nervový systém celého organismu mezinárodního společenství, byly všestranně stimulovány rychle expandující průmyslovou revolucí. S ní spojené uplatnění převratných technických vynálezů umožnilo propojení všech kontinentů a vznik světového trhu jako dalšího kolbiště mocenských zájmů. Do konce století mnohostranná konferenční diploma-

cie vystavila „křestní listy“ prvním patnácti uniím, mezinárodním organizacím, jako novým subjektům mezinárodního práva. Jejich následný – počtem i programovým zaměřením – extenzivní rozvoj zvýšil počet aktérů na scéně mezinárodních vztahů, aniž by se však znatelněji snížila tradičně dominantní úloha států v mezinárodním společenství. Charakteristika států jako primárních a mezinárodních organizací jako sekundárních či odvozených subjektů mezinárodního práva se od té doby příliš neměnila. Nicméně mezinárodní organizace spolu s vědeckými a vysokoškolskými institucemi začaly přicházet s novými, podnětnými kodifikačními iniciativami v oblasti mezinárodního a diplomatického práva. Na předním místě ve výčtu dvaceti příkladů základních univerzálních činností a působnosti vznikajících mezinárodních organizací uvádí A. Leroy Bennet ve své publikaci „International Organizations“ diplomatické aktivity a rozvoj mezinárodního práva.<sup>7)</sup>

K dalším výsledkům multilaterální diplomacie v tomto období patřilo svolání první mírové haagské konference v roce 1899 a druhé v roce 1907. I když proporcionálně větší část konference zaujímalá problematika pravidel vedení pozemní a námořní války, poprvé dochází na významném mezinárodním fóru k přijetí Konvence o smírném řešení mezinárodních sporů, jejímž nástrojem se stalo zde iniciované vytvoření Mezinárodního rozhodčího soudu v Haagu. Obě tyto skutečnosti podstatně rozšířily možnosti mírového působení mezinárodního práva v mezinárodních vztazích. Výstižné hodnocení těchto diplomatických iniciativ ve vztahu k mezinárodnímu právu najdeme opět u Oppenheima. „Nelze také popřít velikou praktickou cenu ani druhé konvence. Třebaže obsahuje i v opravené formě, již se jí dostalo druhou haagskou mírovou konferencí v r. 1907, mnohé mezery, jež musí být vyplněny zvykovým právem mezinárodním, a třebaže není mistrovským dílem kodifikačním, přece představuje vzor, jehož pouhá existence dává naučení, že kodifikace částí mezinárodního práva jest proveditelná, předpokládajíc, že mocnosti mají dobrou vůli se dorozumět. První haagská mírová konference tudíž zahájila novou epochu v historii mezinárodního práva.“<sup>8)</sup> Příhodná Oppenheimova zmínka o předpokladu dobré vůle velmocí již ve své době navozovala nutnost vidět interaktivní vztah mezinárodního a diplomatického práva i v negativním smyslu, který v tomto vztahu nabyl vrchu v přípravách a průběhu první světové války, ve třicátých letech meziválečného období a samozřejmě se vznikem druhé světové války. Nedostatek „dobré vůle“ přivedl ke kolapsu kodifikační úsilí nejen Výboru pro mezinárodní právo, ale celou Společnost národů.

Dvojaký, nihilistický přístup k pozitivním normám mezinárodního práva se stal typickým pro nacionalistické, militaristické a později totalitní fašistické či komunistické režimy. V podmínkách vlády těchto režimů degradovaly normy mezinárodního práva do



funkce apologeta jejich expanzivních, agresivních cílů. A odpovídajícím způsobem byla k těmto cílům zneužita i diplomacie.

Jednou z prvních diplomatických protiakcí demokratického světa k obnově práva v mezinárodních vztazích se stala Atlantická charta, vyhlášená po setkání F. D. Roosevelta s W. Churchilllem v srpnu 1941 a podepsaná 1. ledna 1942 představiteli 26 států sdružených v koalici proti mocnostem Osy. Obnovení principů mezinárodního práva v poválečných mezinárodních vztazích bylo součástí diplomatických jednání představitelů demokratických mocností na nejvyšší úrovni a soustředilo se k záměru vytvořit novou univerzální organizaci, která by se stala garantem demokratického uspořádání světa. Tento cíl byl potvrzen moskevským jednáním ministrů zahraničních věcí SSSR, Velké Británie, USA a Čínské republiky v prohlášení z 30. října 1943 konstatujícím, že vlády čtyř zúčastněných mocností „uznávají nezbytnost vytvořit v nekratším možném termínu všeobecnou mezinárodní organizaci, založenou na svrchované rovnosti všech mírumilovných států a otevřenou pro členství všem takovým státům, velkým i malým, k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“.<sup>9)</sup> Od toho se také odvíjel jeden z hlavních cílů působení a rozvoje mezinárodního práva a diplomacie.

Charta OSN vznikla jako nejdůležitější dokument mezinárodního práva a zároveň jeden z nejvýznamnějších výsledků mnohostranné diplomacie, reflektující vítězství demokratických sil ve druhé světové válce. Ve čtyřech základních programových postulátech Preambule Charty předjímá budoucí význam humanitního mezinárodního práva, zdůrazňuje princip rovných práv velkých a malých národů a stanoví jako společný cíl „vytvořit poměry, za nichž mohou být zachovány spravedlnost a úcta k závazkům ze smluv a jiných pramenů mezinárodního práva“.

V tomto ohledu připadá významná úloha Výboru pro mezinárodní právo, jehož

postavení je zvláště přímo podřízeností Valnému shromáždění OSN. Od svého vzniku v roce 1947 zaznamenal Výbor výsoce aktivní bilanci v kodifikaci dokumentů mezinárodního práva včetně práva diplomatického. K nim patří především Vídeňská úmluva o diplomatických stycích, Úmluva o zvláštních misích a Vídeňská úmluva o zastoupení států v jejich stycích s mezinárodními organizacemi univerzální povahy.

Na letošní 18. duben připadá 40. výročí podpisu Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích, která vstoupila v platnost 24. dubna 1964. Kulaté výročí tohoto základního a výchozího dokumentu diplomatického práva bylo jedním z podnětů k zamyšlení nad vztahem mezinárodního a diplomatického práva. Čtyři desetiletí jsou dost dlouhým obdobím pro hodnocení, nakolik tento dokument odpovídá potřebám doby. Odpověď k tomu poskytla paní Eileen Denzová, autorka nad jiné povolaná a uznávaná autorita v oboru diplomatického práva, z jejíhož díla cituji: „Nejvýraznějším dojmem při revizi Úmluvy po dvaceti letech byl její stabilizační vliv na právo.“<sup>10)</sup> Platí nesporně i zde, že stabilizační vliv kteréhokoliv oboru mezinárodního práva má nesporný vliv na posílení stabilizace a stabilizačního vlivu systému jako celku.

<sup>1)</sup> Historia est testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, nuntia vetustatis, viz Kufáková, E., Marek, V., Zachová, J.: Moudrost věků. Svoboda, Praha, 1988, s. 229.

<sup>2)</sup> Oppenheim, L.: Mezinárodní právo. Svazek I. Mír. Orbis, Praha, 1924, s. 57.

<sup>3)</sup> Tamtéž, s. 58.

<sup>4)</sup> Tamtéž s. 58.

<sup>5)</sup> Kissinger, H.: Umění diplomacie. Prostor, Praha, 1997, s. 73. ISBN 80-85190-59-1.

<sup>6)</sup> Oppenheim, L.: Mezinárodní právo. Svazek I. Mír. Orbis, Praha, 1924, s. 62.

<sup>7)</sup> Leroy Bennett, A.: International Organizations. Principles and Issues. Prentice-Hall International Editions, Englewood Cliffs, New Jersey. ISBN 0-13-457680-2.

<sup>8)</sup> Oppenheim, L.: Mezinárodní právo. Svazek I. Mír. Orbis, Praha, 1924, s. 37.

<sup>9)</sup> Leroy Bennett, A.: International Organizations. Principles and Issues. Prentice-Hall International Editions, Englewood Cliffs, New Jersey, s. 47, ISBN 0-13-457680-2.

## O JEDNÉ Z MEZER

## PROVÁDĚNÍ

JIŘÍ MALENOVSKÝ

MEZINÁRODNÍHO PRÁVA  
ČESKOU REPUBLIKOU

Počátkem tohoto roku byly české orgány konfrontovány s vysoce politicky citlivou a medializovanou humanitární záležitostí dvou svých občanů – Ivana Pilipa a Jana Bubeníka. Ti byli zadrženi, obviněni a po 25 dnech zbavení svobody nakonec propuštěni na svobodu orgány Kubánské republiky. Člen redakční rady tohoto časopisu Libor Lukášek přehledně analyzoval celou záležitost na stránkách jiného odborného periodika<sup>1)</sup>, zvolil si však jediný úhel pohledu (rozběr z hlediska platného mezinárodního práva), jímž poměřoval chování jediné strany ve vzniklém sporu – Kubánské republiky. Dospěl ke správnému a nevyhnutelnému závěru, že přes porušení některých norem mezinárodního práva ze strany Kuby nedovoloval princip teritoriality výrazněji chování kubánských orgánů ovlivnit.

Spor vyvolaný zadržováním Ivana Pilipa a Jana Bubeníka má ale svou druhou stranu, jíž je Česká republika, a svou druhou dimenzi, jíž je vnitrostátní právo, především právo české. Hlavně těmto aspektům záležitosti se v tomto článku věnuji, neboť do budoucna je možno se z nich poučit a změnit stav, který je v nejednom ohledu tristní. Obdobnou změnu sotva lze očekávat od nedemokratické Kuby.

## Mezinárodní právo

Česká republika je jako subjekt obecného mezinárodního práva a strana mnohostranných mezinárodních smluv oprávněna chránit své občany ve vztahu k jiným státům, neboť jí to umožňuje princip *personality*. Tento princip omezuje pole působení principu teritoriality, jímž se zaštitila v komentovaném případě Kuba. Ochranu může ČR uskutečňovat s využitím jak diplomatických zástupců (jednou z funkcí diplomatické mise je „chránit zájmy vysílajícího státu a jeho příslušníků ve státě přijímajícím v rozsahu dovoleném mezinárodním právem“<sup>2)</sup>), tak konzulárních úředníků (konzulární funkce spočívá i v „chránění zájmů vysílajícího státu a jeho státních příslušníků, a to jak fyzických osob, tak i právnických, v přijímajícím státě v rozsahu dovoleném mezinárodním právem“<sup>3)</sup>).

Typickým způsobem ochrany občanů v cizině, prováděné diplomatickými prostředky, je tzv. *diplomatická ochrana*. Ta se může podle obecného mezinárodního práva aktivovat zásadně v případech, kdy stát pobytu poruší v poměru k cizinci, jenž je občanem chránícího státu, povinnosti vyplývající z mezinárodního práva a dotýkající se poškozený občan se nemůže domoci svých

práv obvyklými prostředky, které mu dává k dispozici vnitrostátní právo státu pobytu. Pokud nastane situace uvedeného druhu, může domovský stát převzít nárok svého občana a uplatňovat jej vůči provinilému státu jako svůj vlastní nárok.<sup>4)</sup> Spory z výkonu diplomatické ochrany v minulosti často předkládaly státy k řešení mezinárodním soudním či arbitrážním orgánům, v jejichž rozhodnutích (snad nejznámějším je rozsudek Mezinárodního soudního dvora OSN z r. 1955 ve věci *Nottebohm*) obsah pojmu diplomatické ochrany v mezinárodním právu vykrytalizoval a ustálil se.

*Konzulární ochranu*, jež primárně spočívá v operativní, „technické“ ochraně občana v jeho kontaktech s orgány jiného státu, státy poskytují na základě obecného mezinárodního práva a již zmíněné Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích, jejímiž stranami jak Česká republika, tak Kuba jsou. Rovněž spory o výkon konzulární ochrany končívaly před mezinárodními soudy a tribunály. Připomeňme relativně čerstvý a medializovaný spor mezi Německem a Spojenými státy, předložený v r. 1999 ve věci popravy *bratřů Lagrandových* v USA k rozhodnutí Mezinárodnímu soudnímu dvoru OSN.

Diplomatická ochrana byla vždy chápána mezinárodním společenstvím čistě jako oprávnění státu, jenž svobodně činil rozhodnutí, zda svému občanu diplomatickou ochranu skutečně poskytne, či zda se jejího výkonu naopak zdrží. Řídil se přitom úvahami politické účelnosti. Po druhé světové válce ovšem ani institut diplomatické ochrany nemohl uniknout důsledkům spojeným s výrazným posilováním mezinárodní ochrany lidských práv. Diplomatickou ochranou totiž stát pomáhá svému občanovi

v cizině prosadit jeho práva vůči státu pobytu, který naopak právo porušil, a z důvodu svého nerovného postavení vůči tomuto státu toho postižený občan není reálně schopen. Převzetí diplomatické ochrany je praktické zejména ve vztahu k těm státům pobytu, které normy mezinárodního práva na ochranu práv osob příliš nerespektují a nedovolují jednotlivcům (včetně cizinců) obracet se na mezinárodní kontrolní orgány typu Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku či Výboru pro lidská práva v Ženevě, které by jejich porušení mezinárodního práva mohly autoritativně konstatovat.

Právě hlavně nutnost propojit klasický institut diplomatické ochrany s potřebami bezmezerovité mezinárodní ochrany lidských práv stojí za současným pokusem Komise OSN pro mezinárodní právo („Komise“) o kodifikaci jeho právidel. V roce 1997 Valné shromáždění potvrdilo rozhodnutí Komise zařadit tento bod na pořad svého jednání. V roce 2000 předložil zvláštní zpravodaj Komise Dugard první zprávu, která vazbu mezi diplomatickou ochranou a lidskými právy klade výslovně do popředí<sup>5)</sup>.

Zadrženi a zbavení svobody Ivana Pilipa a Jana Bubeníka v mnoha ohledech po výkonu diplomatické ochrany volalo. Oba jmenovaní se nacházeli na Kubě jako soukromé osoby a jejich nárok (právo na osobní svobodu) byl tedy jejich nárokem soukromým. Oba byli a jsou občany ČR trvale žijícími na jejím území. Česká republika tedy byla k jejich diplomatické ochraně oprávněna. Kuba zjevně porušila několik norem mezinárodního práva, zejména pak čl. 36 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích (kubánské orgány nenotifikovaly zbavení svobody neprodleně českým orgánům a osm dní znemožňovaly kontakt mezi zadržovanými a českými konzulárními úředníky).<sup>6)</sup> Dopis českého ministra spravedlnosti kubánskému ministru spravedlnosti ostatně hovoří o hrubém a neomluvitelném porušení nejen citované Vídeňské úmluvy, nýbrž i dalších norem mezinárodního práva. Vyčerpání prostředků nápravy podle kubánského práva zřejmě nebylo třeba vyžadovat vzhledem k jejich možné iluzorní povaze, a nevyčerpání takových prostředků by pak nebylo možno považovat za důvod nepřipustnosti diplomatické ochrany, jak to potvrzuje mezinárodní judikatura<sup>7)</sup> (Kuba je nedemokratickým státem, není stranou Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který chrání práva osob zbavených svobody, a neakceptovala proto ani jakékoli pravomoce Výboru pro lidská práva).

Původně tvrdý tón českých nót adresovaných Kubě ovšem později přešel do mnohem smířlivějších postojů, podmíněných zjevně obavou o další osud obou zadržovaných občanů. Z lidsky zcela pochopitelných důvodů Ivan Pilip a Jan Bubeník podepsali před svým propuštěním vlastní prohlášení, v němž uznali „právo“ Kuby „dohlížet na plnění svých zákonů a chránit svou suverenitu“ a za „porušení zákonů

Kuby“ se omluvili.<sup>8)</sup> Česká republika tím, že citovně prohlášení svých občanů nijak nekomentovala, ani se od něj nedistancovala, navodila dojem, že se s hodnocením chování obou zadržovaných i Kuby coby státu v něm ztotožnila. Opustila tedy tacitně rovinu mezinárodního práva (které porušila Kuba) a přistoupila na kvalifikaci události podle vnitrostátního práva (které podle svého vyjádření porušili oba zadržovaní). Tím zřejmě i ztratila možnost dovolávat se napříště vůči Kubě případného plnění za újmu, která jejím občanům v důsledku mezinárodně protiprávního chování Kuby vznikla.

## České právo

Ne zcela konzistentní reakce české strany ovšem odhalily především žalostný stav českého práva v oblasti poskytování pomoci občanům v cizině i ve vnitrostátním provádění norem mezinárodního práva o diplomatické a konzulární ochraně. Ač to zní neuvěřitelně, ani česká ústava, ani Listina základních práv českému státu takovou ochranu neukládá, třebaže návrh československé ústavy předložený vzápětí po „sametové revoluci“ Občanským fórem ve svém čl. 6 odpovídající ustanovení obsahoval („Československá republika chrání zájmy svých občanů v cizině a poskytuje jim pomoc.“). Naopak většina nových ústav ve střední a východní Evropě výkon ochrany občanů v cizině státem výslovně předpokládá (Bulharsko, Rumunsko, Estonsko, Litva, Rusko či Ukrajina). Maďarská a polská ústava dokonce takovou ochranu pojímají výslovně jako *právo občana*, jehož by se tedy zřejmě mohl před orgány svého státu dovolat.

Žádný český zákon ani jiný předpis neupravuje taková elementární pravidla, jakými jsou určení orgánu, k němuž by se mohl poškozený občan se svou žádostí o ochranu obrátit (snad je to ministerstvo zahraničních věcí), a zejména orgánu, který je o přiznání diplomatické ochrany oprávněn rozhodnout (ministerstvo zahraničních věcí nebo vláda jako celek?). *Situace oproti předlistopadovému období tak zůstává zcela nezměněna.* Je zachováno nemodifikované vrchnostenské postavení státu, který o diplomatické ochraně rozhodne bez zaručené účasti občana, bez předem známých pravidel hry a bez odpovídající vnější kontroly.

Při absenci elementárních pravidel hry nevyhnutelně vzniká napětí vyvolané improvizovanými, někdy málo srozumitelnými a překvapivými kroky, jimiž různé české orgány do právního vakua vstupují. Česká veřejnost i sdělovací prostředky kladly v souvislosti s případem Ivana Pilipa a Jana Bubeníka s naléhavostí otázky, zda je při poskytování ochrany zachována rovnost mezi občany<sup>9)</sup>, jaký charakter musí chování poškozených občanů v cizině mít (politický či obecně kriminální), aby ochrana byla poskytnuta. Byla podsouvána soukromá motivace předsedy Senátu Petra Pitharta na pozadí prezidentských voleb v lednu 2003.

Vrcholem byl spor mezi MZV a Senátem o to, kdo z nich náklady cesty Petra Pitharta na Kubu uhradí.<sup>10)</sup>

K tomu všemu se ještě přidává neudržitelný ústavní stav v otázce poměru mezinárodního a vnitrostátního práva<sup>11)</sup>, který má nepříjemné dopady i v oblasti *konzulární ochrany*. Součástí vnitrostátního práva s předností před zákonem jsou podle Ústavy jen „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“. Vídeňská úmluva o konzulárních stycích takovou smlouvou zřejmě není, a proto není ani součástí českého práva. Její obsah nebyl ani adekvátně proveden v českých zákonech. Znamená to, že se český stát sice může dovolat svých svrchovaných oprávnění při výkonu konzulární ochrany vůči jiným státům (stranám Vídeňské úmluvy), neodpovídá však za takovou ochranu podle českého práva a občan se zjevně konzulární ochrany podle Vídeňské úmluvy nedovolá před českými soudy. I výkon konzulární ochrany je tedy – stejně, jako je tomu u ochrany diplomatické – z hlediska českého práva v nijak neomezené dispozici zahraniční služby státu, která může upustit od jejího výkonu z jakéhokoli (zejména politického) důvodu (pokud tím ovšem neporušuje některé jiné právo občana). Výsledkem je pak stav právní nejistoty a nepředvídatelnosti chování státních orgánů v situacích, které si výkon konzulární ochrany vyžadují. Ani konstatování, že v *praxi* konzulární orgány ochranu občanům běžně poskytují, na uvedené kritice právního stavu nemůže nic změnit. Pod-

statně je, že jakkoli bezdůvodně opomenutí státu v konkrétním případě konzulární ochranu poskytnout není možno podle českého práva sankcionovat.

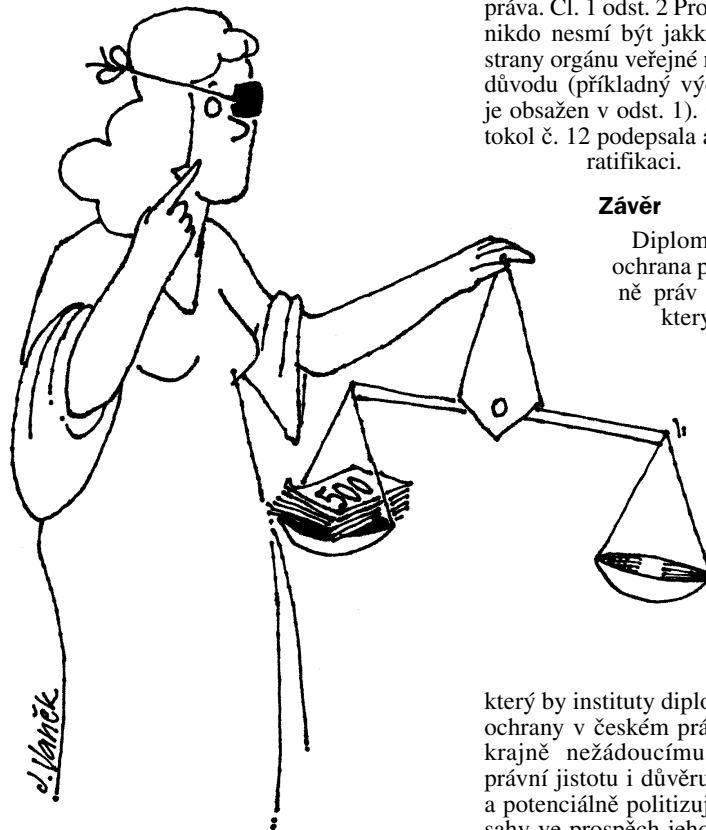
Je nade vši pochybnost, že takto diskrečně a mocensky pojmávaný výkon diplomatické a konzulární ochrany, jež navíc není vůbec založen na normách vnitrostátního práva, se v Evropě přežil. Ve státě, který v r. 1989 (Československo) i v r. 1993 (ČR) vybudoval svou novou existenci na respektování ústavně i mezinárodněprávně zaručených lidských práv, je to stav neudržitelný. Postačí citovat článek 46 Charty základních práv Evropské unie z r. 2000 („Diplomatická a konzulární ochrana“), jež stanoví: „Každý občan Unie má na území třetí země, ve které není zastoupen členský stát, jehož je občanem, právo na ochranu diplomatických nebo konzulárních orgánů kteréhokoli členského státu, a to za stejných podmínek jako občané tohoto členského státu.“<sup>12)</sup> Třebaže uvedené ustanovení sleduje specifický cíl (zajistit subsidiárně diplomatickou i konzulární ochranu občanu unijního státu ze strany kteréhokoli členského státu EU), jeho díkce je jednoznačná. Ustanovení počítá s *právem na ochranu*, a to jak v právu ES, tak ve vnitrostátním právu každého členu EU („...za stejných podmínek jako občané tohoto státu“).

Současné vrchnostenské a diskreční pojetí diplomatické i konzulární ochrany je pramálo slučitelné i s Protokolem č. 12 k Evropské úmluvě o lidských právech, který obecně zakázal diskriminaci<sup>13)</sup> a porušování tohoto zákazu podřadil rozhodovací pravomoci Evropského soudu pro lidská práva. Čl. 1 odst. 2 Protokolu č. 12 uvádí, že nikdo nesmí být jakkoli diskriminován ze strany orgánu veřejné moci, a to ze žádného důvodu (příkladný výčet takových důvodů je obsažen v odst. 1). Česká republika Protokol č. 12 podepsala a připravuje se k jeho ratifikaci.

## Závěr

Diplomatická i konzulární ochrana přispívá k lepší ochraně práv jednotlivce (občana, který v cizině čelí právně sporným mocenským zákrokům jiného státu, než jehož je občanem). Z toho důvodu nelze tuto ochranu od úpravy lidských práv oddělit. Absence kompetenčních, procesních i lidskoprávních norem,

který by instituty diplomatické i konzulární ochrany v českém právu upravily, vede ke krajně nežádoucímu důsledku. Snižuje právní jistotu i důvěru obyvatelstva ve stát a potenciálně politizuje jeho jednotlivé záhy ve prospěch jeho občanů v zahraničí.





Tím taková ochrana přestává být nemalou částí veřejného mínění uvnitř České republiky chápána jako obecně žádoucí institut přispívající k lepší ochraně práv občanů, ale je pojmána jako nástroj vnitřní či zahraniční politiky státu, odcizený občanům a založený na selektivním a nerovném zacházení státu s nimi.

Současný nežádoucí stav (mezera v mechanismech provádění důležitých mezinárodněprávních závazků ČR s dopady na kvalitu ochrany lidských práv) by se měl změnit. Lze doporučit následující tři kroky:

1. *Novelizovat Listinu základních práv a svobod* jejím doplněním o nový článek, který by občanům v cizině přiznal právo na ochranu, nebo alespoň uložil státu takovou ochranu poskytovat. Posledně uvedená varianta by mohla modelově využít znění čl. 43 Listiny o azylu („ČR poskytuje azyl cizincům...“). Bez specifického ustanovení o ochraně občanů v cizině není Listina coby moderní lidskoprávní katalog úplná.

2. Konkretizovat (provést) nový článek Listiny o ochraně (viz předchozí doporučení), jenž by měl ústavněprávní sílu, *zákonnou úpravou*, jež by stanovila kompetence orgánů státu při poskytování ochrany (zejména diplomatické) a hlavní rysy řízení o ní, aby se rozhodování státu stalo alespoň v základních prvcích transparentní a předvídatelné ve svých výsledcích. Zákonná úprava by však hlavně měla zajistit občanům *rovný přístup k diplomatické ochraně* (nikoli ovšem samozřejmě nárok na její skutečné poskytnutí).

3. Posílit účinnost a neselektivnost *konzulární ochrany* tím, že bude konečně odpovídajícím způsobem v zákoně provedena Vídeňská úmluva o konzulárních stycích, nebo tím, že se Vídeňská úmluva stane součástí českého práva. K tomu by ovšem bylo třeba změny Ústavy v jejích člancích o poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Právě tato varianta se zdá být nyní lépe dosažitelnou vzhledem k tomu, že vládní návrh příslušných změn Ústavy již projednává ve druhém čtení Poslanecká sněmovna.

# K mezinárodnímu trestnímu soudnictví na začátku 21. století

**Jedním z výrazných znaků současného mezinárodního práva je jeho postupná institucionizace, kterou provází nárůst počtu i významu procesních pravidel i mechanismů realizace odpovědnosti za porušení materiálních pravidel. Zřejmě nejcharakterističtějším důkazem těchto tendencí je oživení zájmu mezinárodního společenství o mezinárodní trestní soudnictví, které není náhradou za mezinárodněprávní odpovědnost států, nýbrž představuje nástroj k uplatnění individuální trestní odpovědnosti pachatelů nejzávažnějších porušení pravidel mezinárodního práva. Tento stručný příspěvek chce ukázat cestu, kterou prošlo za uplynulá desetiletí mezinárodní právo. Vede od historie poválečných vojenských tribunálů a současných ad hoc ustavených tribunálů OSN až k přijetí Statutu stálého Mezinárodního trestního soudu.**

PAVEL ŠTURMA

## 1. Vývoj v oblasti stíhání zločinů podle mezinárodního práva: současné mezinárodní trestní tribunály OSN

Koncepce trestní odpovědnosti konkrétních pachatelů zločinů podle mezinárodního práva, resp. jednotlivých kategorií těchto zločinů (proti míru, proti lidskosti, válečných zločinů, později i genocidy) se v mezinárodním právu prosazovala pomalu a obtížně. Proto lze s jistotou nadsázkou označit uplynulé století také za století pokusů o vytvoření mezinárodního trestního soudnictví.

Již brzy se totiž ukázalo, že nestačí zakotvit v mezinárodním právu skutkové podstaty zločinů (materiální právo) bez toho, že by je doplnil adekvátní institucionální a procesní mechanismus pro jejich stíhání. Trestní postih zločinů podle mezinárodního práva před vnitrostátními soudy je sice možnou, ale spíše jen náhradní a ne vždy vhodnou alternativou. Avšak cesta k vytvoření stálého Mezinárodního trestního soudu nebyla krátká, ani přímá. Existence mezinárodního tribunálu, a to tím spíše trvalé povahy, však nemůže předbíhat vývoj pravidel ve sféře mezinárodní trestní odpovědnosti jednotlivce, což je jedním ze znaků charakterizujících obsahovou proměnu mezinárodního práva v tomto století.

Ustavení Mezinárodního trestního soudu představuje spíše jeho institucionální potvrzení a završení. Takto je třeba hledět i na peripetie provázející úsilí o jeho zřízení. Až do konce 2. světové války všechny pokusy skončily úplným nezdarem.

Mezinárodní vojenské tribunály v Norimberku a Tokiu tvoří jakýsi milník. Předznamenaly sice vznik nového práva (zejména postihem zločinu proti míru a lidskosti), ale zároveň v sobě nesly ještě stopy staršího mezinárodního práva válečného, které

umožňovalo okupačním mocnostem organizovat prozatímní justici, včetně trestních soudů k souzení válečných zločinů. Tyto tribunály byly mezinárodní hlavně právem, které aplikovaly, i když vznikly spíše jako orgány Spojenců po vítězné válce. Proto byly jedinečné a v jiných podmínkách neopakovatelné. To vysvětluje, že navzdory tomuto „precedentu“ se v dalších desetiletích nepodařilo mezinárodní trestní tribunály zřídit, i když s nimi některé smlouvy výslovně počítaly. Je třeba v této souvislosti zmínit čl. VI Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1948) a čl. 5 Mezinárodní úmluvy o potlačení a trestání zločinu apartheidu (1973). Obě úmluvy však alespoň přispěly k rozvoji materiálního práva dodnes používanou definicí zločinu genocidia a kvalifikací apartheidu jako jedné ze skutkových podstat zločinů proti lidskosti.

Precedent mezinárodních vojenských tribunálů v Norimberku a Tokiu zůstal dlouho osamocený, ba dokonce tyto tribunály byly někdy označovány za diskriminační epizodu, politické soudy, výkon práva vítězů apod. Až po téměř padesáti letech se myšlenka mezinárodního trestního soudnictví oživila. Rozhodující průlom učinila Rada bezpečnosti OSN v relativně příznivé situaci v první polovině 90. let, kdy dočasná shoda velmocí (stálých členů Rady) umožnila právní aktivismus založený na širším výkladu jejich pravomocí podle Charty OSN.

Rada bezpečnosti zřídila *ad hoc* tribunály pro bývalou Jugoslávii (1993) a Rwandu (1994). Na rozdíl od poválečných vojenských tribunálů je vznik Mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (a podobného pro Rwandu) na začátku 90. let zasazen do jiného kontextu. Po skončení globální konfrontace ve formě studené války se do středu zájmu mezinárodního společenství dostaly krvavé lokální konflikty. Frustrace

<sup>1)</sup> L. Lukášek: K zadržení Ivana Pilipa a Jana Bubeníka na Kubě z pohledu platného mezinárodního práva. Právní rozhledy č. 3/2001, s. 122–125.

<sup>2)</sup> Čl. 3 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích, viz č. 157/1964 Sb.

<sup>3)</sup> Čl. 5 písm. a) Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích, viz č. 32/1969 Sb.

<sup>4)</sup> V. Outrata: Mezinárodní právo veřejné. Praha, 1960, s. 153.

<sup>5)</sup> Viz dok. OSN A/CN.4/L.594 z r. 2000, s. 6 i jinde.

<sup>6)</sup> Viz i L. Lukášek, op. cit. sub 1.

<sup>7)</sup> Viz nález Arbitrážního tribunálu USA-Spojené království ze dne 22. 5. 1923.

<sup>8)</sup> Text prohlášení viz Lidové noviny z 8. února 2001.

<sup>9)</sup> Viz demonstraci před budovou MZV ČR 30. 3. 2001 s heslem „Žádáme stejná práva Pilip-Příplata“ (F. Příplata byl obviněn a zbaven svobody v Rumunsku). Lidové noviny, 31. března 2001.

<sup>10)</sup> Viz Lidové noviny, 10. března 2001.

<sup>11)</sup> J. Malenovský: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště. Brno, 2000, s. 58 a násl.

<sup>12)</sup> Citován v překladu Charty publikované v Pravidelné příloze Mezinárodní politiky, č. 3/2001.

<sup>13)</sup> Viz Conseil de l'Europe – Série des traités européens, no 177, 4. listopadu 2000.



z omezených možností při jejich řešení spolu s obnovou akceschopnosti Rady bezpečnosti OSN umožnily vznik *ad hoc* tribunálů s omezenou časovou i místní působností, ale nespornou mezinárodní povahou. Založení na základě závazného rozhodnutí Rady bezpečnosti umožnilo nejen jejich rychlý vznik, ale také úpravu jejich příslušnosti, která není podmíněna konsensem teritoriálně či personálně kompetentních států. Povinnost spolupracovat s těmito mezinárodními tribunály platí pro všechny členské státy OSN. Statut je založen na principu konkurenční jurisdikce s prioritou mezinárodního tribunálu.

Další, již třetí právní formu zřízení mezinárodního trestního tribunálu (vedle mnohostranné smlouvy a rezoluce Rady bezpečnosti OSN) v současné době představuje návrh statutu Speciálního soudu pro Sierra Leone, připojený k dvoustranné dohodě mezi OSN a vládou této země. Ustavení tribunálu na konsensuální, smluvní bázi má výhodu v tom, že eliminuje námitky a pochybnosti některých států (včetně členů Rady bezpečnosti) o právní čistotě využití k takovému účelu jednostranného právního aktu, tj. závazné rezoluce Rady bezpečnosti. Oproti mnohostranné smlouvě je pak cesta dvoustranné dohody rychlejší, protože její vstup v platnost nezávisí na zdoluhavém a někdy nejistém výsledku ratifikačního procesu ve stanoveném počtu států. Hlavní nevýhodou však je, že – na rozdíl od rezoluce Rady bezpečnosti i mnohostranné smlouvy – nezakládá povinnost spolupracovat s tribunálem pro další státy, i když se na jejich území mohou nacházet uprchlí zločinci.

Většinou jsou oba v současné době fungující mezinárodní trestní tribunály – pro bývalou Jugoslávii a pro Rwandu – posuzovány především jako důležitý mezikrok na cestě k vytvoření stálého Mezinárodního trestního soudu na základě mnohostranné smlouvy. Zároveň však jde o svébytné mezinárodní orgány, které se již zabydly v povědomí světové veřejnosti. Jakkoliv se může lišit hodnocení způsobu zřízení i jednotlivých kroků obou tribunálů, je nesporné, že přispěly k rehabilitaci mezinárodního trestního soudnictví. To je dnes realitou, kterou nelze popřít. Především jde – na rozdíl od budoucího Mezinárodního trestního soudu – o již fungující mezinárodní orgány, které aplikují platné mezinárodní právo.

Oba statuty i judikatura tribunálů mají nespornou zásluhu na rozvoji materiálních i procesních pravidel mezinárodního práva trestního. Zároveň jde o poměrně pružný a účinný prostředek, jak může mezinárodní společenství reagovat na nejkřiklavější porušování mezinárodního humanitárního práva v konfliktech, k nimž dochází v různých částech světa. Proto je oprávněný předpoklad, že i v budoucnu budou takové *ad hoc* mezinárodní trestní tribunály vznikat a působit. I přes právní odlišnosti způsobů zřízení (rezoluce Rady bezpečnosti OSN nebo mezinárodní smlouva) vykazují

všechny tribunály společné znaky. Zdá se proto, že půjde o důležitou a prakticky využívanou formu mezinárodního trestního soudnictví i v 21. století.

## 2. Statut Mezinárodního trestního soudu

V době dokončení poslední verze návrhu Kodexu se již intenzivně pracovalo na návrhu statutu Mezinárodního trestního soudu, který byl přijat na Diplomatičké konferenci v Římě (17. 7. 1998). Na samotném konci století se přijetím Římského statutu, který umožní vznik stálého Mezinárodního trestního soudu, prosadila myšlenka, že nemůže být trvalého míru bez spravedlnosti (*No Peace without Justice*).

Jde o nesporně mezinárodní soud v plném slova smyslu, svým vznikem, složením i aplikovatelným právem materiálním a procesním. Statut je především nesporným přínosem v rozvoji procesní části mezinárodního trestního práva. Odráží stav současného mezinárodního práva, které charakterizuje pokračující institucionalizace, pravidla odrážející zájmy mezinárodního společenství, ale také přetrvávající suverenity států, která se promítá v jeho konsenzuální povaze. Statut přijatý ve formě mnohostranné smlouvy je tak delikátním kompromisem, vybalancovávajícím obtížné slučitelné zájmy: nezávislost Soudu, suverenitu států (projevující se výkonem trestní jurisdikce) a vliv Rady bezpečnosti. Proto je založen na bázi komplementarity ve vztahu k pravomoci států, které musí dát k výkonu jurisdikce MTS svůj souhlas, a to buď předem ratifikací Statutu, anebo alespoň v konkrétním případě.

Statut však představuje i důležitý pramen materiálních norem mezinárodního trestního práva, protože poprvé byly takto podrobně definovány skutkové podstaty zločinů podle mezinárodního práva i obecné principy trestní odpovědnosti za tyto zločiny. Názory se poněkud rozcházejí např. v otázce válečných zločinů, kde je na jednu stranu Statutu přičítáno prvenství za tak komplexní výčet mezinárodně trestných porušení práva ozbrojených konfliktů, kdežto jiní zde spatřují určitý krok zpět. V každém případě jde o zatím nejúplnější kodifikaci zločinů podle mezinárodního práva, s výjimkou zločinu proti míru (agrese), kde se zatím nepodařilo shodnout na použitelné definici.

K tomu, aby Mezinárodní trestní soud mohl začít pracovat, je třeba vedle potřebného počtu ratifikací Statutu (a pochopitelně také zvolení soudců) též vypracování a přijetí několika dalších právních instrumentů, se kterými Statut počítá. Jejich přijetí je sice úkolem Shromáždění smluvních stran, ale začne plnit své funkce až po vstupu Statutu v platnost. Do té doby se však s potřebnými pracemi nečeká, ale provádí je

zatím Přípravná komise pro Mezinárodní trestní soud. Rezoluce F Závěrečného aktu Římské konference uložila Přípravné komisi vypracovat návrhy celkem osmi dokumentů: Procesní řád a pravidla důkazního řízení, Znaky skutkové podstaty zločinů, dohoda o vztazích mezi Soudem a OSN, základní zásady dohody o sídle, která bude sjednána mezi Soudem a hostitelskou zemí, finanční pravidla, dohoda o výsadách a imunitách Soudu, rozpočet pro první finanční rok a jednací řád Shromáždění smluvních stran. Všechny instrumenty, které vypracuje Přípravný výbor, ovšem vyžadují ještě schválení Shromážděním smluvních stran. Přípravná komise má dále za úkol pokračovat v práci na definování zločinu agrese.

Ze všech výše uvedených dokumentů jsou nejdůležitější dva, na kterých Přípravná komise začala pracovat od samého začátku, protože jí Závěrečný akt uložil dokončit je do 30. 6. 2000, což se také stalo. Na tyto dokumenty odkazuje i Statut MTS v článcích 9 odst. 3, 51 odst. 5 a 21 odst. 1(a). Jedná se o tzv. Znaky skutkových podstat zločinů (*Elements of Crimes*) a Procesní řád a pravidla důkazního řízení (*Rules of Procedure and Evidence*). V prvním případě se konkretizuje materiální právo, které má Soud aplikovat, v druhém se pak doplňují a upřeshňují procesní ustanovení Statutu.

I když ani přechodné sedmileté období, které umožní smluvním státům vyloučit z jurisdikce Soudu válečné zločiny, nezměnilo odmítavý postoj některých vlivných států, je zřejmé, že MTS stejně vznikne. K tomu je však třeba dosáhnout 60 ratifikací Statutu, což si může vyžádat ještě určitý čas. Stav na konci dubna 2001 (30 ratifikací a 139 podpisů) však opravňuje spíše k optimistickému očekávání, že se zhruba do dvou let podaří zahájit činnost Soudu. Do konce roku 2001 lze očekávat ještě řadu ratifikací, zejména též i dalšími státy Evropské unie. Proto by ani Česká republika, která v průběhu negociací i na Římské konferenci patřila do skupiny států, které přijetí Statutu v tomto znění podporovaly, neměla pouze kvůli vnitrostátním problémům se změnami Ústavy ČR ratifikaci této mimořádně významné smlouvy zbytečně odkládat.



# Vliv evropského práva na aplikaci práva ČR po vstupu do EU

NATÁLIA  
VLASÁKOVÁ

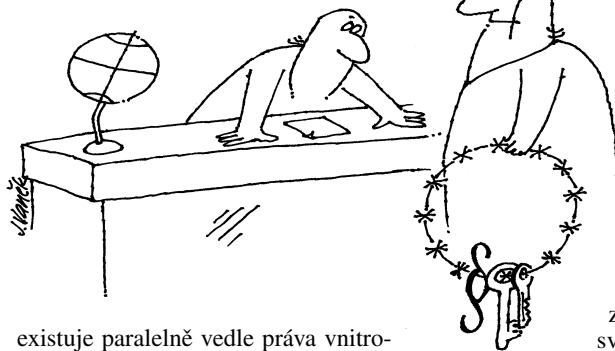
**Vstup České republiky do Evropské unie? Ano. Ale co potom? Snad nikdo nepochybuje o tom, kam míří ve své zahraniční politice Česká republika. Většinou lidí je jasné, že jejím prioritním cílem je vstup do Evropské unie. Je to cíl, jehož chceme dosáhnout, a většinou myslíme především na dobu před vstupem. Co všechno musíme stihnout, aby nás Unie vzala na vědomí jako horké kandidáty na vstup? A co se bude dít potom? O tom se už mluví méně. Je to snad příliš daleko? Budeme však na tento vstup připraveni? Jak se vypořádají občané, ale rovněž státní úředníci, soudci, právníci s tím, že celé ujnijí právo, tj. právo Evropských společenství a právní závazky vyplývající z politiky Evropské unie v oblasti II. a III. pilíře, se stane platným na území České republiky?**

## Vlastnosti práva Evropských společenství

Právní řád Evropských společenství se vyznačuje určitými specifickými znaky, které významně ovlivní aplikaci českého právního řádu. Komunitárnímu právu jsou vlastní dvě základní vlastnosti, které určují jeho vztah k právním řádům členských států, a to samostatnost komunitárního práva a jeho aplikovatelnost na území členských států.

Samostatnost komunitárního práva znamená jeho odlišnost od práva mezinárodního i vnitrostátního. Tuto vlastnost právního řádu Evropských společenství potvrdil Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“) ve svém rozsudku *Costa v. E.N.E.L.*... Konstatoval v něm, že Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství vytvořila vlastní právní řád, který nabytím účinnosti smlouvy se stal integrální součástí právních systémů členských států. Z toho vyplývá, že soudy členských států jsou vázány aplikovat toto právo. Právo Evropských společenství pochází z autonomního pramene, z výše zmíněné smlouvy. Z důvodu své zvláštní povahy nemůže být právo ES narušeno jakoukoliv vnitrostátní normou, aniž by ztratilo svou komunitární povahu a aniž by byl zpochybněn právní základ samotného Evropského společenství.

Komunitární právo je součástí práva aplikovaného na území členského státu. Rovněž tato druhá vlastnost komunitárního práva byla konstатовána Evropským soudním dvorem (106/77 *Simmenthal*). Termínem „součástí práva“ se však nemyslí, že došlo k sjednocení právního řádu komunitárního a vnitrostátního, ale že komunitární právo



existuje paralelně vedle práva vnitrostátního a přitom se řídí vlastními principy.

Jak je tedy možná existence těchto dvou právních systémů bez toho, aby se navzájem narušovaly? Tento vztah je regulován zásadami, které vyplývají z povahy komunitárního práva. Jedná se o zásady bezprostřední použitelnosti práva ES, bezprostředního účinku práva ES a aplikační přednosti práva ES.

Zásada bezprostřední použitelnosti způsobuje, že právní norma ES vyvolává přímé účinky, od momentu nabytí své účinnosti, ve vztahu k subjektům členských států, a to bez prostřednictví recepce vnitrostátním právním aktem. Z této zásady vyplývá, že se nejedná o fakultativnost, vzhledem k přijetí prováděcího vnitrostátního aktu, ale přímo o zákaz přijetí takového aktu.

Bezprostřední použitelnost bývá charakterizována jako „právo každé osoby požadovat na svém soudci, aby na jeho případ aplikoval zakládací smlouvy, tj. Smlouvu o založení Evropského společenství uhlí a oceli, Smlouvu o založení Evropského společenství atomové energie a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále „Smlouvy“), nařízení, směrnice nebo komunitární rozhodnutí. Jde o povinnost soudce užít tyto texty, ať je zákonodárství

země, k níž patří, jakékoliv.“ (9/70 *Grad*). To znamená, že i kdyby z českého právního řádu zásada bezprostřední použitelnosti práva ES nevyplývala, což by bylo v případě, kdyby zůstal zachován současný ústavní pořádek bez novelizace, může se kterýkoliv občan dovolávat svého práva, které mu náleží podle práva ES. Důvodem této nárokovatelnosti práv je skutečnost, že „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily svá suverénní práva, i když v omezených oblastech, a jeho subjekty zahrnují nejen členské státy, ale i jejich státní příslušníky. Nezávisle na legislativě členských států právo Společenství nejenom ukládá povinnosti jednotlivcům, ale rovněž zakládá jejich práva“ (26/62 *Van Gend en Loos*). „Bezprostřední použitelnost... znamená, že pravidla komunitárního práva musí vykazovat plné účinky jednotným způsobem ve všech členských státech od nabytí účinnosti po celou dobu jejich platnosti“ (106/77 *Simmenthal*).

Režim právních účinků právního aktu ES bude záležet od typu právního aktu. Takzvané primární právo, tj. zakládací smlouvy, jejich dodatky a změny jsou bezprostředně použitelné. Pokud jde o sekundární právo, tedy je situace odlišná, podle toho, jedná-li se o nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Čl. 249 Smlouvy o Evropském společenství charakterizuje tyto jednotlivé typy právně závazných aktů. Nařízení se vyznačuje obecnou závazností a je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě.

To znamená, že jeho bezprostřední použitelnost je dána výslovně Smlouvou o Evropském společenství. Povaha nařízení má za důsledek, že jakákoliv jeho recepce podle vnitrostátního práva je nejen nadbytečná, ale přímo i zakázána (39/72 *Komise v. Itálie*, 34/73 *Variola*). Směrnice je právním aktem závazným pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků je ponechána vnitrostátním orgánům. Definice směrnice, uvedená ve Smlouvě o Evropském společenství, nevylučuje i bezprostřední použitelnost směrnice, ale v zásadě se předpokládá národní prováděcí akt. Rozhodnutí je právním aktem závazným ve všech svých částech pro toho, komu je určen. To znamená, že zavazuje jenom své adresáty a z toho vyplývá, že posouzení bezprostřední použitelnosti bude vždy záležet na jeho obsahu.

Se zásadou bezprostřední použitelnosti je úzce spjata zásada bezprostředního účinku. Bezprostřední účinek umožňuje jednotlivcům dovolat se v případě porušení jejich práv, která měla vyplýnout z práva ES, ustanovení komunitárního práva, jehož nejsou adresáty, před orgány členských států. Tato zásada má za cíl chránit jednotlivce vůči za-

nedbáním povinností ze strany členského státu. Důsledkem zásady bezprostředního účinku je sankce vyplývající pro členský stát za porušení práva ES.

Bezprostřední účinek se může týkat vertikálních vztahů (jednotlivec–členský stát) a v tomto případě se jednotlivci mohou dovolat práv vůči členskému státu a jeho orgánům. Jedná se o ochranu jednotlivce před pochybením členského státu, spočívajícím v porušení komunitárního práva, např. tím, že neprovedl směrnici prováděcím aktem. Horizontální účinek umožňuje dovolat se práv plynoucích z komunitárního práva mezi jednotlivci navzájem. To je podle současné judikatury ESD možné jenom v primárním právu.

Aby právní norma byla nadána bezprostředním účinkem, musí splňovat určité podmínky:

1. jasnost a přesnost,
2. úplnost a bezpodmínečnost,
3. založení práv, případně povinností jednotlivců.

O definování a výklad těchto podmínek se opět zasloužil ESD. Ten judikoval ve svém rozhodnutí Becker, že dostatečná přesnost je dána tehdy, pokud „ustanovení je dostatečně přesné, aby se ho strana sporu mohla dovolat a soud aplikovat, stanoví-li povinnost nedvojznačným způsobem“. O bezpodmínečnosti můžeme mluvit tehdy, „je-li stanovena povinnost, jež není omezena žádnou podmínkou, ani podřízena co do výkonu či účinků, zásahu orgánu Společenství či členského státu“ (28/67 Molkerei Centrale), např. lhůtou k provedení národním právem apod., nebo nemá-li členský stát žádnou míru uvážení (100/89 Kaefer). Poskytují-li směrnice velkou míru uvážení členskému státu, je bezprostřední účinek vyloučen (6a 9/90 Francovich). Založení práv jednotlivce existuje, může-li dovolávané ustanovení „vyvolat přímé účinky mezi členskými státy a jeho příslušníky“ (28/67 Molkerei Centrale a C-6a 9/90 Francovich).

Bezprostřední účinek náleží primárnímu právu, pokud splňuje výše uvedené podmínky (26/62 Van Gend en Loos). Z tohoto důvodu se rozlišují ustanovení primárního práva s úplným bezprostředním účinkem – zakládající práva a povinnosti i pro jednotlivce. Dále ustanovení primárního práva s omezeným bezprostředním účinkem, zakládající práva a povinnosti vůči členskému státu a ustanovení s vyloučeným bezprostředním účinkem. Charakter jednotlivých ustanovení je postupně definován judikaturou ESD.

Nařízení jsou bezprostředně použitelná a následkem toho mohou a v většině případů mají bezprostřední účinek, pokud splňují výše uvedené podmínky. Co se týče směrnice, tady judikatura posléze rovněž přiznala bezprostřední účinek těmto právním aktům, ale kromě výše zmíněných podmínek musí přistoupit ještě další podmínka, a to marné uplynutí lhůty k provedení směrnice, čímž se směrnice stává bezpodmínečnou. Dále ESD ve své judikatuře vychází z toho, že z neprovedené směrnice může

jednotlivci plynout pouze právo, ne povinnost, proto odmítl bezprostřední horizontální účinek (možnost dovolávat se neprovedené směrnice mezi jednotlivci navzájem).

Další zásadou, která určuje aplikaci práva ES na území členského státu a která upravuje vztah mezi právem ES a národním právním řádem, je zásada přednosti. Z této zásady vyplývá, že pokud při aplikaci práva dojde ke střetu normy komunitární a národní, pak komunitární norma má přednost při aplikaci (6/64 Costa). To znamená, že národní soudce má povinnost ponechat národní normu, která odporuje normě komunitární, stranou a neaplikovat ji. Ze zásady však nevyplývá povinnost zrušit tuto normu odporující komunitárnímu právu, i když z důvodu přehlednosti je to žádoucí a v praxi se tak většinou děje.

Komunitární právo má přednost před všemi právními akty členských států, i před ústavními. Právě tato přednost práva ES před ústavním národním právem působila problém jednotlivým členským státům a trvalo určitou dobu, než i státy jako Francie nebo Německo uznaly tento princip a přizpůsobily tomu i národní právní řády.

### Přípravenost českého právního řádu na aplikaci práva Evropských společenství

Jak je český právní řád připraven vypořádat se s tím, co se po něm bude po vstupu České republiky do Evropské unie požadovat?

K tomu, aby právo ES mohlo být na území České republiky aplikováno se všemi důsledky vyplývajícími z jeho povahy, je nutné, aby ČR splnila dvě podmínky. Tou první je převzetí *acquis* Unie, které je postulováno v kodaňských kritériích pro přístup a bude vymezeno v podmínkách dohody o přístupu (čl. 49 Smlouvy o Evropské unii). Druhá podmínka souvisí s provedením změny ústavních zákonů tak, aby evropské právo mohlo být uplatňováno způsobem, který vyžadují principy tohoto práva. Je žádoucí, aby to bylo v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Na plnění první podmínky, na sblížení právního řádu ČR s právem ES, Česká republika intenzivně pracuje a v době jejího přístupu k Evropským společenstvím by mělo být dosaženo slučitelnosti našich předpisů s předpisy ES. Prioritní oblasti sblížení uvádí Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (dále „Evropská dohoda“) v čl. 70 a v některých svých dalších člancích. Konkrétní přehled předpisů ES, se kterými by se měly naše předpisy sblížit, však Evropská dohoda nezmiňuje. Ty jsou vymezeny Bílou knihou o přípravě přidružených států střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, která byla přijata v roce 1995 na zasedání Evropské rady v Cannes.

Specifické postavení v rámci procesu sblížení právních předpisů ČR s právem

ES mají zejména technické předpisy, předpisy upravující ochranu spotřebitele a předpisy proti praní špinavých peněz, u kterých se předpokládá dosažení plné shody. Pokud jde o soutěžní právo, tady se počítá s dosažením slučitelnosti, ale u protisoutěžních pravidel, majících vliv na obchod mezi Českou republikou a Evropskou unií, Evropská dohoda předpokládá zásadně převzetí materiálního práva ES, jakož i relevantní judikatury.

Způsob, jakým dochází k zapracování práva ES do legislativy ČR, je založen na tom, že do sblížených předpisů ČR se plně přebírají ustanovení nařízení a plně zapracovávají požadavky směrnic, jakož i primárního práva. Z tohoto principu však existují určité výjimky. Nepřebírají a nezpracovávají se plně ty předpisy ES, u nichž je tak možné učinit až po vstupu do EU, či-li jedná se o předpisy, které jsou vázané na vstup a naše plně členství v ES. Další výjimku představuje rozdílná cenová úroveň či kupní síla v EU a u nás, která neumožňuje plně převzetí některých limitů stanovených v předpisech ES (např. hranice 500 ECU u úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou výrobkem). Dále předpisy ES není možné plně převzít, pokud by toto převzetí bylo v rozporu s národními zájmy (např. nabývání nemovitostí cizinci) nebo s našimi mezinárodněprávními závazky. A poslední odchylku od všeobecně platného principu pro přejímání práva ES do právního řádu ČR představují vyšší standardy a vyšší úroveň ochrany, poskytovaná našimi předpisy, než vyžadují předpisy ES.

Z výše uvedeného vyplývá, že do právního řádu se zapracovává především primární a sekundární právo. Předmětem zapracování je však psané primární právo. Co se týče obecných právních zásad, budou rovněž součástí právního řádu ČR po vstupu do ES bez toho, aby je bylo nutno zakotvit v právní normě. U obecných právních zásad, které jsou součástí primárního práva ES, se jedná o základní právní pravidla, společná všem členským státům. Patří k nim mj. zásada *lex posteriori derogat legi priori* (novější předpis ruší předchozí), zásada *lex specialis derogat generali* (přednost specifické úpravy před všeobecnou), zásady právního státu (spravedlnosti, sociální spravedlnosti, dobrých mravů, právní jistoty, ochrany důvěry a zákaz zpětného působení zákonů), zásada *rovnosti a zákazu diskriminace podle státní příslušnosti*, zásada *proporcionality* atd. Jsou to vesměs zásady, které zná i české právo, a proto jejich aplikace by neměla činit soudům větší potíže po vstupu ČR do ES. Problém, který se může vyskytnout ohledně aplikace obecných právních zásad je spojen s tím, že některé zásady jsou zakotvené v judikatuře Evropského soudního dvora. To znamená, že čeští soudci si budou muset zvyknout na to, že i soudní rozhodky ESD mohou být pramenem práva. Při své rozhodovací činnosti tedy budou nuceni sáhnout i po judikatuře ESD a zjistit, jestli neobsahuje výklad některých zásad.

Samozřejmě, že hlavní součástí obecných právních zásad tvoří základní lidská práva a svobody. Nolik dojde ke změně při aplikaci práva v této oblasti? Lidská práva a základní svobody nejsou obsaženy ve formě katalogu v žádné ze zakládacích smluv. Tyto smlouvy obsahují pouze nezbytný právní základ, který je pak v judikatuře ES rozvíjen. Lidská práva existují v nepsané formě a v konkrétních případech jsou zjišťována a zohledňována.

Pod vlivem judikatury ESD jsou orgány Společenství nuceny zajistit odpovídající ochranu jednotlivce tím, že rozšiřují ve své legislativní a výkonné pravomoci ochranu lidských práv na nové oblasti možných ohrožení jedince. V tomto postupu má ESD poslední slovo, neboť právní akty evropského práva podléhají i jeho kontrole.

Zejména ESD, ale i jiné orgány Společenství se ani v budoucnu nesmějí odchýlit od dosaženého standardu ochrany lidských práv, a nesmějí tedy redukovat jejich stav anebo podstatně modifikovat rozsah jejich ochrany. To stanoví čl. 6 odst. 2 Smlouvy o založení EU, který zahrnuje též povinnost rozvíjet v případě potřeby i nová lidská práva. Článek 6 odst. 2, který je součástí evropského primárního práva, zajišťuje i respektování ochrany lidských práv ve vztahu k jednotlivým pravomocem Společenství, neboť k jeho odstranění by bylo zapotřebí souhlasu všech členských států.

Právní síla pravidel, která obsahují základní lidská práva, je významná. Jsou součástí pramenů práva nejvyšší právní síly a mají přednost před zákonem.

Ochranou lidských práv na evropské úrovni se však zabývá ještě jiná instituce, která stojí mimo EU i ES. Je to Evropský soud na ochranu lidských práv (dále jen „ESLP“) sídlící ve Štrasburku. Tento soud byl založen Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a jeho úkolem je poskytovat ochranu lidským právům zakotveným ve zmíněné úmluvě a v jejích protokolech. Česká republika je signatářem Evropské úmluvy o ochraně lidských práv i všech protokolů. Pro ČR je tedy jurisdikce ESLP závazná. Tato instituce stojí mimo Evropská společenství i Evropskou unii, ale ESD v Lucemburku ve své rozhodovací činnosti ohledně otázek souvisejících s lidskými právy vychází především z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a z rozsudků ESLP. Souvisí to i s tím, že v *acquis communautaire*, ani v *acquis Unie* se nenachází psaný katalog lidských práv.

Z toho, co bylo řečeno, je možné soudit, že v oblasti lidských práv v ČR nedojde ke změnám, protože evropský standard lidských práv je už zakotven v Ústavě ČR a dalších zákonech a soudy a správní orgány si už postupně zvykají i na judikaturu ESLP a postupují v souladu s ní.

Dalším pramenem práva, s nímž se budou muset po vstupu České republiky do ES vypořádat zejména soudci, jsou už zmíněné rozsudky ESD. Některé závěry těchto rozsudků jsou průběžně implementovány do českých právních předpisů v rámci har-

monizace právního řádu ČR s právem ES. Není však realizovatelné a nebylo by ani účelné, aby všechny závěry konstatované v rozsudcích byly převzaty do právních norem. Soudci tedy budou muset se důkladně obeznámat s judikaturou ESD. Znalost rozhodnutí ESD bude nezbytná nejenom v případech, kdy bude docházet k bezprostřednímu uplatňování komunitárního práva, ale i v souvislosti s institutem tzv. předběžné otázky k ESD. Jedná se o řízení v určité věci, v rámci kterého vnitrostátní soud přeruší řízení a obrátí se na ESD s dotazem týkajícím se výkladu zakládacích smluv, platnosti a výkladu aktů ES a výkladu statutů orgánů zřízených aktem Rady Evropy. Povinnost předložit předběžnou otázku mají vnitrostátní soudy, jejichž rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Jedinou výjimku představuje tzv. *acte claire*, podle níž povinnost předložit předběžnou otázku vnitrostátními soudy v nejvyšší instanci neexistuje, pokud nelze mít rozumné pochybnosti ohledně platnosti a výkladu příslušného komunitárního práva. Důvodné a rozumné pochybnosti neexistují, pokud ESD již rozhodl ohledně stejně znějící otázky nebo pokud k této otázce již existuje konstantní judikatura ESD či aplikace komunitárního práva je tak zřetelná, že neexistuje žádná pochybnost. Tato podmínka je dána, jestliže i soudy jiných členských států a ESD mají na věc stejný názor. Oprávnění předložit předběžnou otázku má však jakýkoli vnitrostátní soud, který se ve své rozhodovací činnosti dostane do pochybnosti ohledně výše zmíněných problémových okruhů.

Druhou podmínkou řádné aplikace práva v českém právu je implementování hlavních principů komunitárního práva v českém právním řádu. Jedná se o zakotvení výše zmíněných zásad, a to zásady bezprostřední použitelnosti, bezprostředního účinku a aplikační přednosti do Ústavy, příp. jiných ústavních zákonů.

Platné znění Ústavy neumožňuje vytvořit prostor pro budoucí ratifikaci základních smluv, na nichž EU spočívá. Podle současného čl. 10 Ústavy jediné kategorii mezinárodních smluv jsou přiznávány vnitrostátní právní účinky. Jsou to ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR vázána. Tyto smlouvy jsou bezprostředně závazné, což lze vysvětlit asi tak, že jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. Ostatní smlouvy mohou být vnitrostátně aplikovány pouze tehdy, jestliže zákon výslovně stanoví, že se uplatní tehdy, pokud ratifikovaná, vyhlášená a pro ČR závazná mezinárodní smlouva nestanoví jinak.

Ústava nepočítá ani s přenosem částí svrchovaných pravomocí na mezinárodní instituci, což bude nezbytné k provedení ratifikace smlouvy o přistoupení. V současnosti však už existuje návrh novely Ústavy právě v tomto proevropském duchu. Tento návrh se v současné době nachází v Poslanecké sněmovně a je možno doufat, že Poslanecká

sněmovna ho nevyprovodí bez schválení, a tím nezopakuje situaci z jara minulého roku, kdy tento návrh byl předložen Poslanecké sněmovně poprvé.

Návrh na změnu Ústavy počítá se zakotvením možnosti přenosu některých svrchovaných pravomocí na mezinárodní instituci. K tomuto přenosu se však vyžaduje souhlas zvláštní kvalifikované většiny při hlasování v parlamentu, a to souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Ústavní zákon může stanovit, že k ratifikaci je třeba souhlasu v referendu.

Další významná změna, která je obsažena v návrhu, souvisí s úpravou postavení mezinárodních smluv, s jejichž ratifikací Parlament vyslovil souhlas a jimiž je ČR vázána. Tyto smlouvy se stávají součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. S výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, která Parlament provedl zákonem. Tím jsou zajištěny zásady bezprostřední použitelnosti těchto smluv a aplikační přednosti.

Potvrzením aplikace těchto zásad při posuzování práv a povinností vyplývajících z evropského práva je i tzv. generální interpretační klauzule. Toto ustanovení zakazuje interpretovat celý právní řád způsobem neslučitelným se závazky vyplývajících z členství v mezinárodní instituci, na kterou byla přenesena část svrchovaných pravomocí státu.

Návrh upravuje rovněž postup soudu, jestliže zjistí nesoulad mezi zákonem a přímo použitelným ustanovením mezinárodní smlouvy. V takovém případě dá přednost ustanovení mezinárodní smlouvy před zákonem a aplikuje mezinárodní smlouvu na místo zákona, aniž by bylo třeba zákon rušit. To ulehčí postup soudů zejména ohledně uplatňování zásady aplikační přednosti práva ES.

Důležitou změnu by měl přinést institut tzv. předběžné kontroly ústavnosti. Jednalo by se o zvláštní kompetenci Ústavního soudu rozhodovat o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem před jejich ratifikací. Ústavní soud by tedy posoudil, zda konkrétní mezinárodní smlouvu lze ratifikovat, protože je v souladu s ústavním pořádkem, nebo zda je nezbytné odstoupit od ratifikace či nejprve vytvořit ústavně konformní rámec pro její ratifikaci. Na základě tohoto ustanovení by mělo dojít k eliminaci rozporů mezi vnitrostátním právem a právem ES.

Z výše uvedeného vyplývá, že v případě schválení návrhu v Parlamentu ústavní rámec pro aplikaci evropského práva bude vytvořen. Doufejme, že i harmonizace právních předpisů ČR bude směřovat k úspěšnému splnění jednoho z kodaňských kritérií pro vstup do ES – převzetí *acquis Unie*. A pokud si představíme ještě i úspěšné přistoupení k EU, můžeme konstatovat, že na poli práva se začíná nová hra, jejíž pravidla jsou poněkud odlišná od těch, na která jsme zvyklí.

# Mají palestinští uprchlíci právo na návrat do Izraele?

RUTH LAPIDOTHOVÁ

**V médiích a rozhovorech s palestinskými předáky často slyšíme a čteme projev, v nichž se tvrdí, že palestinští uprchlíci mají právo vrátit se do Izraele. Jak bude ukázáno, tato prohlášení se zakládají na mylném čtení důležitých textů. Probereme tento námět ze tří hledisek: všeobecného mezinárodního práva, nejzávažnějších rezolucí OSN a různých dohod mezi Izraelem a jeho sousedy.**

## Všeobecné mezinárodní právo

Několik mezinárodních smluv o lidských právech pojednává o svobodě pohybu, včetně práva na návrat.<sup>1)</sup> Nejobecnější ustanovení obsahuje Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966, kde se praví: „Nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do své vlastní země.“<sup>2)</sup>

Vzniká otázka, kdo má právo na návrat, popřípadě jaký vztah musí být mezi státem a osobou, která si přeje návrat. Srovnáme-li různé texty a seznámíme-li se s diskusí, k nimž docházelo předtím, než byly tyto texty schváleny, dojdeme k závěru, že právo na návrat je pravděpodobně vyhrazeno státním příslušníkům dotyčného státu.<sup>3)</sup>

Ani právo státních příslušníků není absolutní, ale může být omezeno podmínkou, že důvody pro odmítnutí nebo omezení nejsou svévolné.

Kromě toho – podle Stiga Jagerskiolda – je právo na návrat, popřípadě právo vstoupit do něčí země, v Mezinárodním paktu z roku 1966 „zamýšleno tak, že je budou uplatňovat jednotlivci, kteří si činí nároky na toto individuální právo. Nebyl tu úmysl vyhovět požadavkům lidových mas, které byly odsunuty v důsledku války nebo politického přesunu území či populace, jako je přemístění etnických Němců z východní Evropy během druhé světové války nebo po ní, nebo útěk Palestinců ze země, která se změnila v Izrael, nebo stěhování Židů z arabských zemí.“<sup>4)</sup>

## Rozhodující rezoluce OSN

První závažná rezoluce Organizace spojených národů, která se týká uprchlíků, je rezoluce č. 194 (111) z 11. prosince 1948, schválená Valným shromážděním.<sup>5)</sup> Podle této rezoluce byla ustavena Smírčí komise pro Palestinu, jíž bylo uloženo „podniknout kroky na pomoc vládám a příslušným úřadům, aby bylo dosaženo konečného urovnání všech otázek, které se mezi nimi vynořily“. Odstavec 11 se týká uprchlíků: „Valné shromáždění... se usnáší, že uprchlíkům, kteří si přejí vrátit se do svých domovů a žít v míru se svými sousedy, má být dovoleno, aby tak učinili co možná nejdříve, a že má být vyplacena náhrada za majetek těch, kdo

nezvolili návrat, a za ztrátu nebo poškození majetku, o což se mají podle zásad mezinárodního práva nebo zákona slušnosti postarat příslušné vlády nebo úřady.“

Arabské státy sice původně rezoluci odmítly, později však na ni velmi spoléhaly a považovaly ji za uznání práva na hromadnou repatriaci.

Nezdá se však, že by tento výklad byl průkazný: Onen odstavec neuznává žádné „právo“, nýbrž doporučuje, aby byl uprchlíkům „povoleno“ návrat. Navíc toto povolení podléhá dvěma podmínkám – jednak že se chce uprchlík vrátit, jednak že chce žít v míru se svými sousedy. Násilí, které propuklo v září roku 2000, vylučuje jakoukoli naději na mírové soužití mezi Izraelci a masami vracejících se uprchlíků. K návratu by mělo dojít pouze „v co nejkratší lhůtě“. Použití výrazu „by mělo“ ve spojení s povolením návratu zdůrazňuje, že jde pouze o doporučení.

Měli bychom také mít na paměti, že podle ustanovení Charty OSN není Valné shromáždění oprávněno přijímat závazné rezoluce, pokud se netýkají rozpočtových záležitostí anebo jeho vlastních interních pravidel a ustanovení.

A konečně odvolání na zásady mezinárodního práva nebo zákonů slušnosti se týká pouze náhrady, a nezdá se, že by mělo platit pro povolení návratu.

Měli bychom si také uvědomit, že ustanovení o uprchlících je pouze jeden prvek rezoluce, v níž se počítalo „s konečným urovnáním všech otázek“, které se mezi oběma stranami vynořily, zatímco arabské státy vždy trvaly na jejím splnění (podle výkladu v jejich prospěch) bez ohledu na všechny ostatní okolnosti.

Jedním z důsledků šestidenní války v roce 1967 byl velký počet palestinských bezdomovců (tj. osob, které byly nuceny opustit své domovy a přesunout se na jiné místo v téže státě). Tento problém řešila rezoluce č. 237 Rady bezpečnosti ze 4. června 1967<sup>6)</sup>, jež vyzývala izraelskou vládu, „aby umožnila návrat těchto obyvatel (z oblastí, kde došlo k vojenským operacím), kteří uprchli z těchto oblastí, jakmile propuklo nepřátelství“. Rezoluce nemluví o „právu“

na návrat a jako většina rezolucí Rady bezpečnosti má povahu doporučení. Nicméně Izrael souhlasil s jejich návratem v různých dohodách, jak o tom bude řeč později.

Pro arabsko-izraelský mírový proces má velký význam rezoluce Rady bezpečnosti č. 242 z 22. listopadu 1967<sup>7)</sup>. V jejím druhém odstavci Rada „potvrzuje dále, že je nutné... (b) dosáhnout spravedlivého urovnání problému uprchlíků“. Rada nenavrhlala specifické řešení, ani neomezila ustanovení na arabské uprchlíky, pravděpodobně proto, že právo židovských uprchlíků z arabských zemí na náhradu rovněž zasluhuje „spravedlivé urovnání“. Neexistuje žádný základ pro arabský požadavek, aby do rezoluce č. 242 bylo začleněno řešení doporučené rezolucí Valného shromáždění č. 194 z roku 1948, jak bylo vysvětleno v předešlém rozboru.

## Dohody mezi Izraelem a jeho sousedy

Problém uprchlíků byl řešen už v rámcovém plánu pro mír na Středním východě, dohodnutém v Camp Davidu roku 1978 mezi Egyptem a Izraelem.<sup>8)</sup> Bylo usneseno, že „stálý výbor“, jehož členy jsou zástupci Egypta, Izraele, Jordánska a Palestinců, má „rozhodnout na základě dohody o modalitách přijetí osob přeběhlých ze západního břehu a Gazy v roce 1967“ (článek A, 3). Podobně bylo dojednáno, že „Egypt a Izrael budou spolupracovat navzájem i s dalšími zainteresovanými stranami na stanovení dohodnutých postupů k rychlému, spravedlivému a trvalému plnění rezoluce o problému uprchlíků“ (článek A, 4).

V Deklaraci zásad o ustanoveních prozatímní samosprávy z roku 1993, vyhlášené Izraelem a Palestinci<sup>9)</sup>, bylo opět dohodnuto, že o modalitách přijetí osob zavlečených v roce 1967 má být rozhodnuto dohodou ve „stálém výboru“ (článek XII). O problému uprchlíků se mělo jednat v rámci permanentního statusu jednání (článek V,3). Izraelsko-palestinská prozatímní dohoda o západním břehu a pásnu Gazy z roku 1995<sup>10)</sup> obsahuje podobná ustanovení (XXXVII, 2 a XXXI,5).

Poněkud podrobnější je důležité ustanovení (článek 8) v mírové smlouvě mezi Izraelem a Jordánskem z roku 1994.<sup>11)</sup> Pokud jde o zavlečené osoby, týká se jich podobný text jako v předešlém případě. Pokud jde o uprchlíky, mírová smlouva se zmiňuje o potřebě vyřešit jejich problém jak v rámci multilaterální pracovní skupiny pro otázky uprchlíků, zřízené po roce 1991 na madridské mírové konferenci, a ve spojitosti s permanentním negociačním statutem. Smlouva se také zmiňuje o „programech OSN a jiných dohodnutých mezinárodních hospodářských programech pro otázky uprchlíků a zavlečených osob, včetně pomoci jejich urovnání“.<sup>12)</sup>

Ani jedna z dohod mezi Izraelem a Egyptem, Palestinci a Jordánskem nedává uprchlíkům právo na návrat do Izraele.

## Závěry

Tento stručný přehled ukazuje, že ani podle mezinárodních úmluv, ani podle významných rezolucí OSN, ani podle klíčo-

vých dohod mezi stranami nemají palestinství uprchlíci právo na návrat do Izraele. Podle palestinských pramenů je podle Agentury OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Středním východě (UNRWA – United Nations Relief and Works Agency) registrováno kolem 3,5 milionu palestinských uprchlíků.<sup>13)</sup> Kdyby měl Izrael jim všem povolit návrat na své území, byl by to z jeho strany sebevražedný čin, a od žádného státu se nedá očekávat, že se sám zničí.

Všichni, jichž se to týká, by měli vynaložit velké úsilí a s pomocí spřátelených zahraničních mocností nalézt rozumné, schůdné a přijatelné řešení problému uprchlíků.<sup>14)</sup>

<sup>1)</sup> Všeobecná deklarace lidských práv, 1948, článek 13 (2); Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, 1966, článek 12 (4); Protokol IV k Evropské úmluvě o lidských právech, 1963, článek 3 (2); Americká úmluva o lidských právech, 1969, článek 22 (5); Banžulská charta o lidských a národních právech, 1981, článek 12 (2); viz také Sir Ian Brownlie, ed., *Basic documents on Human Rights*, 3rd edition, Oxford 1992, s. 21, 125, 347, 495, 551. Další příklady viz Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights*, 1985, s. 174–78.

<sup>2)</sup> Článek 12 (4).

<sup>3)</sup> Někteří odborníci zastávají názor, že právo na návrat se týká také „trvalých zákonných usídlenců“ – viz např. rozpravu, která se konala v subkomisi pro prevenci diskriminace a ochranu menšin, jak je zaznamenaná ve zprávě předsedy-zpravodaje Asbjorna Eideho, UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/1991/45 z 28. srpna 1991, s. 5. Výbor pro lidská práva, zřízený s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, schválil výklad, podle něhož právo na návrat náleží také osobě, která má „těsné a trvalé styky“ s jistou zemí – UN Doc CCPR/C/21/Rev. I/Add. 9 z 2. listopadu 1999, s. 5–6.

<sup>4)</sup> Stig Jagerskiöld, *The Freedom of Movement*, in: Louis Henkin, ed., *The International Bill of Rights*, New York, 1981, s. 166–184, zvl. s. 180.

<sup>5)</sup> General Assembly Official Records, 3rd session, part 1, 1948, Resolutions, s. 21–24.

<sup>6)</sup> Security Council Official Records, 22nd year, Resolutions and Decisions, 1967, s. 5.

<sup>7)</sup> Tamtéž, s. 8–9.

<sup>8)</sup> UN Treaty Series, vol. 1138, (1987), No. 17853, s. 39–45.

<sup>9)</sup> International Legal Materials, vol. 32, 1993, s. 1525–44.

<sup>10)</sup> Úplný text byl uveřejněn izraelským ministerstvem zahraničních věcí a v Kitevi Amana, vol. 33, No. 1071, s. 1–400 (uverejněné smlouvy Izraele). Výňatky viz International Legal Materials, vol. 36, 1997, s. 551–647.

<sup>11)</sup> International Legal Materials, vol. 34, 1995, s. 43–66.

<sup>12)</sup> Článek 8, odst. 2 c, s. 49–50.

<sup>13)</sup> Podle různých odhadů činil počet uprchlíků v roce 1948 538 000 (podle izraelských pramenů), 720 000 (podle odhadu OSN) a 850 000 (podle palestinských údajů). Obrovský růst počtu pro účely UNRWA je výsledkem toho, že tato odborná organizace OSN schválila velmi širokou definici palestinských uprchlíků, mnohem širší, než je ta, která byla použita ve všeobecně uznávané Úmluvě o statusu uprchlíků z let 1951–1967. O definici UNRWA viz Don Peretz, *Palestinians, Refugees, and the Middle East Peace Process*, Washington, 1993, s. 11–12. K definici používané v mezinárodních úmlouvách viz UN Treaty Series, vol. 189, (1954), No. 2545, s. 137–221, s. 152–156.

<sup>14)</sup> Viz např. Donna E. Arz, *Refugees Into Citizens: Palestinians and the end of the Arab-Israeli Conflict*, New York, 1997; Joseph Alpher and Khalil Shikaki, *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*, Harvard University, 1998.

# Reflexe základních vývojových trendů v současném mezinárodním právu

LIBOR LUKÁŠEK

**Mezinárodní právo je systémem norem, které mají zabezpečit zejména mírovou existenci a plynulý vývoj mezinárodního společenství. Již z takto definovaného účelu a cíle je zřejmé, že tento normativní systém je velmi úzce spojen s mezinárodněpolitickou realitou, která ho pomáhá spoluutvářet. Vzhledem k tomu, že hlavními subjekty mezinárodního práva jsou státy a z jejich vůle zřízené mezinárodní organizace, je nasnadě, že mezinárodněprávní systém je po celou dobu své existence ve vleku mezinárodněpolitických předstáv a názorů států.**

Za poslední půlstoletí došlo k celé řadě velmi významných a zásadních mezinárodněpolitických změn, na něž mezinárodní právo nedokázalo nebo nemělo možnost adekvátně reagovat. Proto došlo k té situaci, v níž se nacházíme v současnosti: Mezinárodní právo neodráží současnou mezinárodněpolitickou situaci, a z toho důvodu nevyhovuje jejím nezbytným potřebám. Proto se již velmi dlouhou dobu vedou zásadní diskuse o nutnosti provést radikální reformu mezinárodněprávního systému, aby odpovídal současným představám a potřebám mezinárodního společenství.

Mezinárodněpolitická realita, a především její potřeby v mnohém předběhly normativní systém platného mezinárodního práva. Tuto skutečnost již prakticky nikdo nepopírá. Mezinárodní právo, které je v převážné většině svých norem pozůstatkem bipolárního rozdělení světa, je v mnohých případech nevyhovující a ve svých základních principech překonané. Logickým vyústěním tohoto stavu jsou pak diskuse o tom, jak by budoucí mezinárodní právo mělo vypadat. Odpověď je velmi složitá a nejednoznačná. Jisté je zejména to, že jí bude muset předcházet dlouhodobá snaha všech subjektů, jež budou za jeho změnu odpovědné, podpořená politickou vůlí k těmto změnám. Bez ní to totiž v žádném případě nepůjde.

Doposud platné obecné mezinárodní právo je výsledkem dlouhodobého vývoje, jenž byl zakončen po druhé světové válce vznikem univerzálně fungující Organizace spojených národů a jasným formulováním jejích základních principů uvedených v Chartě OSN. Je postaveno na dodržování a respektování zásady svrchované rovnosti mezi státy – jako hlavními subjekty mezinárodního společenství a potažmo

i práva. Tato zásada, jako model vytváření dynamických vztahů mezi státy, v sobě skrývá dvě základní a v mnohém protikladné tendence. Na jedné straně se jedná o samotnou svrchovanost států, která nedovoluje bez splnění striktních podmínek zasahovat do výlučné pravomoci jednotlivých zemí (tyto podmínky jsou potom vyjádřeny právě především v Chartě OSN), jejím protikladem je potom vědomí států, že bez vzájemné spolupráce s ostatními subjekty mezinárodního práva, za dodržování předem daných pravidel, nelze v mezinárodním prostředí reálně existovat (zásada reciprocity). V tradičním mezinárodněprávním systému jednoznačně dominovala snaha států, jež uvnitř svých státních útvarů požívaly neomezenou moc založenou na absolutistických tezích, prosazovat tuto moc i navenek. Proto bylo období středověku a raného novověku vyplněno obrovským množstvím válečných konfliktů, územních expanzí a úsilí nejmocnějších států o ovládnutí potenciálního mezinárodněpolitického vakua, včetně velmi intenzivního kolonizačního procesu. To pochopitelně úzce souviselo i se základními zásadami tradičního mezinárodního práva včetně té nejnvýznamnější – tzv. zásady efektivity (legalizace fakticky dosaženého stavu).

Postupem času, zejména po skončení první světové války, však mnohé velmoci pochopily, že není reálně možné prosazovat svou vlastní vůli nezávisle na okolním mezinárodněpolitickém prostředí. Odpor společenského prostředí, zejména v důsledku dramatického zvýšení počtu subjektů mezinárodního práva, nutil převážnou většinu států, aby si uvědomily, že bez respektu k ostatním subjektům a konsenzuálně přijatým mezinárodněprávním nor-



mám není možná ani jejich progresivní existence a rozvoj. Lze tedy konstatovat, že státní suverenita a nutnost vzájemné kooperace vytvářely vhodné prostředí pro fungování mezinárodního práva. Nesmíme také zapomínat na skutečnost, že mezinárodní právo bylo respektováno i z důvodu existence bipolárního světa, který ze své podstaty umožňoval alespoň základní kontrolu obecných zásad mezinárodního práva. To pak zpětně vyvolávalo pocit respektování a dodržování univerzálních principů tohoto normativního systému.

Se zánikem bipolárního světa a s faktickým koncem studené války dospělo mezinárodní společenství k další etapě svého vývoje. Vzhledem k těmto převratným událostem a změně celkového klimatu v mezinárodních vztazích dochází k demokratizaci poměrů v mnoha zemích. Princip humanity a lidskosti, normativně vyjádřený v principu ochrany nezadatelných lidských práv a základních svobod, se stává nosným pilířem vztahů nejen mezi státy a národy. Navíc, tato zásada spolu s výše uvedeným principem respektování svrchované rovnosti tvoří základní právní rámec současného mezinárodního práva v podobě tzv. kogentních norem, jejichž porušení lze považovat za mezinárodní zločin se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

Je proto pochopitelné, že myšlenka ochrany lidských práv či ideologie lidských práv může být za určitých okolností v protikladu s principem svrchovanosti – tento problém v celé své šíři ukázala jugoslávská krize, resp. kosovská kauza. Nabízí se tedy základní otázka: Jak ho řešit? Domnívám se, že jediným dlouhodobým a stabilním řešením je pokus o zásadní přeměnu současného mezinárodního práva, kdy jednoznačně dominuje v mnohém již překonaná vize nedotknutelnosti suverenity států. Zásada nedotknutelnosti suverenity států byla vůdčím principem mezinárodního práva po několik století, vznikala a byla aplikována v určitém společenském a hodnotovém prostředí a v zásadě zabezpečovala určitý stupeň stability mezinárodního společenství a vytvářela také základní podmínky pro pozitivní vývoj mezinárodního práva. Dnes je však mezinárodní společenství v úplně jiné pozici, než tomu bylo na konci druhé světové války. Domnívám se, že není možné stále lpět na představě nemožnosti demokratického mezinárodního společenství ovlivňovat vývoj v určité zemi, který směřuje proti vůli jeho obyvatel či alespoň určité skupiny, nebo který nezpochybnitelně porušuje některé základní standardy mezinárodního práva ve vztahu k ochraně lidských práv. Na druhé straně ovšem není možné přihlížet tomu, jak je porušováno platné mezinárodní právo, tak jak tomu bylo v případě kosovské krize.

Na čem jiném lze perspektivně stavět posilování mezinárodního míru, stability a celosvětové bezpečnosti než na obecně



přijatých normách či jiných pravidlech chování? K tomu, aby nějaké společenství dobře fungovalo, je nutné vytvořit a dodržovat obecně závazná pravidla chování, která musejí být v případě porušování vynucována. Bez vytvoření těchto základních pravidel a mantinelů dochází k destabilizaci poměrů, anarchii a nastolování protiprávního stavu. I když je platné mezinárodní právo nevyhovující a překonané, z principiálních hledisek ho nelze porušovat, a o to více je to závažné v případě jeho základních obsahových tezí. Demokratické mezinárodní společenství musí nutně hledat takové způsoby řešení, které povedou k nápravě protiprávního stavu a zároveň budou v souladu s platným mezinárodním právem.

Ke změně platného mezinárodního práva je potřebná vůle těch, kteří ho mohou změnit. Jen tak lze dosáhnout konsenzu, jež budou schopni přijmout a respektovat všichni, či alespoň většina zainteresovaných. V současné době, jak se zdá, takový konsenzus neexistuje. Proto je nutný trpělivý a rozvážný přístup podpořený efektivním diplomatickým jednáním, neboť změna normativního systému mezinárodního práva je velmi složitou, a především mnohaletou záležitostí.

Ozbrojený zásah jednotek Organizace Severoatlantické smlouvy na vojenské cíle Svazové republiky Jugoslávie před dvěma roky vyvolal vášnivou polemiku nejen o oprávněnosti a nutnosti takového kroku ze strany NATO, ale především o mezinárodněprávních důsledcích tohoto zásahu. Bohužel se

jasně ukazuje, že v případě kosovské krize mezinárodněpolitická realita, a především její potřeby jednoznačně předběhly normativní systém platného mezinárodního práva, který nebyl schopen operativně na nově nastalou situaci krizového charakteru adekvátně reagovat a napomoci k jejímu legálnímu řešení.

Z mezinárodněprávního hlediska proti sobě stojí dvě základní tendence či zásady obecného mezinárodního práva. Problém je navíc ještě vyhocenější tím, že se jedná o jedny z nejvýznamnějších kogentních norem mezinárodního práva, tedy norem, od nichž se subjekty mezinárodního práva nemohou ve svém chování a jednání ani odchýlit, ani jednostranně pozastavit jejich výkon (a je jedno, zda by to bylo ve prospěch jiné kogentní normy, či nikoliv). Na jedné straně to je zásada respektování suverenity států a svrchované rovnosti států, na druhé straně – v poslední době velmi dynamicky se rozvíjející zásada ochrany lidských práv a základních svobod. Současné mezinárodní právo bohužel neupravuje, tak jako je tomu v případě mnoha jiných oblastí, otázku, která z nich je prioritní, a tedy v daném případě bezprostředně legálně použitelná a nadřazená ostatním zásadám mezinárodního práva, obsaženým například v Deklaraci zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy z roku 1970 nebo v Závěrečném aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, přijatém v Helsinkách (1975).

Zásada ochrany lidských práv a základních svobod je bytostně spjata s postavením jedince jako subjektu mezinárodního práva. Zatímco v první polovině 20. století byl jednotlivec striktně odmítán jako subjekt mezinárodněprávních vztahů, od padesátých let se začala situace radikálně měnit v jeho prospěch. Klíčovou kategorií pro určení právního postavení jednotlivce v mezinárodních vztazích bezesporu je, zda existují takové oblasti jeho zájmů, které mezinárodní právo ochraňuje i bez souhlasu, a někdy dokonce i proti vůli veřejné státní moci. Jinými slovy jde o to, zda v mezinárodním právu existují taková pravidla, která přiznávají jednotlivcům určitý stupeň práv, ale na druhé straně i povinností, které jsou naprosto nezávislé na předchozím souhlasu státu či jiného subjektu mezinárodního práva.

V mezinárodním právu nyní takové oblasti existují. Mezi takzvané oprávněné



zájmy jednotlivce, jež jsou nezávislé na státní moci, a ta je dokonce povinna ve vztahu k lidské osobnosti je respektovat a dodržovat, patří zejména ona zmíněná ochrana lidských práv a základních svobod (jde zejména o právo na život, svobodu, důstojnost, zákaz mučení, nelidského zacházení atd.) a také problematika spojená s mezinárodním právem ozbrojených konfliktů, resp. s účastí jednotlivců v nich (ochrana určitých skupin obyvatelstva za ozbrojeného konfliktu, problematika spáchání tzv. válečných zločinů, zločinů proti lidskosti, zločinů genocidy atd.). Význam těchto pravidel je umocněn tím, že patří do skupiny tzv. kogentních norem mezinárodního práva, u nichž je přísnější a striktnější stupeň právní regulace, a zejména mezinárodněprávní odpovědnosti, než je tomu u norem dispozitivního charakteru. A právě geneze těchto oprávněných zájmů jednotlivců, úzce spjatá s hodnotovou proměnou převážné části mezinárodního společenství, pokročila v současnosti tak daleko, že zásada ochrany lidských práv a základních svobod je považována nejen za jeden z hlavních principů mezinárodního práva, ale i za vůdčí a nadřazenou myšlenku v systému zásad mezinárodního práva.

Stále častěji se hovoří o tom, že zásah Aliance proti Svazové republice Jugoslávie je možné v obecné rovině chápat jako první impuls, tedy jako jakýsi precedent (aktivity subjektů mezinárodního společenství, které mění existující společenskou realitu a vytvářejí nový, dosud nepoznaný stav) pro vznik nové mezinárodněprávní obyčejové normy, jež by tematiku ochrany lidských práv a základních svobod nadřazovala nad princip svrchovanosti a nedotknutelnosti států. Tato problematika není ovšem tak jednoduchá, jak by se na první pohled mohlo zdát. Mezinárodní obyčej jako jeden z primárních pramenů mezinárodního práva vyžaduje ke svému vzniku, a tedy i k právní závaznosti, splnění několika na sobě nezávislých podmínek. Jde zejména o splnění tzv. kvalifikované praxe (*usus longaevis*) subjektů mezinárodního práva, která je vytvářena souborem dílčích a významných chování subjektů, z nichž některé se jeví jako precedenty – tedy činy nebo opomenutí subjektů mezinárodního práva, které mění existující realitu.

Precedent, resp. soubor precedentů, tedy může vyvolat zcela novou situaci v oblasti mezinárodněprávních vztahů a i mezinárodního práva jako celku. Existence precedentu je fundamentální podmínkou pro možný vznik nového obyčeje. Domnívám se, že není sporu o tom, že ozbrojený zásah proti Bělehradu byl činem v mnohém měnícím dosavadní realitu, a proto by mohl být považován za precedent. Pro vznik mezinárodního obyčeje však ona kvalifikovaná praxe musí splňovat podmínky opakovanosti, nepřetržitosti, stejnorodosti, rozší-

řenosti a reprezentativnosti, resp. dlouhodobosti. A zde je potřebné vnímat určitý problém.

Proti tomuto teoretickému výkladu stojí princip tzv. okamžitého obyčeje. Na jeho základě by mezinárodní obyčej vznikl v důsledku jediného precedentu, a to za mnohem kratší dobu, než předpokládá současná teorie mezinárodního práva. Domnívám se však, že tuto koncepci, i v důsledku jejího nerespektování převážnou většinou států, mezinárodních soudů a ani právní nauky, nebude možno na kosovský případ použít.

Zejména na základě podmínek reprezentativního rozšíření a dlouhodobosti lze oprávněně očekávat, že vznik nového mezinárodního obyčeje, nadřazujícího ideologii lidských práv nad princip svrchovanosti států, bude záležitostí nejen dlouhodobou, ale především nesmírně složitou, a to zejména proto, že ke změně platného mezinárodního práva je potřebná vůle převážné většiny subjektů (velmoci a tzv. zainteresované země), které ho mohou změnit. Je totiž nepřijatelné, aby nějaká převratná teze mezinárodního práva vznikla a byla vytvořena pouze v úzkém kruhu vybraných a privilegovaných zemí. Bez širokého konsenzu není možný vznik nového univerzálního pravidla mezinárodního práva. Ten však, jak se zdá, v současné době neexistuje. Rusko i Čína daly již několikrát otevřeně najevo, že jim současný systém mezinárodního práva včetně základních principů, na kterých funguje OSN a její orgány, vyhovuje. Je to pochopitelné, neboť Peking i Moskva jsou si dobře vědomy toho, co se dělo nebo děje v Tibetu, Čečensku a jinde.

Zastávám názor, že vznik nového mezinárodního obyčeje (neboť ke smluvní úpravě neexistuje reálná politická vůle členů mezinárodního společenství, a navíc musím podotknout, že zde existuje celá řada mezinárodních smluv na ochranu lidských práv) bude velice zdoluhovou a nelehkou záležitostí.

Některé poslední události v mezinárodním právu bohužel až příliš jasně odhalily (kosovská krize, Východní Timor, Čečensko, permanentně Tibet) objektivní neschopnost současného mezinárodního práva a potažmo i mezinárodního společenství řešit krizové situace podobného charakteru. Je nepochybné, že pokud má mezinárodní společenství zájem na budoucí existenci efektivních pravidel mezinárodního práva, musí změnit i svůj dosavadní postoj k němu a k jeho dodržování. Mezinárodní právo totiž nutně potřebuje revizi, jinak se stane pouze reliktním nevhovujícím systémem v mezinárodněpolitické realitě. Pokud tedy chce opravdu přežít, je potřebné, aby státy pochopily, že jejich úzké lokální zájmy nemohou být nadřazeny potřebám a prospěchu celého mezinárodního společenství.

**Veřejný dluh se definuje různými způsoby. Hospodářsko-politická praxe se kloní k závěru, že se jedná o kumulaci všech minulých rozpočtových deficitů. Bohužel se však ve spojitosti s takto definovaným veřejným dluhem počítá jen s deficitem rozpočtů v rámci fiskální politiky vlády – proto je vhodné v tomto případě hovořit o dluhu vládním či dluhu státním.**

Pod rámec veřejného dluhu v širším pojetí lze subsumovat nejen výše zmíněný dluh vládní, ale kupříkladu také municipální dluhy, ztráty v hospodaření veřejných a státních podniků, státních fondů, celé řady zákonem založených restrukturalizačních a transformačních agentur, státem – nicméně obvykle nejen jím – vlastněných centrálních bank, ztráty pojišťovacích domů poskytujících všeobecné zdravotní a sociální pojištění. Moderní sociální stát podle dané právní úpravy také sanuje relevantní ztrátové hospodaření komerčních pojišťoven sjednávajících zákonné pojištění, ručí za dobytost pohledávek a možné zajištění ekologických závazků při privatizaci státního majetku a v případech, u kterých by měl být sledován veřejný zájem.

V případech, že výdaje veřejných financí převyšují příjmovou stránku, vzniká deficit, jenž v konečném důsledku uhradí občanské prostřednictvím daní, cel, poplatků neb růstu cenové hladiny. Mezi základní krytí, resp. formy financování deficitu patří:

- *monetární krytí* transformací deficitu do nárůstu monetární báze, kdy deficit státního rozpočtu zajistí vláda úvěrem centrální banky nebo odkoupením vládou emitovaných státních dluhopisů touto centrální autoritou na primárním či sekundárním trhu;

- *dluhové krytí* transformací deficitu do veřejného dluhu domácím nebo zahraničním zadlužením.

Při dluhovém krytí se obvykle užívá prodeje státních cenných papírů, jež nakupují domácí a zahraniční subjekty. Vládní obligace se člení podle doby splatnosti na *krátkodobé* (*treasury bills*) – s dobou splatnosti maximálně do jednoho roku, *střednědobé* (*notes*) – s dobou splatnosti od jednoho roku do deseti let a konečně *dlouhodobé* (*bonds*) – s dobou splatnosti nad deset let. Vzhledem k výhodnému úroku, nízké míře rizika a obvykle i daňovému zvýhodnění drží značnou část veřejného dluhu kapitálově silné a dostatečně likvidní instituce. Je nutné si však uvědomit, že existuje jistá hranice únosnosti, do které daná zadlužená země dostojí svým závazkům. Tato hranice se podle ekonomických propočtů odhaduje na cca 70 až 80 procent ročního HDP dané země, po jejímž překročení se národní hospodářství zmítá v „dluhové spirále“.

# Mezinárodní společensví a veřejný dluh

LUKÁŠ BORTEL

V této souvislosti se často v odborných kruzích diskutuje o tom, zda a nakolik lze vysledovat optimální podíl zahraničních subjektů na financování vládního a obecně i veřejného dluhu. V případě středoevropských tranzitivních a afrických ekonomik se otázka vnější zadluženosti chápe spíše politicky než ekonomicky, na rozdíl od latinskoamerických veřejných dluhů. Většina dluhů států první skupiny vznikla na základě mezivládních obchodních dohod, kdežto věřitelem zemí, jako jsou Brazílie či Mexiko, byly od prvopočátku soukromé zahraniční banky.

Veřejné zahraniční zadlužení má dvě strany: jednu představuje věřitel a druhá je dlužnická. Informace o kredibilitě dlužníka, o ochraně investic a případné vymahatelnosti samozřejmě determinují investora při jeho rozhodování. Obvykle se presumuje, že stát patří mezi nejlepší dlužníky, právě protože nemůže „zkrachovat“, nicméně jak se nechal slyšet J. Pierpont Morgan „...ochota platit je mnohem důležitější, než schopnost platit.“<sup>1)</sup>

Po zkušenostech s mexickou krizí v roce 1982, kdy mexická vláda veřejně prohlásila, že není s to dostát svým závazkům vůči zahraničním věřitelům, akcelerovala diskuse na bilaterální a multilaterální úrovni o větší shovívavosti, či dokonce o odpisech značných balíků dluhů. S ohledem na rozvojové země zareagovaly významné banky až příliš restriktivně, neboť počaly jednak omezovat svou úvěrovou angažovanost v zemích třetího světa – v roce 1982 devět největších amerických bank půjčilo více než 287 procent svého kapitálu těmto zemím, v roce 1988 svá portfolia diverzifikovaly tak, že tento podíl poklesl na 108 procent, jednak si zajistily solventnost vytvořením dostatečných rezerv.<sup>2)</sup>

Od mexické krize se mezinárodní organizace snaží mnohem více podnítit průmyslové země, aby finančně podpořily růst a rozvoj nejzadluženějších zemí. Problémem totiž není likvidita dlužníků, nýbrž jejich solventnost. Dlužníci nejsou schopni dostát plně všem svým závazkům najednou. Nejvýznamnější výsledky bylo dosaženo na poli Londýnského klubu sdružujícího největší soukromoprávní věřitele a Pařížského klubu sdružujícího věřitelské vlády. Londýnský klub si zakládá na nova-

ci, tedy nové formulaci závazků stávajících smluvních stran s tím, že se kontraktují různé varianty řešení pro jednotlivé dlužníky.

Pařížský klub (např. Rakousko, Belgie, Kanada, Německo, Rusko, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, USA) namísto toho dohoduje víze pro smluvní řešení dluhů podle zařazení dlužníků do tří předem definovaných skupin zemí – nejchudší a velmi zadlužené, země s dolním středním příjmem a ostatní. Posléze se určí způsob řešení. V případě první skupiny se od torontského summitu Group 7 v roce 1988, resp. londýnského summitu v prosinci 1991 aplikovala tzv. rozšířená torontská pravidla, jež jako jediná nabízela bezvýhradnou redukci dluhu, resp. dvě varianty finančních mechanismů, které v konečném důsledku umožňovaly snížit současnou čistou hodnotu dluhu na polovinu. Zároveň se počítalo s tím, že ne všechny věřitelské země mohou zkrátit dluhovou službu tak markantně, a proto se artikulovala možnost rozložení dluhové povinnosti o dvacet pět let s čtrnáctiletou dobou hájení. Od prosince 1994 platí tzv. Naples podmínky s dvouřetivovým bezvýhradným odpisem dluhu.

U druhé skupiny zemí se užívá tzv. houstonských podmínek, které stojí na nemožnosti jakýchkoliv odpisů či snížení současné čisté hodnoty dluhové služby, nicméně umožňují přezkoumat a prodloužit splátkový kalendář o patnáct až dvacet let s osmi- až desetiletou dobou hájení. Standardní podmínky Pařížského klubu platí pro třetí skupinu zemí. Ty jsou založeny na prodloužení splátkového kalendáře o deset let s dobou hájení pěti let s tím, že se dlužník nezprostil platby úroků (viz tabulka).

Mezi lednem 1996 a červnem 1997 devatenáct dlužnických zemí přistoupilo k dohodě s Pařížským klubem, z toho 16 zemí k podmínkám z Naples. V současné době byly poskytnuty tyto zvýhodněné podmínky více než 23 zemím, které od základu restrukturalizovaly své dluhové služby o nominální hodnotě 9 miliard USD. Vybrané státy zredukovaly svou dluhovou povinnost o 50 procent (Honduras a Guinea), o dvě třetiny pak dlužníci jako Zambie, Sierra Leone, Ghana, Mali,

Guyana, Burkina Faso, Čad, Kongo, Peru, Niger. Na straně druhé jen málo zemí z druhé skupiny změnilo svůj splátkový harmonogram – Peru v červnu 1996, Jordánsko v květnu 1997.

Na půdě Skupiny Světové banky (SSB) a Mezinárodního měnového fondu (MMF) se etablovala iniciativa HIPC (Iniciativa pro nejzadluženější chudé země), pro kterou bylo vyčleněno 41 dlužnických zemí. K účasti musí zadlužená země splnit následující kritéria:

1. Současná čistá hodnota dluhu k exportu činí alespoň 150 procent (původně 200–250 procent).

2. Současná čistá hodnota dluhu k fiskálním příjmům činí minimálně 250 procent (původně 280 procent) a doplňující kritéria.

3. Export k HDP činí 30 procent (původně 40 procent).

4. Fiskální příjmy k HDP činí 15 procent (původně 20 procent).

V první fázi poskytne Pařížský klub dotčenému státu v souladu s pravidly z Naples dvouřetivový odpis dluhu a nastává tříletá sledovací lhůta „good performance“ (nyní např. Benin, Bolívie, Burkina Faso, Guyana, Mali či Uganda). Po jejím ukončení se výše zmíněné orgány, včetně představitelů dlužníka a věřitelů dohodnou na

**Tabulka charakteristiky vnějšího dluhu vybraných zemí**

	Celkový vnější dluh (miliardy USD)	Čistá současná hodnota dluhové služby k exportu (%)	Nestabilita exportu (%)
Pobřeží slonoviny	13,9	483,2	10,2
Etiopie	4,8	400,3	17,9
Guinea - Bissau	0,7	962,1	30,8
Mosambik	5,0	1020,5	32,6
Nikaragua	9,0	2027,9	30,3
Sao Tome a Principe	0,2	1089,4	13,0
Somálsko	1,9	4287,8	n. a n.
Súdán	16,6	2750,0	n. a n.
Uganda	3,0	553,7	35,2
Vietnam	22,2	427,3	38,8
Zair	9,3	630,8	26,6
Zambie	4,9	428,5	20,0

Zdroj: Boote, A. R., Thugge, K.: Debt Relief for Low-Income Countries and the HIPC Initiative, WP/97/24, IMF, 1997, str. 6–7.

analýze podpory vnějšího dluhu (DSA). Jestliže hospodářské ukazatele indikují schopnost zadlužené země, aby se sama v průběhu dalších tří let revitalizovala, nebude dále na podpůrných programech Iniciativy participovat. V opačném případě Pařížský klub podmiňuje odepsání až 90 procent současné čisté hodnoty dluhu po absolvování druhé tříleté fáze, v průběhu které věřitelé sledují, zda dlužník naplňuje požadavky podpůrných programů SSB a MMF mimo jiné se orientující na boj s chudobou, změnu ve skladbě veřejných výdajů nebo daňové incidence.

Kamenem úrazu Iniciativy bylo po dlouhou dobu nalezení způsobu financování. Výkonná rada MMF provedla mimo trh transakce se zlatem o celkovém množství 14 milionů trojských uncí a významnou část příjmů převedla na účet, který byl k tomuto účelu zřízen (SDA). Technicky se jedná o vyrovnání závazků členské země vůči MMF čítající dva kroky. První spočívá v prodeji zlata členské zemi za cenu na trhu převažující. Rozdíl mezi SDR (Special Drawing Rights) 35 za trojskou unci a aktuální tržní cenou se umístí na SDA účet a je investován ve prospěch Iniciativy. Druhý krok lze charakterizovat tak, že MMF okamžitě akceptuje stejné množství prodaného zlata za stejnou prodejní cenu, a tím se urovnají finanční závazky člena vůči MMF. V případě potřeby se investiční příjem z účtu SDA (1,6 mld. USD), bilaterální příspěvky (1,4 mld. USD) a další příjmy MMF (0,5 mld. USD) svěří jednomu ze tří existujících fondů zřízených pro účely Iniciativy.

Až dlouhodobé zkušenosti prokáží, nakolik se cíle Iniciativy setkají s úspěchem. Na aktivitu světového společenství, především však Londýnského a Pařížského klubu, SSB, MMF či OSN nelze pohlížet jako na panaceu. I kdyby hypoteticky byly prominuty všechny dluhy velmi zadlužených rozvojových zemí, stále by většina z nich byla odkázána na zahraniční finanční pomoc. Bohužel současné snahy oddlužit rozvojové země za podmínek vysokého stupně chudoby a omezenosti dostupných domácích zdrojů vyvolává přinejmenším rozporuplné pocity. Infrastrukturní investice, investice do školství, vědy a výzkumu lze považovat za apriorní a jediné schopné v dlouhém období vyřešit ekonomickou a sociální zaostalost.

<sup>1)</sup> Cline, W. R.: *International Debt Reexamined*, Institute for International Economics, Washington, 1995, str. 250.

<sup>2)</sup> V roce 1989 William Seidman, předseda Federal Deposit Insurance Corporation, oznámil, že „... [americké] banky [pozn. autora: v této souvislosti se hovoří o Citibank, Bank of America, Chase Manhattan, Morgan Guaranty, Manufacturers Hanover a Chemical] zůstanou solventní, a to i v případě, že budou nuceny odepsat 100 % svých půjček šesti největším dlužnickým zemím ...“, zdroj: <http://www.mtholyoke.edu/>

# Mexiko a jeho zahraniční politika mění svou tvář

JAROSLAV HAMPL

**Mexiko získalo nezávislost na Španělsku v roce 1810 a plného uznání se mu dostalo během následujících jedenácti let. Principy mexické zahraniční politiky se formovaly během raného období v souvislosti se snahou velmocí, např. Spojených států a Velké Británie, ovlivňovat dění v Mexiku. Dvěma základními principy se tak staly princip nezasahování a nevměšování do vnitřních záležitostí (non-intervention) a právo na sebeurčení (self-determination).**

Benito Juarez, který se stal prezidentem po krátké vládě Maxmiliána Habsburského v roce 1867, přerušil diplomatické styky se zeměmi, jež uznaly Maxmiliánovu vládu.<sup>1)</sup> Až Porfirio Diaz otevřel Mexiko okolnímu světu a obnovil diplomatické styky. Během jeho vlády v letech 1876–1910 se Mexiko stalo rájem investorů, přičemž v roce 1910 byla 43 procenta hodnoty majetku v Mexiku v amerických rukou.<sup>2)</sup> Revoluce v roce 1910<sup>3)</sup> a následný vývoj během prezidentsví Venustiana Carranzovy vyústily v roce 1918 v „Carranzovu doktrínu“, která znovu potvrdila principy svrchované rovnosti mezi státy, nezasahování do vnitřních záležitostí a právo na sebeurčení.

Hlavní zásady mexické zahraniční politiky, které Mexiko neopustilo a které hodlá uplatňovat i v současnosti,<sup>4)</sup> jsou obsaženy v „Estradově doktríně“, jejíž tvůrce Genaro Estrada byl ministrem zahraničních věcí Mexika v letech 1930–1932. V souladu s touto doktrínou, dříve známou jako „mexická doktrína“, uznání vlády cizího státu závisí na její skutečné, de facto existenci, a ne na posouzení její legitimacy a způsobu, jakým byla ustavena. Ministr Estrada nařídil v roce 1930 mexickým diplomatům, aby se zdrželi jakýchkoli projevů uznání ve vztahu k vládám cizích států, neboť tuto praxi shledal jako nedůstojnou ve vztahu k suverenitě těchto zemí. Podle tehdy v praxi užívané „Tobarovy doktríny“, pojmenované po ekvádorském ministru zahraničních věcí, bylo možné uznat vládu třetího státu pouze tehdy, byla-li ustavena legitimně a demokraticky. Tato doktrína byla prvně použita stře-doamerickými státy a v roce 1907 smluvně potvrzena.

Později ji za vlastní přijaly i Spojené státy a stala se známou pod názvem „Wilsonian Policy.“<sup>5)</sup> Nicméně po druhé světové válce a v následujících desetiletích USA, Velká Británie a mnoho dalších zemí začaly postupně uplatňovat pragmatičtější „Estradovu doktrínu“. Vedle těchto principů Mexiko ve své zahraniční politice uplatňuje také další zásady jako například mírové řešení konfliktů, svrchovanou rovnost států nebo právo na udržitelný rozvoj.

## Mexiko dnes

Nový prezident Vicente Fox ze strany PAN (The National Action Party byla založena v roce 1939) vzbudil v Mexiku velká očekávání, a to po 71 letech vlády PRI (The Institutional Revolutionary Party, původně nazvaná a založená jako PNR [The National Revolutionary Party] v roce 1929). Po letech koncentrace moci v rukou jedné politické strany chce prezident nastolit rovnováhu a skutečnou demokracii v mexické politice. V minulých letech se mexická zahraniční politika jevila jako pasivní a do značné míry byla paralyzována pouze částečným demokratickým systémem. Nyní nastala doba, kdy se Mexiko může zviditelnit jako jeden z předních států a převzít daleko vyšší míru spoluzodpovědnosti za chod světových událostí.<sup>6)</sup> Současná vláda má plně demokratický image a může tak využít své legitimacy i v rámci mezinárodního společenství.

Současné změny sahají svými kořeny nejméně 15 let nazpět. V roce 1985 bylo Mexiko státem, kde veškerá moc na všech úrovních náležela PRI. Hospodářství bylo chráněno kvótami a jinými obchodními bariérami a do značné míry záviselo na exportu ropy. Od té doby se mexická ekonomika postupně stala jednou z neúspěšnějších v Latinské Americe.<sup>7)</sup> Dnešní situace je výsledkem řady více či méně úspěšných ekonomických reforem. Již v roce 1982 zahájil prezident de la Madrid neoliberalní reformy prosazením volného obchodu a omezením rozpočtových výdajů s ohledem na vyšší zadlužení státu. Mezitím devastující zeměměřesení v roce 1985 odhalilo zásadní trhliny ve fungování státu a jeho institucí.

Roku 1986 se Mexiko stalo členem GATT a v roce 1987 následovala rozsáhlá privatizace státem vlastněných podniků a omezení systému sociálního zabezpečení. Prezident Salinas dohlížel na průběh privatizace, kterou zahájil jeho předchůdce. Skandály a nepoctivosti během privatizace přispěly v roce 1995 k ekonomické krizi spojené s devalvací. Další důvody krize spočívaly v nevhodné monetární politice a hrozivě narůstajícím deficitu obchodní bilance. Následovala pomoc

americké vlády, Mezinárodního měnového fondu a Světové banky ve formě půjček v hodnotě 24,9 miliardy dolarů. Prezident Zedillo vyhlásil ozdravný ekonomický plán, „de pacto“, který znamenal omezení státních výdajů, rozsáhlý odprodej podniků se státní účastí a zmrazení mezd.<sup>8)</sup> Mexiko se postupně zotavilo a dnes vykazuje růst hrubého domácího produktu 4 procenta, inflaci 6,5 procenta, rozpočtový deficit 0,5 procenta. Roční obchodní obrat Mexika činí v současnosti 320 miliard dolarů ročně, z čehož 18 miliard dolarů představuje obchod s EU. Mexiko diverzifikovalo své vztahy během posledních let především z ekonomických důvodů. Stalo se členem OECD, APEC, jedním ze zakládajících členů Evropské banky pro obnovu a rozvoj, dále podepsalo řadu bilaterálních obchodních dohod s ostatními zeměmi Latinské Ameriky, s USA, Kanadou, Evropskou unií a Izraelem.

Tržně orientované reformy a rozsah přístupu k trhům jak v Severní, tak v Jižní Americe učinily z Mexika jedno z nejatraktivnějších míst pro zahraniční investice, s průměrem 11,8 miliardy dolarů ročně.<sup>9)</sup> Nicméně i přes četné úspěchy přetrvávají obavy z možného dlouhodobého vlivu chudoby. Pokud se nepodaří výrazně snížit množství obyvatelstva žijícího pod hranicí tři dolary na den, mohly by být dlouhodobé plány na rozvoj Mexika ohroženy. Tyto sociální nerovnosti se promítají také do mexické zahraniční politiky. Mexiko v současnosti vnímá otázky migrace a udržitelného rozvoje jako jeden z neaktuálnějších problémů.

### Proměny v mexické zahraniční politice

Mexiko a jeho zahraniční politika se stále více zviditelňují na mezinárodní scéně a poslední vývoj po prezidentských volbách v červenci 2000 tento vývoj do značné míry urychlil. Mexická zahraniční politika prochází již několik let proměnou, která se zaměřila na čtyři hlavní aspekty:<sup>10)</sup>

A) Organizační strukturu a funkci mexického ministerstva zahraničních věcí, a to se vzrůstajícím počtem zemí, s nimiž Mexiko udržuje diplomatické styky, a množstvím mezinárodních organizací, jichž je členem. Mexiko udržuje v současnosti diplomatické styky se 177 státy, má 134 velvyslanectví, stálých zastoupení a konzulátů. Ve službách ministerstva zahraničí pracuje 4000 osob, z nichž 1400 je kariéřních diplomatů.

B) Vzrůstající úlohu informačních technologií. Vzhledem k množství informací musí být kladen důraz na schopnost tyto informace kriticky třídit a efektivně analyzovat. Dnes existuje konsensus, že nové informační technologie umožňují podstatně zvýšit tok informací a efektivitu práce.

C) Výběr a přípravu kariéřních diplomatů. Mexická zahraniční služba se postupně zbavuje dříve dominujícího politického vlivu a osobních kontaktů, které byly determinujícími faktory na každém kroku kariéře diplomata.

D) Zvýraznění role, kterou mexická za-

hraniční politika přiznává sociální problematice, jako sociálním nerovnostem a regionálním rozdílným. V této souvislosti je na místě zdůraznit úlohu mezinárodní hospodářské, technické a vědecké spolupráce za účelem rozvoje a rozvojové pomoci. Tato je jedním z hlavních opěrných bodů mexické zahraniční politiky a hovoří se o ní také v článku 89 mexické ústavy. Mexiko je čistým příjemcem takové spolupráce a pomoci. V některých oblastech jsou tyto aktivity koordinovány s ostatními zeměmi Střední Ameriky a se státy karibské oblasti.

### Mexiko a Evropská unie

Vztahy s Evropskou unií se zaměřují především do roviny ekonomické. Mexiko jako jediná země na světě má uzavřené dohody o zóně volného obchodu jak s EU, tak s USA, Kanadou a dále se státy Evropské zóny volného obchodu – EFTA. Dohoda s EU (MEFTA–Mexico-European Union Free Trade Agreement) vstoupila v platnost 1. 7. 2000. Předcházela jí Lisabonská deklarace z roku 1995, ve které obě strany vyjádřily snahu o prohloubení bilaterálních vztahů v rovině ekonomické a politické.<sup>11)</sup> Protože má Mexiko uzavřeny obdobné dohody s řadou jihoamerických států, snaží se mexická vláda využít této situace a být prostředníkem pro obchodní výměnu mezi Evropskou unií a zeměmi Latinské Ameriky. Také za tím účelem bylo nedávno zřízeno obchodní zastoupení v Miláně. Od vstupu smlouvy v účinnost má 48 procent průmyslového exportu pocházejícího z EU a 82 procenta mexického průmyslového exportu vzájemně volný přístup na oba trhy. Do roku 2007 budou veškerá zbývající omezení odbourána. Smlouva s EU také stanovila pravidla pro výměnu služeb a umožňuje oběma stranám přístup ke státním zakázkám.

### Mexiko, USA a NAFTA

Mexiko usiluje o to, aby tyto vztahy byly vyrovnané, což vzhledem k mocenskopolitickému postavení Spojených států není samozřejmé. Skutečnost, že první zahraniční cesta nového amerického prezidenta Bushe vedla právě do Mexika, byla jasným signálem, že také americká administrativa přikládá vztahům se svým jižním sousedem patřičnou důležitost.<sup>12)</sup> Za prioritní považují obě země vztahy založené na důvěře, vzájemné otevřenosti a transparentnosti jednání, kdy je možné precizně identifikovat názorové shody i rozdíly. Únorová schůzka mezi oběma prezidenty vyústila v „The Guanajuato Proposal“.<sup>13)</sup> Obě strany se shodly, že společné zájmy natolik převažují jako nikdy předtím, a obě země se zavazují k volnému obchodu jako základnímu předpokladu ekonomického růstu a rozvoje. Pokud jde o NAFTA<sup>14)</sup>, kterou by Mexiko chtělo rozvinout do obdoby ekonomické a hospodářské integrace Evropy, obě země budou usilovat o větší přínos zóny volného obchodu pro ekonomicky znevýhodněné regiony a sociálně slabé skupiny obyvatelstva. Dále podporují zdravou fiskální politiku, nízkou

inflaci a funkční finanční systém a instituce. V otázkách migrace a pracovních podmínek chtějí obě strany vytvořit mezivládní komisi, která by v dohledné době vypracovala návrh dohod upravujících tuto problematiku. Nicméně se v tomto dokumentu v souvislosti s migrací uvádí, že Mexiko by mělo co možná nejvíce využívat vlastní pracovní sílu. Pozornost se soustředila také na příhraniční oblasti, jimž se má dostat zvláštní pozornost a umožnit plný rozvoj a bezpečnost. Obě strany se dále zavázaly v souvislosti s obchodem s drogami zlepšit vynutitelnost práva a činnost příslušných institucí. Na závěr dokumentu je vyjádřeno očekávání, že americký summit, který se bude konat na jaře tohoto roku v Quebec City za účasti představitelů zemí Severní i Jižní Ameriky, přinese diskusi a nové možnosti pro posílení demokratických institucí a ekonomické prosperity prostřednictvím rozvoje volného obchodu a vzdělání.

### Mexiko a OSN

Mexiko je v současnosti jedním z předních kandidátů na člena Rady bezpečnosti na období 2002–2003 a je podporováno převážnou většinou zemí Latinské Ameriky. Tato kandidatura je odrazem nové a proaktivní zahraniční politiky současné vlády. Mexiko chce usilovat na půdě OSN o řešení globálních problémů, především pak otázek lidských práv, a současně usilovat o reformu OSN tak, aby to byla instituce demokratičtější, navenek otevřenější a efektivnější. Pokud jde o Světovou banku, Mezinárodní měnový fond a Světovou obchodní organizaci, Mexiko prosazuje demokratičtější, flexibilnější instituce s vyšší mírou odpovědnosti.

V budoucnosti tedy můžeme očekávat další zviditelnění Mexika, které bude usilovat o to, aby se v mezinárodních vztazích přihlíželo k jeho velikosti a počtu obyvatel.

<sup>1)</sup> A. Tischendorf: Great Britain and Mexico in the Era of Porfirio Diaz, London, 1961, str. 3.

<sup>2)</sup> L. Gardner: Creation of the American Empire, New York, 1973, str. 305.

<sup>3)</sup> Moderní Mexiko je výsledkem revoluce, která probíhala mezi lety 1910 až 1920. Její průběh do značné míry ovlivňovaly Spojené státy americké a vyžádala si přes 1 milion životů. Roku 1915 byl V. Carranza uznán Spojenými státy jako prezident Mexika.

<sup>4)</sup> Deník Expreso Lima, 27.7.2000, www.expreso.com.pe

<sup>5)</sup> Dictionary of Law, Oxford University Press, 1997.

<sup>6)</sup> Introducing Mexico's XXI Century, přednáška Vicenta Foxe na London School of Economics, 2000.

<sup>7)</sup> Financial Times Survey, 22. 12. 2000.

<sup>8)</sup> A. Thompson, A. Strickland: Strategic Management – Concepts and Cases, McGraw-Hill International Editions, New York, 1999, str. C124.

<sup>9)</sup> The Mexico-EU Free Trade Agreement: Building Bridges Across Atlantic, The Mission of Mexico to the EU, 2000.

<sup>10)</sup> Foreign Policy: Change and Adaptation, The Embassy of Mexico in London, 2001.

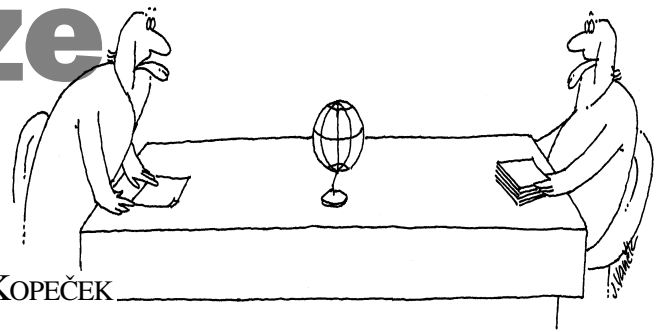
<sup>11)</sup> Trade Links Mexico-EU, The Mission of Mexico to the EU, 2000.

<sup>12)</sup> J. Castaneda: A Promising Start for a Border Partnership, Los Angeles Times, 14. 2. 2001.

<sup>13)</sup> The Guanajuato Proposal Towards a Partnership for Prosperity, 2001.

<sup>14)</sup> NAFTA (The North American Free Trade Agreement) uzavřená mezi Kanadou, Mexikem a USA vstoupila v platnost v roce 1994.

# Politická krize na Ukrajině



**Ve čtvrtek 26. dubna 2001 vyslovil ukrajinský parlament nedůvěru vládě premiéra Viktora Juščenka. Politická krize, která zmítá Ukrajinou už od konce loňského roku, se tím dostává do další fáze. Její prapočátek sahá do září 2000, kdy zmišel známý novinář Georgij Gongadze. Byl znám svou kritikou nedemokratických metod prezidenta Leonida Kučmy. Jeho pozůstatky byly nalezeny o dva měsíce později v lese u Kyjeva.**

LUBOMÍR KOPEČEK

Koncem listopadu 2000 potom šéf ukrajinských socialistů (postkomunistů) Oleksandr Moroz veřejně v parlamentu odhalil záznam rozhovoru, na němž hlas podobný Kučmovu velmi vulgárním způsobem žádal Gongadzeho likvidaci. Záznam rozhovoru nahrál a Morozovi předal vysoce postavený člen prezidentovy ochranky, který se poté několik měsíců ukrýval na neznámém místě v západní Evropě. Letos v polovině dubna mu Spojené státy poskytly politický azyl. Kučma pravost nahrávek dlouho popíral, později ale přiznal, že hlas je skutečně jeho, ovšem záznam byl podle něj upraven a smysl slov překroucen.

V důsledku celé kauzy se rozpadla preprezidentská parlamentní většina, o níž se do té doby opírala vláda Viktora Juščenka. V polovině prosince 2000 stoupenci opozice vybudovali v centru Kyjeva stanový tábor a protestovali proti Kučmovi. Jejich hlavními požadavky bylo vyšetření Gongadzeho případu a demise lidí, kteří s jeho zavražděním byli spojeni (ministra vnitra, generálního prokurátora atd.). Protestující opozice založila Fórum národní spásy a rozběhla akci příznačně nazvanou „Ukrajina bez Kučmy“. Fórum opozice nekoncipovala jako klasickou politickou stranou, ale jako hnutí, do jehož činnosti se zapojila řada politických subjektů i známých politiků od krajní pravice až po levice.

Pod tlakem „ulice“, aby uklidnil veřejnost, Kučma postupně souhlasil jak s demisí šéfa tajné služby, tak ministra vnitra. Současně ovšem sáhl i k tvrdším opatřením. V únoru 2001 byla pro údajnou korupci uvězněna jedna ze zakladatelek Fóra národní spásy, populární Julie Timošenková, bývalá místopředsdkyně Juščenkovy vlády (odvolaná měsíc předtím pro kritiku Kučmy). Na začátku března 2001 potom policie zlikvidovala stanový tábor v centru Kyjeva. Odpovědí byly demonstrace, při nichž došlo k rozsáhlým střetům s policií. Ve vězení skončilo přes 200 demonstrantů. Protesty Fóra národní spásy ovšem nedokázaly rozhybat většinu společnosti. V žádném okamžiku zimní a jarní krize nevyšlo do ulic čtyřmiliónového Kyjeva více než několik tisíc demonstrantů.

Do vleklé politické krize zasáhli v polovině dubna ukrajinští komunisté, kteří jsou nejsilnější politickou stranou. Ve svých politických názorech reprezentují názorový proud, jenž využívá nostalgie po „zlatých“ sovětských časech, a usilují o obnovu SSSR. Jejich postoj k probíhající krizi byl značně váhavý, přestože formálně jsou opoziční stranou. Podařilo se jim ovšem sesbírat v parlamentu dostatek podpisů pod návrh na vyslovení nedůvěry Juščenkově vládě, která podle nich nebyla schopna situaci řešit.

V této souvislosti je ovšem nutné konstatovat, že premiér Juščenko „ležel komunistům v žaludku“ z více důvodů, které se odvíjely od úspěchů jeho vlády. Původní profesí ekonom dokázal jako šéf centrální banky zavést v roce 1996 do oběhu novou měnu – hřivnu. S úspěchem dokázal udržet její stabilitu i v době ruské ekonomické krize, přestože Rusko bylo a je hlavním obchodním partnerem Ukrajiny. Od prosince 1999, kdy byl předsedou vlády, realizoval reformní a proevropský program prezidenta Kučmy. Ten s ním v roce 1999 vyhrál prezidentské volby. Juščenkovi se podařilo reformovat některé sektory hospodářství, rozběhnout privatizaci, zmenšit opoždění ve vyplácení mezd a důchodů. V roce 2000 byl poprvé od vyhlášení nezávislosti v roce 1991 zaznamenán hospodářský růst.

Došlo ovšem k paradoxní situaci. Kučma původně jmenoval Juščenka premiérem i díky tlaku ze Západu. Mezinárodní finanční instituce, na jejichž půjčkách je Ukrajina životně závislá, v něm viděly vhodnou osobu k prosazení hospodářských reforem. Naopak část politických sil v něm spatřovala bytostně ohrožení svých zájmů. Vedle komunistů šlo především o skupinu finančních a průmyslových oligarchů, o něž se prezident Kučma opírá.

Tady je nutno mírně odbočit. V ukrajinském politickém systému totiž přes existující ústavní dělbu moci, jež se dá formálně klasifikovat jako semiprezidentský model demokracie, působí velmi významné faktory, o nichž v ústavě z pochopitelných důvodů není ani slovo. Jsou jimi vlivné zájmové

skupiny personifikované v konkrétních osobách. Během značně chaotického období první poloviny 90. let se tyto lidé domohli obrovského majetku. Využili jej k ovlivňování politického rozhodování. S jejich podporou Kučma vyhrál prezidentské volby jak v roce 1994, tak v roce 1999. Výměnou za to jim byly poskytnuty různé výhody, které jim umožnily dále se obohacovat na úkor ukrajinského hospodářství.

Juščenkovy ekonomické reformy, zasahující do jejich zájmů, pro ně představovaly bezprostřední nebezpečí. Důsledkem byla logická snaha o odstranění premiéra. Na tomto základě se spojili s komunisty a dosáhli Juščenkova odvolání. Na celé záležitosti je příznačné, že prezident Kučma rozhodně nepatřil k zastáncům udržení Juščenkovy vlády. Poprvé se (pod tlakem Západu) proti jeho odvolání jasně vyslovil teprve tři dny před vlastním parlamentním hlasováním. Fakticky pro jeho udržení ve funkci pak neudělal téměř nic. Juščenko přitom byl vůči Kučmovi během zimních a jarních útoků opozice vcelku loajální.

Téměř současně s Juščenkovým odvoláním se vynořily spekulace, jakým směrem půjde další politický vývoj země. Novým premiérem se zřejmě stane člověk, který bude poslušnější a ochotnější plnit příkazy prezidenta Kučmy a vlivných oligarchů. Pro Kučmu osobně pád Juščenkovy vlády představuje patrně definitivní ránu jeho pověsti reformátora, kterou si vybudoval v očích západní veřejnosti ve druhé polovině 90. let. To do budoucna zřejmě výrazně sníží jeho podporu ze strany Evropské unie a Spojených států.

Pro Juščenka osobně odchod z premiérského křesla rozhodně neznamená konec politické kariéry. Podle průzkumů veřejného mínění je momentálně nejoblíbenějším ukrajinským politikem. Pod petici proti jeho odvolání se během několika dnů před hlasováním parlamentu podepsaly čtyři miliony Ukrajinců. Jeho případné sblížení s protestující opozicí, o němž se nyní v Kyjevě spekuluje, by zřejmě dále zesílilo tlak na prezidenta Kučmu. Ještě důležitější je fakt, že v příštím roce jsou na Ukrajině parlamentní volby. Politický blok, který by eventuálně Juščenko vytvořil, představuje pro prezidenta značné nebezpečí. Tím spíše, že z vězení propuštěná Julie Timošenková už avizovala svůj úmysl prosadit vypsání referenda o prezidentově odvolání z funkce.

# Deset let rokování mezi Čechy a sudetskými Němci

VÁCLAV HOUŽVIČKA

**Tehdy před deseti lety jsem přijížděl do Jihlavy naplněn očekáváním hlubokého a zásadního zvratu ve vztazích Čechů a sudetských Němců. Domníval jsem se rovněž, že téma osudu soužití Čechů a Němců osloví v atmosféře znovuzískané svobody českou společnost. Doufal jsem také, že sudetští Němci pochopí svou historickou příležitost a stanou se spojovacím článkem mezi Čechy a Němci. Neboť, kdo jiný zná lépe obě prostředí, jejich specifika, slabá místa i vzájemné animozity, případně styčné body, s jejichž pomocí lze vstoupit do duší a srdcí někdejšího partnera a posléze protivníka?**

Doufal jsem tehdy, poněkud naivně, posuzováno dnešním stavem zkušeností a vzájemného poznání, že lze očekávat nemožné. Totiž, že lidé se dokáží odpoutat od minulých křivd, bolestí a nenávistí, že přetnou řetěz historických vin a vstoupí na společnou cestu u vědomí, že šance na nový začátek se v dějinách téměř nevyskytuje, a když, tak pouze jednou. Atmosféra euforie zrodila přesvědčení, že lidé dobré vůle naleznou kouzelnou formuli, která přinese jakousi novou, z logiky událostí, kauzality příčin a následků vyvázanou pravdu. Nebyli jsme s tímto názorem osamoceni. Francis Fukuyama to dokonce nazval koncem dějin. Víra, naděje a láska jsou sice ušlechtilé, ale reálná politika se prosazuje neúprosně.

Mezitím vznikly důležité dokumenty česko-německé spolupráce: Smlouva o sousedství a dobré spolupráci z roku 1992 a Deklarace podepsaná roku 1997. Byla ustavena a uvedena do chodu Koordinační rada česko-německého diskusního fóra. Tabuizovaná témata se postupně ocitají na pořadu dne na české i německé straně. Funguje Fond budoucnosti, o jehož pomoc se mohla opřít řada prospěšných projektů na obou stranách, které by jinak neměly šanci vůbec vzniknout. Postupně jsou odškodňovány oběti nacistického násilí. Sudetští Němci pravidelně navštěvují svá někdejší bydliště. Trauma násilného rozchodu se s postupujícím časem přece jenom povolna hojí. Umím pochopit, že přímí účastníci dramatu nemohou zapomenout. Což platí pro obě strany.

Takto souhrnně a v rovině určitého zobecnujícího odstupu jeví se česko-německé vztahy jako bezkonfliktní, ba téměř idylické. Tento obraz ovšem není zcela úplný. Stačí sestoupit z horního patra zobecnění do konkrétních situací a latentně přítomný konfliktní potenciál se projeví. Zcela nedávno se tato situace zopakovala v průběhu jednání Koordinační rady česko-německého diskusního fóra v Mnichově, v pasáži věnova-

né projektu srovnání právních norem někdejšího Československa a dalších evropských států, které se vyrovnávaly s faktem nacistické okupace, kolaborace a vyvlastňováním německého majetku.

Dalším takovým příkladem konfliktní situace (byť spadající do oblasti česko-rakouských vztahů, avšak v obdobných souvislostech) bylo jednání pracovní skupiny k historickým a právním aspektům společné historie České republiky a Rakouska, které proběhlo 29. března ve Vídni v rámci konference Česká republika a Rakousko v integrující se Evropě.

Konečně třetím signálem rostoucího konfrontačního přístupu k poválečným transferům obyvatelstva ve střední Evropě (jejichž součástí byl rovněž odsun německy mluvících obyvatel ČSR) je podle mého názoru projev pana Johanna Böhma, který pronesl na zasedání Spolkového shromáždění Sudetoněmeckého krajanského sdružení dne 24. března t. r.

Považuje se za zdvořilé polemizovat s názory partnera v jeho přítomnosti. Proto využívám této vzácné příležitosti.

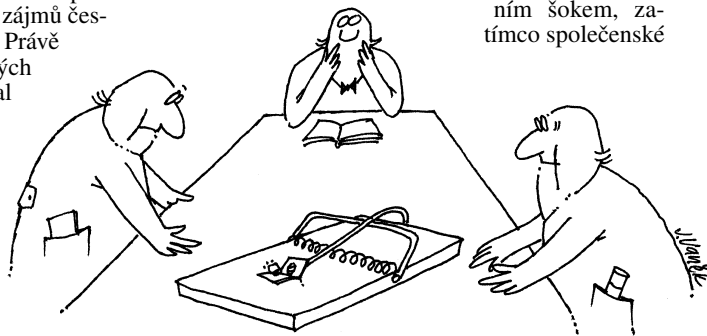
Formulace, kterých pan Böhm užil ve svém projevu na zasedání Spolkového sněmu SL, ovšem dostaly pro potřeby letošní konference v Jihlavě poněkud umírněnější formulační podobu. Obsah však zůstává týž. Považuji tento přístup za kontraproduktivní z hlediska dlouhodobých zájmů česko-německé spolupráce. Právě v Jihlavě jsem v minulých letech opakovaně varoval na základě sociologických průzkumů postojů Čechů k Německu a sudetoněmecké otázce, že konfrontací ze sudetoněmecké strany se docílí jediného výsledku – znovuoživení tradičních

nacionalistických postojů. Lze ovšem kráčet nekompromisně proti této logice a nastolit logiku vlastní. Při četbě oficiálního orgánu Sudetoněmeckého krajanského sdružení *Sudetendeutsche Zeitung* nabývám stále intenzivnějšího přesvědčení, že Sudetoněmecké krajanské sdružení uplatňuje filosofii „čím hůř, tím líp“. Vztazeno k česko-německým vztahům. Tento postup může mít osudové následky, protože koneckonců, jak se vyjádřil pan Böhm: „My sudetští Němci jsme více než nějaký kulturní spolek“.

S tím lze ovšem souhlasit, a v tom také tkví riziko česko-sudetoněmeckého vztahu. Považuji za vhodné připomenout v této souvislosti, že česká strana kladla od roku 1990 důraz na komunikaci s organizacemi sudetských Němců i na oficiální úrovni. Příkladem za mnohé mohou být aktivity generálního konzulátu v Mnichově, poskytující možnost denního kontaktu s českou diplomacií. Neprávem se přehlíží fakt, že ministr zahraničí debatoval v roce 1998 se zástupci Ackermannovy obce právě v Jihlavě. Opětovně měli možnost zástupci Ackermannovy obce sejít se s Janem Kavanem počátkem dubna letošního roku v Černínském paláci. Nemohu si odpustit v této souvislosti poznámku, že v obráceném gardu si dovedu jen obtížně představit, že by například spolkový ministr zahraničních věcí přijal k rozhovoru zástupce Českého svazu bojovníků za svobodu.

To vše jsou důkazy, že česká strana jedná s těmi sudetskými Němci, kteří mají skutečný zájem o dialog. Nelze však očekávat, že česká strana se jednorázově zřekne právních aktů, které předznamenaly nejen poválečný osud sudetských Němců, ale především zůstávají neměnným důsledkem druhé světové války. Znění Deklarace vyjadřuje lítost Čechů nad lidským údělem sudetských Němců, kteří museli opustit své domovy. Nevládá logika dějin však říkají, že co se stalo, nemůže se odestát. A když, tak pouze formou symbolického gesta.

Politická reprezentace sudetských Němců svými požadavky odmítá znění Deklarace a opětovně vede své stoupence do konfrontace s Čechy. Není to první historická situace tohoto druhu, vzpomeňme za všechny politiku Lodgmana von Auen v období vznikající Československé republiky. Pokušení je nyní zřejmé o to větší, že ekonomika českého státu je oslabena komplikovanou rekonvalescencí způsobenou transformačním šokem, zatímco společenská





elity se teprve etablojú a hledají vlastní identitu. Po pádu berlínské zdi dostalo Sudetoněmecké krajanské sdružení neopakovatelnou příležitost skutečně smířit Čechy a sudetské Němce. Nikdy v novodobých dějinách neměli Češi k Němcům tak blízko jako v euforickém roce 1989 a poté i v době německého znovusjednocení. Obávám se, že opravná zkouška této situace se konat nebude.

Společenské vědomí české společnosti je „přetíženo“ historií v tom smyslu, že představa kontinuálně sdílené historické zkušenosti sehrála důležitou roli při formování moderního (politického) národa. Česko-německé vztahy souvisejí z české strany úzce s procesem hledání vlastní identity. Vědomí státnosti a role českých zemí ve středoevropském prostoru se vždy zákonitě odehrávalo v interakci s německým prostředím. Míněno je ovšem obojí sousedství Čechů a Němců, vnitřní (v českých zemích) i vnější (Německo). Konfliktní společenství Čechů a Němců zformovalo jednak „obranářské“ pojetí české národní identity v podobě negativního vymezení vůči Němcům (zejména sudetským), jednak určitý soubor postojů, z nichž část nepochybně tvoří stereotypy vnímání. Požadovat na Čechích kategorickým způsobem, aby nyní novodobou minulost radikálně přehodnotili v souvislosti s prezidentskými dekrety, musí nutně u mnoha z nich vyzníti jako výzva ke ztrátě kolektivní paměti. Takto se stereotypy pouze upevňují, nikoliv odstraňují. Potíž ovšem nespočívá pouze v Českých samotných a jejich historicky ukotvené identitě, ale také a především v „historizující“ argumentaci vyhnaneckých svazů. Nadále se operuje pojmy jako Volksgruppenrecht, Recht auf Heimat a další, které přímo navozují v českém prostředí reminiscence druhé poloviny třicátých let, na jejichž konci stálo zničení samostatné Československé republiky. Neustálé návraty k „historické zátěži“ vzájemných vztahů zdůrazňují jejich konfliktní podobu a zvyšují možnost dlouhodobého neporozumění. Ve svém vystoupení na Spolkovém shromáždění Sudetoněmeckého krajanského sdružení pan Böhmer mimo jiné konstatoval, že „na našich základních cílech se nic neměnilo a změnit nemůže“. Obávám se, že hledání společného modu vivendi se tím odkládá na neurčito, pokud je shoda vůbec kdy na podobném základě možná.

Letošní jubilejní desátá česko-německá konference v Jihlavě byla zaměřena na uplatnění národních identit v integrující se Evropě. Jakkoliv se daří opakovaně jednat v atmosféře názorové tolerance, je patrné, že česko-sudetoněmecký diskurs je střetnutím dvou odlišných identit, sice geograficky i myšlenkově blízkých – v důsledku společně sdíleného prostoru českých zemí – nicméně nadále vykazujících názorovou divergenci na zlomové okamžiky někdejšího spoležití. Včetně osudového rozchodu po druhé světové válce.

# Strategické partnerstvo, alebo Visegrádska skupina?

MARTIN ORAVEC

**(Ad: Daublebsky, Klas – Schusterschitz, Gregor: Strategické partnerství ve střední Evropě)**

Rakúske veľvyslanectvo v Českej republike v apríli tohto roku zverejnilo plán tzv. Strategického partnerstva v strednej Európe, ktorým chce založiť novú platformu pre komunikáciu a spoluprácu medzi krajinami tohto regiónu. Po všeobecných vyhláseniach rakúskej ministerky zahraničných vecí Benity Ferrerovej-Waldnerovej zo začiatku roku typu: „Věřím více než kdy jindy, že musíme vybudovat zájmové společenství sousedních zemí, strategické partnerství pro budoucnost, pro možnost podobné zájmy společně bránit. Určité státy, nacházející se ve společném prostoru, mají společné zájmy, jako třeba Skandinávci v EU. Bylo by tedy samozřejmé, kdyby také v našem zeměpisném, politickém a kulturním prostoru byly určité zájmy zastupovány“<sup>1)</sup> nasleduje teda diplomatická ofenzíva rakúskej diplomacie v podobe konkrétneho návrhu. Je veľmi prínosné, že tento plán má k dispozícii aj širšia odborná verejnosť, ktorá môže vyjadriť k tejto iniciatíve názor a rozpútať tak rozsiahlu verejnú diskusiu.

## Ciele Strategického partnerstva

V prvom rade skúsme zosumarizovať, o čo vlastne rakúskej diplomacii ide. Ako sa vyjadrujú predstavitelia rakúskeho veľvyslanectva Daublebsky a Schusterschitz, cieľom koncepcie „strategického partnerstva“ je vytvorenie akéhosi kvázi-voľného spojenectva medzi krajinami dnešnej Visegrádskej skupiny spolu s Rakúskom ako jediným členom Európskej únie a so Slovenskom. Použitie výrazu „kvázi“ je tu na mieste, pretože Viedni nejde o nejakú stabilnú koalíciu so jednomyselným hlasovaním (taká snaha by pravdaže bola odsúdená na zánik), ale ani o úplne voľnú koalíciu ad hoc, akou sú až doteraz poznačené hlasovania v Rade ministrov Európskej únie. Snahou teda je vytvoriť „neformálnu a veľmi flexibilnú“ alianciu typu krajín Beneluxu alebo škandinávskych štátov, ktoré sú vo vzájomnej kooperácii posledné desaťročia veľmi úspešné, ale na druhej strane sa nezhodujú a nespupracujú bezvýhradne vo všetkých oblastiach. Táto flexibilita by sa mala týkať nielen inštitucionálnej stránky spolupráce, t.j. miesto stálych orgánov rotujúce predsedníctvo, ale aj voľby oblastí spolupráce a tém rokovania.

Takéto „zájmové společenstvo“ má mať niekoľko cieľov:

1. Je zaujímavé, že ako prvý cieľ sa spo-

mína práve „neustále zladovanie vlastných postojov (kandidátskych krajín) s ostatnými partnermi v rámci EÚ“. Teda na rozdiel od spolupráce a zladovania záujmov jednotlivých krajín v rámci Visegrádskej skupiny by v prípade strategického partnerstva išlo o intenzívnejšie kontakty s Rakúskom ako členom EÚ na úkor rovnomerných kontaktov kandidátov s rôznymi členmi. Kandidátske krajiny by si mali od toho sľubovať lepšiu informovanosť o situácii a nárokoch Únie.

2. Druhým všeobecným cieľom navrhovanej koalície je potreba vytvárania zájmových koalícií „v prípade dôležitých národných záujmov“. Skeptik by na túto snahu odpovedal veľmi jasne: V Európskej únii regionálne spolupráce nikdy nehrali prím, pri hlasovaniach v Rade sa vždy vytvárajú koalície ad hoc, na základe momentálnych preferencií štátov v tej-ktorej oblasti. Avšak ako správne poznamenávajú autori článku, aj Európska únia sa mení. Veľmi zreteľne to bolo možno vidieť na európskej konferencii a summite v Nice, kde bol zvýšený počet oblastí, o ktorých sa hlasuje podľa kľúča kvalifikovanej väčšiny (QMV); zároveň nemožno zabúdať ani na ťažkú pozíciu štátov, ktoré sa snažia vetovať rozhodnutia, pri ktorých sa hlasuje pomocou zásady jednomyselnosti. Navyše, summit v Nice jasne ukázal, že medzi malými a veľkými štátmi v EÚ sa otvára čoraz väčšia priepasť, keď sa veľké štáty, hlavne Nemecko, snažili posilniť svoje postavenie a ich hlasovacia sila oproti malým štátom mierne vzrástla. To všetko súvisí s rýchlo sa približujúcim rozšírením Únie na 21 či neskôr možno 27 členov, čo sa pravdaže odrazí aj v množstve a diverzite záujmov.

3. Koncepcia strategického partnerstva by mala „priniesť úžitok všetkým zúčastneným“, a to hneď od začiatku. V prvej etape navrhuje Rakúsko „zhodnotiť východzie podmienky pre kooperáciu, zintenzívniť susedskú politiku a pripraviť vstup do EÚ“. Tu ide autorom hlavne o „otvorené bilaterálne otázky (ide o záležitosti medzi ľubovoľnými dvoma štátmi, alebo konkrétne medzi Rakúskom a jeho susedmi?)“, ktoré by sa mali vyriešiť pred vstupom do EÚ. V druhej fáze, pravdepodobne už v rámci EÚ, rakúska diplomacia predpokladá formulovanie spoločných záujmov. V tomto ohľade autori navrhujú rýdzo rakúsku agendu: „dopravná politika“ (problém Rakúska ako tranzitnej krajiny v súvislosti s diaľničnými ťahmi cez Alpy), „životné prostredie“ (jadrové elektrárne Temelín, Mochovce, Krško), „cezhraničné zamestnávanie“ (problém voľného po-



hybu pracovných síl z kandidátskych krajín). Treba však pripomenúť, že podľa tejto koncepcie je agenda spolupráce otvorená aj návrhom ostatných krajín a Rakúsko dúfa, že so vstupom svojich susedných krajín do EÚ a ich pokročilou transformáciou sa okruh oblastí spolupráce ešte rozšíri o ďalšie témy.

### Dôvody za a dôvody proti

Existuje mnoho všeobecných a objektívnych dôvodov, prečo by sa koncepcia strategického partnerstva mala zrealizovať, a na druhej strane možno nájsť aj silné argumenty proti. Pozrime sa na oboje z bližšej perspektívy:

1. Ako prvý dôvod autori menujú fakt, že „práve stredoeurópsky región k prehĺbenej spolupráci priam nabáda“. Teda pre šesť spomínaných stredoeurópskych štátov nie je myšlienka kooperácie vôbec cudzia z dôvodu ich „úzkych historických, kultúrnych a ľudských spolunáležitostí“, ako i spoločných tradícií. Vzhľadom na túto formuláciu je potom kuriózne, že autori sa o pár riadkov prudko ohradujú voči obvineniam zo snáh o kontinuitu s habsburskou monarchiou...

Tým sme chceli len poukázať na to, že na základe akýchsi domnelých sympatií či predurčenosti sa zahraničná politika v súčasnosti už nerobí, preto sa odkaz na tieto ideály asi stretne s veľmi ostrou kritikou odbornej obce. Treba totiž jedným dychom poukázať na to, že stredoeurópsky región sa vyznačuje až príliš veľkou hustotou latentných konfliktov a animozít medzi štátmi a národmi. Ako pripomínajú Doublebsky a Schusterschitz, ide o bilaterálne otázky medzi Rakúskom na jednej a Českou republikou či Slovinskom na druhej strane (jadrové elektrárne, Benešove dekréty a dekréty AVNOJ), ale netreba zabúdať ani na problematiku slovenskej jadrovej elektrárne Mochovce. Špeciálnu kapitolu tvoria slovensko-maďarské vzťahy v kontexte problematiky maďarskej menšiny na Slovensku či sporu okolo vodného diela Gabčikovo-Nagymáros. Toto všetko sú problémy, ktoré zaťažujú vzájomné vzťahy v stredoeurópskom priestore a naoko pôsobia ako argument proti vytváraniu nejakého strategického partnerstva.

Ale Rakúsko dúfa, že aj prispením jeho platformy sa vyriešia ešte pred vstupom do EÚ, čo by malo byť aj v záujme týchto kandidátskych krajín, aj keď to možno nebude explicitne stanovené v podmienkach pre vstup.

2. Čo sa týka vyrovnávania sociálnych a ekonomických rozdielov medzi kandidátskymi krajinami a členmi Európskej únie, mierny pesimizmus je na mieste. Hoci kandidáti strednej Európy môžu byť považovaní za premiantov v ekonomickej transformácii spomedzi ostatných transformačných krajín, veľa ekonómov upozorňuje na fakt, že vyrovnávanie hospodárskych pomerov sa nedá očakávať skôr ako za niekoľko desaťročí. (Viaceré rozdiely krajín stredoeurópskeho partnerstva dobre ilustruje tabuľka.) Na druhej strane sa tieto veľké rozdiely môžu prejavíť v zvýšenej rakúskej podpore presmerovania prostriedkov zo štrukturálnych fondov

EÚ do susedných krajín Rakúska v záujme rýchlejšieho vyrovnania hladín životných úrovní, pretože sociálne slabší občania kandidátskych krajín môžu (aspoň podľa rakúskych voličov) predstavovať hrozbu pre rakúsky trh práce. V tejto oblasti by teda spolupráca s Rakúskom bola pre stredoeurópske kandidátske krajiny prínosná, otázka je, či by nebola možná aj mimo tohto partnerstva.<sup>2)</sup>

3. Zaujímavá je perspektíva spolupráce šiestich krajín stredoeurópskeho regiónu v bezpečnostnej a obrannej politike. V prvom rade ide o posunutie schengenskej vonkajšej hranice Európskej únie ďalej na východ, čo predpokladá intenzívnu spoluprácu so susednými krajinami EÚ, hlavne Rakúskom a Nemeckom. Avšak dôležitejšia je perspektíva, ktorú autori vo svojom článku nespomínali a ktorá sa stáva čoraz aktuálnejšou – postupné zapájanie sa Rakúska do činnosti akčných programov NATO s vyhladkou na eventuality vstup v budúcnosti. V tomto prípade by zase traja (a po pražskom summitte NATO na jeseň budúceho roku možno i viacerí) stredoeurópski členovia NATO mohli zase poskytnúť cenné informácie pre Rakúsko.

### Rakúske záujmy

Je zjavné, že rakúskou diplomaciou navrhovaná iniciatíva k vytvoreniu „stredoeurópskeho partnerstva“ má špecifické príčiny, vyplývajúce z problémov či záujmov Rakúskej republiky.

V prvom rade ide o kauzu Haider, ktorá vlastne spôsobila dočasnú a úplnú izoláciu Rakúska na európskej scéne, a ani po odvolaní „politických sankcií“ sa situácia nevrátila k normálu. Nech už si o ich lídrovi Jörgovi Haiderovi a jeho politike myslíme čokoľvek, pravdou zostáva, že niektoré malé štáty Únie, ako napr. Dánsko, Fínsko a Holandsko, s výraznými antipatiami pristupovali k spoločnému opatreniu štrnástich krajín. Ministerka zahraničných vecí Benita Ferrerová-Waldnerová pasovala z toho dôvodu následne Rakúsko za hovorca malých štátov EÚ, ktoré sa bránia proti silnejšiemu tlaku a zasahovaniu do vlastných záležitostí. To rezonuje aj v článku zástupcov rakúskeho veľvyslanectva, ktorí odôvodňujú zavedenie sankcií tým, že Rakúsko je v rámci EÚ príliš malé a slabé na to, aby sa bránilo.

Pravdou však zostáva, že hlavným cieľom aktuálnej ofenzívy rakúskych diplomatov je prelomenie pretrvávajúcej diplomatickej izolácie práve pomocou spolupráce so susednými štátmi, teda v oblasti, ktorá dlho ležala na pokraji záujmu rakúskeho ministerstva zahraničných vecí. Viedeň sa touto ponukou snaží dohnať príležitosť, ktorú zameškala v dekáde po páde železnej opony. Účelovosť rakúskeho kroku by však krajinám Visegrádskej skupiny vôbec nemala brániť, aby momentálne problémy Rakúska pragmaticky využili a našli v ňom svojho patróna a obhajcu vlastných záujmov ešte pred vstupom, ale hlavne v ťažkom období

po vstupe do Európskej únie. Ako vedľajší dôvod navrhovaného spoločenstva možno uviesť fakt, že Rakúsko so svojimi postkomunistickými susedmi skutočne v súčasnosti dobré vzťahy nemá. A práve vyriešenie už vyššie spomínaných bilaterálnych otázok leží hlavne v rakúskom záujme, preto sa v rámci výmenného obchodu „niečo za niečo“ snaží pomôcť kandidátskym krajinám výmenou za ich ochotu riešiť problémy vo vzájomných vzťahoch.

### Visegrádska skupina a Strategické partnerstvo

Avšak spolupráca medzi šiestimi krajinami stredoeurópskeho regiónu je podľa môjho názoru aj v záujme Visegrádskej skupiny. Čoraz viac sa totiž ukazuje, že „V4“ diplomacia, plná veľkých slov a širokých úsmevov, nie je ani zďaleka reflektovaná vo vzájomnej koordinácii a kooperácii týchto krajín na medzinárodnom poli. Konzultácie týkajúce sa vstupu do EÚ neboli natoľko intenzívne, aby sa krajiny V4 dokázali v terajšom pokročilom štádiu integračného procesu zhodnúť na spoločných prioritách a záujmoch, ktoré by predložili ako spoločné stanovisko. Ako dokazuje Palata<sup>3)</sup>, z tohto dôvodu sa predstavy o úlohách oživeného Visegrádu líšia od krajiny ku krajine: premiantské Maďarsko ich skôr smeruje do kultúrnej oblasti, Poľsko sa snaží hrať dominantnú úlohu v regióne, Slovensko žiada o morálnu podporu pri doháňaní svojich susedov.

Podobnú diverzitu v názoroch možno spozorovať aj v stanoviskách jednotlivých krajín k rakúskej iniciatíve. Čo sa týka Slovenska, ktoré zaostáva v integračnom procese a má spomedzi všetkých stredoeurópskych kandidátov najkratšiu spoločnú hranicu s Európskou úniou, to prijíma každú iniciatívu na posilnenie svojho postavenia v rámci stredoeurópskeho regiónu veľmi pozitívne. „Postoj sme vyjadrili už tým, že minister zahraničných vecí Eduard Kukan prisľúbil účasť na júnovom zasadnutí vo Viedni a v neformálnej rovine už tlmočil záujem usporiadať ďalšie stretnutie v tomto formáte v Bratislave,<sup>4)</sup> vyjadril sa už v marci hovorca slovenského ministerstva zahraničných vecí. Štátny tajomník ministerstva takisto víta túto iniciatívu a zdôrazňuje dôležitosť Rakúska ako jedinej susednej západoeurópskej krajiny, na druhej strane vytyka Viedni minimálnu angažovanosť vo vzťahu k Slovensku. Neoficiálne kruhy tvrdia, že Slovensko očakáva isté splatenie dlhu v súvislosti s tým, že nepristúpilo k sankciám voči Rakúsku vyhláseným Európskou úniou. Dá sa však povedať, že aj napriek tomu je Slovensko – spoločne s Maďarskom s tradične najlepšimi susedskými vzťahmi s alpskou republikou – nalaďené asi najpozitívnejšie zo všetkých zainteresovaných štátov.

Česká republika a Slovinsko majú k iniciatíve stredoeurópskeho partnerstva rovnako odmeraný vzťah, prirovnávajú ju totiž neoficiálne k snahe o revitalizáciu habsburskej monarchie. Slovinský minister zahraničných

vecí pri marcovjej návšteve Viedne prejavil len málo nadšenia a poukázal na celý rad regionálnych inštitúcií od CEI až po Visegrád, ktorého členom práve Slovinsko nie je a v blízkej budúcnosti ani nebude.

Avšak najnegatívnejšie sa v súvislosti s navrhovaným strategickým partnerstvom vyjadrili Poliáci, ktorí sa zjavne obávajú zo straty budúceho možného vedúceho postavenia v rámci regionálnej skupiny. „Sme presvedčení o tom, že táto iniciatíva prišla priveľmi neskoro a rakúske predstavy vôbec nie sú konkrétne,“ vyhlásil nemenovaný poľský diplomat.<sup>5)</sup>

Avšak krajiny nikdy poriadne a efektívne nefungujúcej Visegrádskej štvorky nebudú mať totiž po vstupe do EÚ asi inú možnosť, ako veľmi intenzívnu spoluprácu medzi sebou. Ako sa domnieva slovenský sociológ Miroslav Kusý, aj keď sa do EÚ dostaneme, „zostaneme naďalej zrejme stredoeurópskymi krajinami, nestaneme sa krajinami západoeurópskymi.“<sup>6)</sup> Nejde totiž iba o to, že noví členovia zo strednej Európy (s výnimkou Poľska) budú štátmi malými. Bude to totiž skupina krajín so špecifickými záujmami v rámci E, vyplývajúcimi z ich postkomunistickej reality, hlavne v politickej (ďalšie rozširovanie na východ) a sociálnej (napríklad veľké nároky na čerpanie štrukturálnej pomoci z fondov) a ekonomickej oblasti. Nie je veľmi pravdepodobné, že by štáty V4 našli inú krajinu okrem Rakúska, ktorá by viac vedela o ich situácii a snažila sa im pomôcť.

Ako sa domnieva Petr Zavadil nielen o nových členoch, ale o všetkých štátoch EÚ: „Nutné jim tedy nezbyvá nic jiného než v souladu s klasickou teorií mezinárodních vztahů vytvářet koalice.“<sup>7)</sup> Regionálne združenie so spoločnými záujmami, hlasujúce spoločne a spoločne hľadajúce spojencov na presadzovanie svojich aktivít, je – ako sa zdá – jedinou možnosťou v budúcom „európskom dome“, združujúcom 27 členov.

Čo sa týka Poľska, dá sa očakávať, že rady novej stredoeurópskej kooperácie budú zredukované o túto takmer štyridsaťmilióno-

vú krajinu, ktorá sa stane piatym najväčším členom EÚ a podľa viacerých expertov začne hrať skôr úlohu potenciálnej regionálnej veľmoci po boku Nemecka a Francúzska, ako tomu nasvedčuje už dnes spolupráca týchto krajín v rámci tzv. Weimarského trojuholníka.

## Stredoeurópanstvo? V Únii, alebo nikdy

Pokúsme sa sumarizovať: Rakúske ministerstvo zahraničných vecí prostredníctvom článku od zástupcov Rakúskeho veľvyslanca v Českej republike Klasa Daublebského a Gregora Schusterschitzza predložilo v priebehu apríla diplomacii kandidátskych krajín i ich odbornej verejnosti zaujímavú iniciatívu pod názvom „Strategické partnerstvo“. Ide o voľné spoločenstvo šiestich krajín stredoeurópskeho regiónu, ktoré by malo za cieľ pred vstupom do EÚ zlepšiť medzi krajinami vzťahy, vyriešiť pálčivé bilaterálne otázky a zo strany Rakúska pomôcť kandidátskym krajinám v procese integrácie.

V druhej etape, po vstupe do EÚ, pravdepodobne okolo roku 2004, by bola vytvorená voľná koalícia týchto krajín pri hlasovaní predovšetkým v Rade ministrov EÚ, ktorá by bola založená na zhode v štátnych záujmoch týchto krajín v rôznych oblastiach spolupráce, pričom agenda by zostala otvorená pre iniciatívu každej členskej krajiny. Prvá fáza so svojím programom sa zdá byť na prvý pohľad výhodnejšia pre Rakúsko ako pre kandidátske krajiny: Viedeň sa totiž snaží prelomiť diplomatickú izoláciu, v ktorej sa krajina nachádza aj v súčasnosti, dávno po odvolaní „politických sankcií“ EÚ, navyše jej vzťahy s niektorými susedmi sa nachádzajú na bode mrazu a riešenie bilaterálnych otázok sa nezdá byť krátkodobou záležitosťou. (Avšak bolo by naivné sa domnievať, že vyriešenie animozít v regióne je len v záujme Rakúska. Dobré susedské vzťahy sú jedným z kodaňských politických kritérií.)

Čo sa týka druhej fázy Strategického partnerstva v rámci EÚ, tá je podľa môjho názoru

ru výhodná pre obe strany. Je totiž zjavné, že Európska únia sa po medzivládnej konferencii a summite v Nice mení, k čomu prispieva aj perspektíva skorého rozšírenia na 21 či viac členov. Malé štáty postupne strácajú relatívnu aritmetickú výhodu v rozhodovacích procesoch, a preto je nevyhnutné, aby v záujme svojich často regionálne determinovaných záujmov vytvárali koalície. Správnosť tejto línie uvažovania možno potvrdiť aj najnovšou iniciatívou Českej republiky a Belgicka v smere zvyšenej spolupráce dvoch regionálnych zoskupení relatívne slabých štátov: Beneluxu a Visegrádskej skupiny.

Z uvedeného vyplýva, že pre kandidátske krajiny, a zvlášť pre krajiny Visegrádskej skupiny by mala iniciatíva rakúskej diplomacie stať za pokus. A pokiaľ sa politici krajín prípadného Strategického partnerstva nedokážu dohodnúť ani na takejto regionálnej spolupráci, začneme, kolegovia analytici, konečne šetriť papierom a nepíšme už viac o stredoeurópskej identite a o nevyhnutnosti stredoeurópskej spolupráce.

<sup>1)</sup> Citované podľa: Štěpanovský, Jiří: Rakousko hledá strategické partnery. Mezinárodní politika 2001, č. 2, str. 12.

<sup>2)</sup> Hospodárska a finančná zainteresovanosť rakúskych firiem v regióne je neoddiskutovateľná. Len pre úplnosť dodajme, že Rakúsko je štvrté v poradí, čo sa týka objemu exportu zo Slovenska, a piaty najväčší exportér na Slovensko. Čo sa týka objemu zahraničných investícií, Rakúsko je druhým najväčším v poradí po SRN.

<sup>3)</sup> Palata, Luboš: Visegrád? CEFTA? Stredoeurópske spoločenstvá? Mezinárodní politika 1999, č. 2, str. 8.

<sup>4)</sup> Citované podľa denníka SME-online, zo dňa 14. 3. 2001.

<sup>5)</sup> Citované podľa denníka SME-online, zo dňa 21. 3. 2001.

<sup>6)</sup> Kusý, Miroslav: Do akej Európy patríme? Mezinárodní politika 1996, č. 4, str. 3.

<sup>7)</sup> Zavadil, Petr: Mocenská rovnováha v EÚ a Visegrád, Mezinárodní politika 1999, č. 2, str. 10.

## Niektoré charakteristiky krajín stredoeurópskeho regiónu:

krajina*	rozloha [km <sup>2</sup> ]	popul. v mil.	HDP / obyv. [USD]	reálny HDP / obyv.	podiel hosp. sektorov: poľnohospodárstvo / priemysel / služby [%]		rozhodnutie z Nice+	
					na tvorbe HDP:	zamestnanecká štruktúra:	počet hlasov v Rade EÚ ++	počet hlasov v EP+++
Poľsko	312 685	38,666	3910	7543	5,6 / 37,5 / 56,9	20,5/ 31,9/ 47,5	27	50
ČR	78 866	10,295	5150	12197	4 / 39 / 57	5,5 / 40,9 / 53,6	12	20
Maďarsko	93 030	10,114	4510	9832	5,8 / 32,9 / 61,3	7,5 / 34,2 / 58,3	12	20
Slovensko	49 034	5,391	3700	9624	4 / 32 / 64	8,9 / 37,1 / 54	13	7
Slovinsko	20 253	1,982	9780	14400	4 / 39 / 57	12 / 40,6 / 47,3	4	7
Rakúsko	83 858	8,078	26830	23145	2 / 34 / 64	0,9 / 30,9 / 68,2	10	17

\* Zdroj: Der Fischer Weltalmanach 2001. Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag, 2000; pozn.: údaje sú za rok 1998.

+ Zdroj: <http://www.integrace.cz/live/vysledky.html> zo dňa 30. 1. 2001.

++ Pozn.: Hlasovanie v Rade ministrov EÚ: Kvalifikovaná väčšina: 258 hlasov (74,8%), blokovácia menšina: 88 hlasov, demografická línia: 62% obyvateľov EÚ, tri podmienky pre schválenie: väčšina štátov, hlasov a obyvateľov; krajiny prípadného Strategického partnerstva: 72;

+++ Pozn.: Celkový počet poslancov v EP: 732; krajiny prípadného Strategického partnerstva: 127.

# Historie, současnost a perspektivy evropské měnové unie

PETR PAVLÍK

**Obecně řečeno je měnová unie nejvyšším stupněm ekonomické integrace, která postupuje po linii: pásmo volného obchodu – celní unie – společný trh – měnová unie. Lze říci, že měnová unie je i určitým předstupněm a zároveň předpokladem politické unie. Z tohoto pohledu představuje Evropská hospodářská a měnová unie (EMU) završení celého evropského integračního procesu z hlediska ekonomického, kdy k dalšímu prohloubení integrace může dojít již jen v oblastech mimoekonomických, zejména pak v oblasti politické.**

Myšlenka evropské měnové unie se objevila již na samém počátku evropského integračního procesu, avšak do konkrétnější podoby ji posunul až tzv. Wernerův plán z roku 1970. Tento plán pojmenovaný podle bývalého lucemburského ministerského předsedy Pierra Wenera navrhoval hospodářskou a měnovou unii, jež měla vzniknout ve třech stupních během deseti let, tj. do roku 1980, a měl být stanoven neodvolatelný pevný devizový kurs měn bez fluktučního pásma. Jak známo, tento plán sice nedospěl do zdárného konce, ale samotná myšlenka evropské měnové unie opuštěna nebyla.

V roce 1972 vznikl ve švýcarské Basileji systém kursové vazby nazvaný „had v tunelu“. Členské státy Evropského hospodářského společenství (EHS) se zde dohodly, že jejich měny budou fluktuovat v rozmezí 2,25 procenta, tj. po 1,125 procenta na obě strany od své parity k americkému dolaru ve srovnání s rozmezím 4,5 procenta, které přijaly ostatní členské země Mezinárodního měnového fondu. Označení „had v tunelu“ takto odráželo skutečnost, že užší rozpětí se vlastně pohybovalo uvnitř rozpětí širšího.

První ropný šok v letech 1973–1974, kdy cena ropy vzrostla na více než čtyřnásobek, výrazně přispěl k prohloubení rozdílů mezi ekonomickými výsledky jednotlivých členských zemí EHS, ke kterým se v té době připojily Velká Británie, Irsko a Dánsko. Zatímco Německo díky své fiskální i monetární disciplíně dostalo inflaci záhy pod kontrolu, Itálie a Velká Británie se začaly potýkat s vysokou inflací a ohromným deficitem platební bilance. Tyto rozdíly v makroekonomické situaci jednotlivých zemí, jež byly dány do značné míry schopností jednotlivých vlád provádět více či méně adekvátní hospodářskou politiku, nastolily otázku, zda rostoucí rozdíly v ekonomické výkonnosti nezabrání další měnové integraci v rámci EHS. To vedlo k úvahám o tzv. optimální měnové oblasti. Optimální měnová oblast znamená zjednodušeně to, že uvnitř této ob-

lasti existuje dostatečná mobilita faktorů včetně pracovní síly nebo že je dostatečná flexibilita nebo se provádí víceméně stejná hospodářská politika. Provádějí-li se totiž v jednotlivých zemích rozdílné politiky, pak to může mobilita kompenzovat. Flexibilita na straně práce může také kompenzovat nedostatečnou mobilitu.

Neoklasičtí ekonomové se většinou domnívali, že rozdíly v hospodářských výsledcích jsou způsobeny hlavně rozdílnou makroekonomickou politikou. Podle nich je konvergence, nutná k vybudování hospodářské a měnové unie, především věcí politické vůle. Optimální měnová oblast by pak byla ta, v níž by se vlády rozhodly provádět politiku vedoucí ke stabilitě. Další skupina názorů tvrdila, že rozdíly v ekonomických výsledcích jsou způsobeny rozdílnými strukturami ekonomik, zejména na trzích práce. Podle tohoto názorového proudu faktory jako síla a chování odborů vedly v jednotlivých zemích k inflaci, a dokud budou tyto výrazné rozdíly přetrvávat, nebude možné dospět k trvalému stanovení kursů mezi měnami či k vytvoření jednotné měny.

Diskuse mezi oběma těmito názorovými proudy vyústila v návrh přiblížit se k měnové unii vytvořením paralelní měny, jež by fungovala vedle měn členských zemí jak pro oficiální účely, tak ve funkci rezervní měny a prostředku pro zúčtování i na devizových a kapitálových trzích. Její význam by postupně rostl, jednotlivé ekonomiky by se na její používání adaptovaly, a nakonec by mohla nahradit měny členských zemí jako jednotná měna. Tato myšlenka byla dotažena do určité podoby v roce 1979, kdy na základě iniciativy francouzského prezidenta Valéry Giscarda d'Estaing a německého kancléře Helmuta Schmidta o vytvoření „zóny měnové stability“ vznikl Evropský měnový systém (EMS).

## Základní rysy EMS:

- kursový mechanismus (ERM – Exchange Rate Mechanism) založený na relativně

pevných kursech fluktuujících v rozpětí  $\pm 2,25\%$  od základních sazeb (v roce 1993 bylo pásmo rozšířeno na  $\pm 15\%$ );

- rozhodnutí o změnách tohoto rozpětí je předmětem společné shody;
- po přechodnou dobu mohlo být pásmo pro některou z měn široké  $\pm 6\%$ ;
- ne všechny měny EMS musely být zapojeny v ERM;
- centrální banky zemí se silnějšími měnami měly za povinnost poskytnout intervenční půjčku centrální bance v zemi, které by hrozilo odchýlení kursu měny od vzájemného dvoustranného limitního poměru;
- jako zúčtovací jednotka bylo zavedeno ECU (European Currency Unit) vycházející z kóše národních měn participujících zemí.

Jednotný evropský akt (SEA, Single European Act) z roku 1986 zařadil EMS, který vznikl jako mimo Evropské společenství, a ne jako jejich součást, do rámce komunitárních smluv. EMU tak byla zařazena mezi cíle smlouvy o EHS. Hlavním příspěvkem Jednotného evropského aktu evropské měnové unii bylo uvolnění pohybu kapitálu a integrace trhů finančních služeb. Při schůzce Evropské rady, která se sešla za německého předsednictví v Hannoveru v roce 1988, byl vytvořen výbor složený z guvernérů centrálních bank členských zemí EHS, v jehož čele stál Jacques Delors, předseda Evropské komise. Právě zde se zrodila proslulá „Delorsova zpráva“, která navrhla vytvořit EMU ve třech etapách.

Důležitým mezníkem v historii procesu vytváření evropské měnové unie se stala Maastrichtská smlouva z prosince 1991 (v platnost vstoupila až 1. listopadu 1993), která mj. obsahuje ustanovení procedury a přijetí rozvrhu pro vytvoření EMU, s cílem zrušit měny jednotlivých členských zemí tehdy vzniklé Evropské unie (EU) a zavést jednotnou měnu. Maastrichtská smlouva vymezuje tzv. konvergenční kritéria, která se týkají cenové stability, úrokových sazeb, veřejných financí a účasti v mechanismu směnných kursů. Kromě toho obsahuje i časový plán postupu k měnové unii a navrhuje jeho rozdělení do tří etap:

- I. etapa: 1. července 1990 až 31. prosince 1993
- II. etapa: od 1. ledna 1994
- III. etapa: se začátkem v letech 1997 až 1999

## Maastrichtská konvergenční kritéria:

*Cenová stabilita* – členský stát musí vykazovat dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu v období jednoho roku před přezkoumáním i průměrnou míru inflace, která nepřesáhne o více než 1,5 procentních bodů míru inflace nejvýše ve třech členských státech, kde je tato míra nejnižší.

*Úrokové sazby* – dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu nesmí být v období jednoho roku před přezkoušením vyšší než o více než 2 procentní body nad dlouhodobé nominální úrokové sazby nejvýše tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.

*Veřejné finance* – členský stát musí dodržovat náležitou rozpočtovou disciplínu, což v praxi znamená, že:

- deficit jeho veřejných rozpočtů nesmí ve fiskálním roce překročit 3 % HDP,
- celková (kumulovaná) veřejná zadluženost nesmí překročit 60 % HDP.

*Účast v mechanismu směnných kursů* – členský stát musí alespoň během posledních dvou let dodržovat normální rozpětí stanovená tímto mechanismem; musí se vyhnout zejména devalvaci proti měně jiného členského státu.

V roce 1993 následkem spekulativních útoků na britskou libru a slabosti některých dalších měn došlo k tomu, že britská libra a italská lira z EMS dočasně vystoupily, aby mohly devalvovat na udržitelnou úroveň. Španělská a portugalská měna musela být devalvována a potíže zaznamenal i francouzský frank. Proto se zbývající členské země EMS dohodly na rozšíření pásma nejvyšší povolené odchylky na  $\pm 15\%$ , aby pro spekulativní kapitál neposkytovaly tolik jistoty a dokázaly mu v případě zvýšené volatility na trzích odolat.

V roce 1994 byl ve Frankfurtu nad Mohanem založen Evropský měnový institut (EMI) jako klíčová instituce, jejímž hlavním úkolem bylo připravit půdu pro vznik Evropské centrální banky (ECB) v tzv. třetí etapě měnové integrace. V současnosti ECB společně s centrálními bankami členských států EU tvoří tzv. Evropský systém centrálních bank (ESCB), jehož hlavní úkol spočívá v zabezpečení cenové stability v celé Unii. Evropská centrální banka začala fungovat od roku 1998. Politiku měnového kursu jednotné evropské měny a jeho úpravy určuje ECB spolu s Radou ministrů EU.

V prosinci 1995 Evropská rada rozhodla, že společná měna se bude nazývat euro. V následujícím roce 1996 Evropská rada přijala tzv. Pakt stability a růstu, který zavazuje každou členskou zemi i po vstupu do měnové unie nenarušovat stabilitu společné měny. Z toho vyplývá, že členská země v době, kdy už nebude moci provádět samostatnou měnovou politiku, nesmí ohrožovat společnou měnu nezodpovědnou fiskální politikou. Jinak mohou být vůči zemi, která nebude plnit tento závazek, uplatněny sankce, jež spočívají zejména v povinnosti složit kauci v případě, kdy deficit veřejného rozpočtu překročí hranici tří procenta HDP, přičemž celkové roční depozitum nesmí překročit 0,5 procenta HDP. Trvá-li nadměrný schodek dva roky a déle, mění se kauce v pokutu.

Na základě plnění konvergenčních kritérií i na základě politické vůle jednotlivých adeptů na členství v EMU bylo v roce 1998 rozhodnuto o okruhu účastnických států eurozóny. Jednalo se o 11 členských států Evropské unie s výjimkou Velké Británie, Švédska, Dánska a Řecka. Velká Británie, Švédsko a Dánsko sice konvergenční kritéria splňovaly, ale rozhodly se prozatím zůstat mimo eurozónu. Řecko konvergenční kritéria v roce 1998 nesplňovalo.

Dne 1. ledna 1999 byla zahájena třetí etapa EMU, přičemž došlo k neodvolatelnému zafixování směnných kursů mezi měnami členských států EMU navzájem a měn zemí EMU k euru. Euro se začalo používat v bezhotovostním platebním styku a ECB převza-

la svou funkci a začala provádět svou měnovou politiku výhradně v euru. Dne 1. ledna 2002 dojde k zavedení bankovek a mincí v euru do oběhu a k postupnému stahování národních platidel z oběhu. Do konce února 2002 (podle původních představ to bylo nejpозději do 1. července 2002) národní bankovky a mince ztratí svou funkci jako zákonný platební prostředek a definitivně budou staženy z oběhu. Německo se dokonce rozhodlo zrušit marky již od 1. ledna 2002.

V září 2000 se jen velmi těsnou většinou (53,1 procenta) v referendu proti zavedení společné evropské měny ve své zemi vyslovili obyvatelé Dánska. Již v lednu 2001 se však eurozóna rozrostla na 12 zemí poté, co se k ní připojilo Řecko. Zatím není známo, kdy se o otázce připojení k eurozóně vyjádří v referendu občané Velké Británie a Švédska.

Podle Roberta Mundella, profesora newyorské Columbia University a držitele Nobelovy ceny za ekonomii z roku 1999, bylo zavedení eura pro mezinárodní měnový systém jednou z největších událostí posledního desetiletí. Start eura rozšířil světové měnové oblasti na tři – dolaru, eura a jenu. Hrubý domácí produkt eurozóny činí zhruba 7 bilionů dolarů v porovnání s asi 9,5 bilionu USA a 5 biliony Japonska. Vzhledem ke své nezralosti není euro zatím ještě rovnocenným soupeřem amerického dolaru, ale za dalších pět až deset let se jím s největší pravděpodobností stane. Až se k eurozóně připojí Velká Británie a další státy, její význam se výrazně zvýší. Také africké země, které byly dříve připoutány k francouzskému franku, jsou nyní svázány s eurem. Není nerealistická představa, že se postupně eurem bude platit v celé Evropě včetně Ruska, jako se tam dnes platí dolarem.

Počáteční kurs nové jednotné evropské měny (ECU bylo nahrazeno eurem v poměru 1:1) činil 1. ledna 1999 1,17 dolaru za euro, vytrvale se však zhoršoval, až koncem roku 2000 klesl na 85 amerických centů. Euro tedy během dvou let své existence ztratilo zhruba 30 procent své hodnoty. Tomu nedokázaly zabránit ani mohutné intervence ECB, které vždy přinesly jen krátkodobé posílení. Slabé euro však mělo i své výhody pro evropské exportéry do třetích zemí. Snad i proto se předseda ECB Wim Duisenberg do intervencí zpočátku vůbec nehmul. V poslední době nicméně euro vůči dolaru začalo posilovat.

Navzdory určitým potížím, které mohou být dány i nepřilíhivým načasováním zavedení eura – politické důvody vedly z čistě ekonomického hlediska k předčasnému zahájení třetí etapy měnové unie, je EMU velkolepý projekt, který je z dlouhodobějšího hlediska „odsouzen“ k úspěchu. Pokles eura vůči dolaru, k němuž došlo, by neměl být přeceňován a v žádném případě by neměl vyvolávat paniku. Tento pokles byl spíše vyvolán silou americké ekonomiky než slabostí ekonomiky evropské. Euro se potřebuje někde usadit a poté bude jeho kurs pravděpodobně relativně stabilní, i když jsou v budoucnosti možné výkyvy v podobě dlouhodobějších vln – analogicky, jako to-

bu bývá u amerického dolaru. Dlouho trávající vysoký růst americké ekonomiky měl částečně reálný základ (nové komunikační a informační technologie), částečně však šlo o bublinu (nadhodnocené kursy akcií). V poslední době se dokonce objevují úvahy o tom, zda Spojené státy po mnoha letech dynamického vývoje nečeká ještě v tomto roce recese.

Řada analytiků se domnívá, že by se kurs eura k dolaru mohl v dohledné době opět přiblížit k poměru 1:1, neboť je považován za podhodnocený a současně je očekáván rychlejší růst evropské ekonomiky. Jiní analytici nicméně očekávají ve druhé polovině roku 2001 návrat hospodářského růstu v USA jako následek současného snižování úrokových sazeb, čímž by dolar vůči euru opět mohl posílit. Pokud do EMU v dohledné době vstoupí Spojené království, významně to zvýší prestiž celého projektu. Významným psychologickým momentem bude i fyzická existence bankovek a mincí v euru. I to by nové měně mohlo dodat na důvěryhodnosti, a tím ji posílit. Nelze nevidět, že důvěra občanů v euro ve členských zemích evropské patnáctky v posledním období citelně klesla (podle posledního eurobarometru činila podpora eura v zemích EU 55 procent a podle některých jiných zdrojů to bylo dokonce pod 50 procent). Na druhé straně by se však neměl podceňovat potenciál evropské ekonomiky, který není zdaleka plně využitý.

Státy střední a východní Evropy (SVE), které vstoupí do Evropské unie a splní všechna maastrichtská konvergenční kritéria včetně dvouleté účasti v ERM-II, budou zřejmě „nuceny“ bez velkých prodlév zavést euro – víceméně to vyplývá z kodaňských kritérií. Krátkodobě to bude mít nenulové náklady, ale dlouhodobě to bude nesporně přínosem. Hlavním přínosem měnové unie je pokles transakčních nákladů. Největším problémem při zavedení měnové unie je ztráta možnosti devalvovat měnu při nepříznivém vývoji platební bilance. I proto je důležité, aby se výrazně zlepšila konkurenceschopnost zemí SVE na světových trzích.

Vstup zemí SVE do EMU může mít výrazný, převážně pozitivní psychologický dopad a nepochybně to bude pozitivním signálem pro zahraniční investory. Pro Českou republiku by nemělo být nepřekonatelným problémem po vstupu do Evropské unie splnit všechna konvergenční kritéria, neboť většinu z nich s výjimkou inflace s určitými výhradami splňovala již v roce 1995. V současnosti je inflace v České republice na nízké úrovni, avšak hlavním problémem se stává prudký nárůst veřejného dluhu. Určitým problémem se také může stát zavedení jednotné měny v situaci, kdy ekonomika ještě nebude dostatečně silná, stabilní a konkurenceschopná, třebaže konvergenční kritéria již budou formálně splněna.

Lze-li reálně očekávat vstup České republiky do Evropské unie v období 2004–2005, pak se jako pravděpodobný jeví vstup naší republiky do EMU někdy v období 2007–2009.

# Změny v charakteru mezinárodních negociací

IVAN ŠRONĚK

**Předmětem této statě jsou mezinárodní negociace (jednání) mezi státy, resp. státy a mezinárodními organizacemi. Nejsou v ní tedy zahrnuty vzájemné vztahy mezi soukromými subjekty, nebo vztahy státu se soukromými subjekty. Ze široké problematiky jsou vybrány jen některé aspekty vztahující se spíše k praxi než k teorii.**

V literatuře je často citována definice negociací autora F. Ch. Iklého: „Negociace jsou procesem, v jehož průběhu se předkládají výslovné návrhy, a to údajně za účelem dosažení dohody týkající se výměny nebo realizace společného zájmu v případech, kdy existují protichůdné zájmy“.<sup>1)</sup>

Podle ní definice, byť zdánlivě kostrbaté, představují negociace řešení dvou protikladů, a to konfliktu („protichůdné zájmy“) a společného zájmu na jeho řešení.

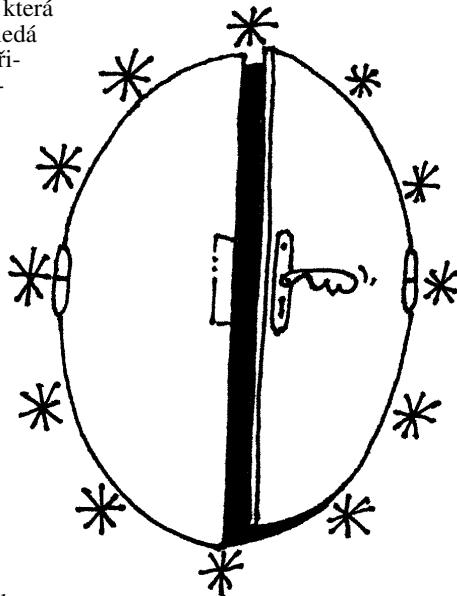
Vlády mezi sebou komunikují mnoha způsoby a formami a větší část komunikací jsou sdělení ať jednostranná, dvoustranná nebo mnohostranná. Negociace jsou jednou z forem komunikace, která – jak naznačuje definice – hledá řešení vzniklého konfliktu. Přitom u negociace nejsou a nemusí být jedinou formou jeho řešení. Může jí být jednostranné prosazování zájmů nátlakem nebo násilím, jež mohou vést až k válce. Jinou alternativou může být nečinnost, ponechání statu quo, tedy vlastně opak jednání.

Od vzniku stálých diplomatických misí patřilo „vedení jednání“ k hlavním povinnostem vedoucího takové mise. Vídeňská úmluva o diplomatických stycích z roku 1961, platná od roku 1964, uvedla specificky v 3 odstavci 1b jako jednu z funkcí diplomatických misí „vést jednání s vládou přijímajícího státu“. V dobách předcházejících existenci trvalých kontaktů mezi státy byla jednání, negociace, hlavním úkolem různých poselství nebo jiných jednorázových misí vysílaných jedním panovníkem nebo jinou hlavou státu ke druhému.

Dvacáté století, a zejména jeho druhá část přinesly závažné změny ve vedení me-

zistátních styků, které se promítly také do charakteru mezistátních negociací.

Stalo se tak v důsledku několika závažných okolností, z nichž vystupují dopředu dvě: šíře otázek, jež jsou předmětem jednání, a přesun jednání o mnoha problémech z dvoustranné roviny do roviny mnohostranné. Do druhé světové války byly předmětem mezinárodních jednání téměř výlučně otázky zahraničněpolitické a obchodněpolitické. Ve druhé polovině 20. století se okruh problematiky podstatně rozšířil, zejména na otázky ekonomické, sociální, humanitární, do sféry dopravy, spojů, životního prostředí, práv

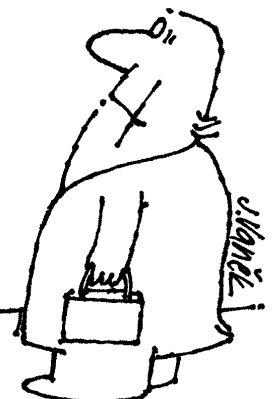


k duševnímu vlastnictví atd. Mnohé z nich vyžadovaly od samého začátku mnohostranný přístup buď v rámci organizací a institucí systému OSN, nebo mimo něj. Navíc vznikly organizace regionální nebo s omezeným a uzavřeným členstvím pro projednávání problematiky bezpečnostní, ekonomické, finanční a jiné. Řešení nejzávažnějších politických a bezpečnostních otázek mezi velmocemi (odzbrojení, jaderné zbraně) si vyžádalo nové způsoby jednání, vymykající se zcela formám klasické diplomacie.

Přes mnohotvárnost a různorodost mezinárodních negociací se nezměnila a nemohla změnit skutečnost, že při nich státy nebo skupiny států sledují své zájmy a prosazují konkrétní cíle. Strategie a taktika je propovídanější, vychází i z informací o cílech a záměrech druhých stran – a jde-li o závažné jednání – využívá se podle potřeby propaganda a dezinformace. Navzdory všem změnám se značná část jednání uskutečňuje podle obdobného schématu. Na jeho začátku je existující problém a k jeho řešení se strany jednání vyjadřují obecně i konkrétně. Jako součást jejich vyjádření se předkládají návrhy a protinávry, o nichž se jedná. Období krize, jež často nastává, může vyústit v kladné, záporné nebo žádné řešení. Tím, že se rozšířil rozsah a počty jednání, postupuje se při nich vedle dohodnutých forem jednání a procedur často podle dalších, nepsaných pravidel. Jejich dodržování nebo respektování závisí zejména na tom, v jakých vztazích jsou účastníci jednání. Při jednáních k nim přihlížejí účastníci jinak, jde-li o státy, jejichž vztahy jsou dlouhodobě přátelské, a odlišně, jsou-li vzájemné vztahy antagonisticke.

Týkají se zejména těchto bodů:

- vědomé lži se pokud možno vědomě nepoužívá,





- výslovně dané sľiby se vědomě neporušují,
- upouští se pokud možno od slovních výpadů a urážek,
- nepoužívají se hrozby,
- dílčí dohody se dodržují,
- vzniklá vzájemná nedorozumění se vědomě neinterpretují nesprávně,
- domácí potíže druhé strany se nezneužívají,
- prosazuje se úsilí po vzájemnosti při poskytování „přátelských služeb“,
- na otázky se odpovídá,
- nezpochybňuje se motivace druhé strany,
- argumentace je věcná a fakta se nepředkládají v překroucené formě.

Nepsaná pravidla zmíněná výše se v zásadě projevují také v mnohostranných negociacích, byť v odlišné podobě. Solidarita se projevuje zejména ve vztazích mezi státy spřízněnými politickými názory, ekonomickou úrovní, náboženstvím, geografickou nebo regionální polohou.

Mezinárodní negociace jsou součástí vztahů mezi státy. Stejně jak se zahraniční politika státu vyrovnává se zásadami etiky, tak i v mezinárodních negociacích se projevují určité etické prvky. Jedním z nich je otázka pravdy, a to ve vztahu k druhým jednajícím stranám, tak ve vztahu vyjednavče vůči své vládě. V prvním případě jde o to, zda a do jaké míry lze namísto pravdy použít polopravdy či částečné pravdy. Etika a pragmatismus se zde obvykle dostanou do konfliktu. Pokud jde o pravdu ve vztahu vyjednavče a jeho ústředí (vláda), jedná se o zodpovězení otázky často se vyskytující v diplomacii: Je vhodnější sdělit své vládě to, co chce slyšet, nebo jí sdělit pravdu, byť sebenepřijemnou? V jednáních strany až příliš často uvádějí, že jednají v dobré víře, ač tomu tak není. Tento přístup se vyskytuje v argumentaci k ústupkům, kompromisům atd. Kantův kategorický imperativ, resp. jeho uplatnění v mezinárodních jednáních, může přiblížit úroveň negociačních stylů jednajících stran, povýšit jejich úroveň a ulomit hrot konfrontacím.

Na mezinárodních negociacích se účastní několik skupin osob. Jsou to politické (dříve panovníci, dnes vedoucí politických představitelů státu), profesionální diplomaté (pracovníci ústředních orgánů státu pro zahraniční věci), úředníci jiných státních orgánů jako poradci a doprovod prvně jmenované skupiny, úředníci z „odborných“ státních orgánů. Tato posledně jmenovaná skupina v odborných orgánech (zejména technických a ekonomických) vede jednání proto, že (snad s výjimkou ministerstva zahraničí USA) si žádný stát nemůže dovolit, aby ústavní orgán státní správy pro zahraniční věci disponoval vlastními odborníky na některé projednávané specifické otázky.

Do 1. světové války platila jednoznačně rovnice diplomat, a zejména vedoucí diplomatické mise, rovná se výlučný vyjednavče svého státu ve styku se zahraničím. Zmíněné rovnítko se postupně dostalo do jiné polohy. V jiných než politických, bezpečnostních nebo humanitárních otázkách využívá většina států pro ostatní činnosti vedoucí

a odborné pracovníky příslušných státních organizací. Diplomáté z povolání, resp. pracovníci ministerstev přitom zaujímají místa odborníků v oblasti mezinárodněpolitické, zejména odborníků na problematiku zemí nebo regionů, s tím, že jejich úloha je nezastupitelná.

V řadě zemí včetně České republiky se vedou diskuse, zda při významných jednáních jiných než ryze politických je vhodné svěřit vedoucí vyjednavčská místa politikům nebo diplomatům či jiným vysokým úředníkům. Příkladem byla a jsou jednání u zemí ucházejících se o členství v EU (příp. v EFTA). Politik (a je míněno politik strany tvořící vládu) má výhodu při prosazování výsledků jednání v tuzemsku, neboť „je blízký“ vládě a politickým stranám. Nevýhodou politika – byť např. ekonomického odborníka – je, že jej nutně zaměstnávají i jiné otázky než mezinárodní negociace. Nadto politik je svázan s konkrétní vládou a je-li jednání dlouhodobější, stojí a padá jeho postavení s existencí vlády. Úředník je úředníkem státu (a obvykle ne jedné vlády) a může věnovat své úsilí, a zejména odborné znalosti průběhu jednání. Jeho úspěch nebo neúspěch může být pro jeho další úřednickou kariéru významnější než pro kariéru politika. Není nutné zdůrazňovat, že pro jakéhokoli vyjednavče by měla být samozřejmá dokonalá domácí příprava včetně vyjasnění cílů, záměrů, jichž má být dosaženo, včetně taktiky jednání. Náročnost vyjednavčského procesu, zejména mnohostranných jednání vyžaduje vedle hlubokých odborných (a v našem případě i jazykových) znalostí, dále schopnost se rychle orientovat, pružnost, trpělivost, zdrženlivost, schopnost komunikace a navíc i značnou fyzickou zdatnost.

Mezinárodní negociace jsou nezbytnou a integrální součástí zahraniční politiky všech států. Přes všechny problémy jsou mezinárodní negociace prospěšnější než jiné, násilnější formy a prostředky.

Tato činnost má své nezastupitelné místo, má svá pravidla. Vyžaduje proto také vysoce schopné profesionály, kteří jsou schopni takové činnosti účinně uskutečňovat.

## Literatura:

Nicholson, sir Harold: Diplomacy. Washington. Institute for the study of Diplomacy 1998.

Darston, R. P.: Modern Diplomacy. London, Longman 1997.

Iklé, F. Ch.: How nation negotiate. New York 1964.

Noack, P.: Internationale Politik. München, Deutscher Taschen Buch Verlag 1974.

Satow's guide to diplomatic practice. London, Longman 1979.

Holsti, K. J.: International Politics. Englewood Cliffs. Prentice Hall 1995.

Videňská úmluva o diplomatických stycích. Sbírnka zákonů ČSSR částka 67 z 8. 7. 1964.

<sup>1)</sup> Iklé, F.Ch.: How nations negotiate. New York, Harper & Row 1964, s. 3.

## Pojem humanitárnej intervencie

V poslednej dobe sa pokusy o oživenie princípu humanitárnej intervencie stali pomerne populárnymi. Pritom humanitárna intervencia je popretím základných zásad súčasného medzinárodného práva, a to: nezasahovania do vnútorných vecí, rešpektovania rovnosti štátov a ich suverenity a nepoužitia sily v medzinárodných vzťahoch. Jej podstatou je, že nadraduje ochranu ľudských práv, najmä práva na život, nad všetky ostatné princípy. Je to vojenská intervencia „...s cieľom ochrániť životy osôb nachádzajúcich sa na území určitého štátu, a ktoré nemusia nevyhnutne byť príslušníkmi intervenujúceho štátu...“<sup>1)</sup> Medzinárodné právo z obdobia pred prijatím Charty OSN ju do istej miery pripúšťalo. Avšak keďže bol tento pojem zneužívaný na agresívne zámery veľmocí voči slabším štátom, medzinárodné spoločenstvo ho po druhej svetovej vojne odmietlo.

Ako už bolo uvedené, diskusia o opodstatnení humanitárnej intervencie sa opäť oživila po skončení studenej vojny v súvislosti s úsilím o nový svetový poriadok. Má ísť o vojenský zásah jedného štátu či širšieho medzinárodného spoločenstva na území druhého s cieľom ochrániť životy a najzákladnejšie ľudské práva jeho vlastných obyvateľov, respektíve nastoliť v danej krajine demokratické zriadenie, pretože humanitárnu intervenciu môžeme vidieť i ako „... intervenciu za účelom obnovenia demokracie...“<sup>2)</sup>

Mala by byť svojho druhu „spravodlivou vojnou za dobrú vec“. Vojnou, ktorej cieľe sú pozitívne a oprávnené. (Pokiaľ samozrejme intervenujúci štát túto vojnu nezneužije pre svoje mocenské a ekonomické zámery.)

## Morálna a právna opodstatnenosť vojny

Ale oprávnené sa môžeme pýtať, nakoľko je vojna oprávnená ako taká a nakoľko môže byť vojna vôbec spravodlivou. Sama o sebe je totiž skutočne najvyhrotenejším konfliktom medzi štátmi, najväčším porušením súčasného medzinárodného práva a aj najväčšou humanitárnou katastrofou postihujúcou masy obyvateľstva.

Charta OSN dovoľuje použitie vojnových prostriedkov len v dvoch prípadoch: v prípade individuálnej alebo kolektívnej sebaobrany (článok 51 Charty) a v prípade, že Bezpečnostná rada OSN dá sama podľa článku 42 a 43 podnet, ak rozhodne, že došlo k porušeniu mieru alebo útočnému činu. Tí, čo vyzývajú k presadeniu nového princípu humanitárnej intervencie, vlastne žiadajú zásadnú zmenu medzinárodného práva alebo rozpad doterajšieho medzinárodného systému založeného na autorite OSN.

Kresťanstvo, ktoré bolo jedným zo zdrojov európskej civilizácie (civilizácie položivšej základ súčasnej svetovej kultúry a systému medzinárodných vzťahov), vo svojich počiatkoch vojnu a akékoľvek násilie odmietalo:

„...Neodporujte zlému, Ak ňa niekto udrie po pravom líci, nadstav mu druhú.“<sup>3)</sup>

# O morálnom opodstatnení humanitárnej intervencie

DANIEL ŠMIHULA

„...Lebo všetci, čo sa chytajú meča, mečom zahynú.“<sup>4)</sup>

No komunita a štáty s takýmto prísnyim pacifistickým imperatívom by nemali dlhú životnosť, a preto, keď sa kresťanstvo stalo dominantným štátnym náboženstvom a cirkevní teoretici museli vyvinúť značné úsilie, aby ospravedlnili existenciu štátu, ktorý je a priori založený na násilí, a prinajmenšom obrannú vojnu takéhoto kresťanského štátu.

Tomáš Akvínsky sformuloval predpoklady, aby mohla byť vojna vyhlásená za spravodlivú, do niekoľkých viet: „Aby bola vojna spravodlivou, tri veci sú potrebné. Prvá: autorita vládcu, na ktorého pokyn sa vedie vojna, lebo vyhlásiť vojnu nie je záležitosť privátnej osoby, pretože tá môže hľadať zabezpečenie svojich práv na súde svojho pána. Podobne, súkromnej osobe neprislúcha zvolávať ľud do zbrane – niečo, čo vo vojne musí byť urobené. ... bdieť nad obecným blahom mesta, kráľovstva alebo provincie im podriadených je úlohou držiteľov moci. A rovnako ako sú oprávnení uchýliť sa k použitiu meča pri obrane obecného blaha proti vnútorným narušeniam, keď trestajú zločincov... tak je ich úlohou uchýliť sa k meču vojny pri obrane obecného blaha proti vonkajším nepriateľom...“

Po druhé, je požadovaný spravodlivý dôvod, totiž tí, na ktorých sa útočí, majú byť oprávnené napadnuté, pretože si to zaslúžia pre nejaké svoje poklesky...

Po tretie, je nevyhnutné, aby vojnuvedúca strana mala spravodlivý cieľ, to jest usiluje sa o podporu dobra a potlačenie zla. Preto Augustín hovorí: „Pravá viera považuje za mierumilovné také vojny, ktoré sú vedené nie so zámerom zväčšenia moci alebo páchania krutostí, ale s cieľom zabezpečiť mier, potrestať zlo a pozdvihnúť dobro.“<sup>5)</sup>

Je zaujímavé, že slovenský renesančný politický filozof Martin Rakovský vo svojich štátovedných úvahách viac-menej počítal len s obrannou vojnou a úlohu armády videl čisto len v obrane: „Vojnu, nosiacu smrť, nám odvracia vojenská trieda, ktorá je v spojení s páni ochrancom verejných práv.“

Slobodu drahú treba často zbraňami chrániť, znášať otrocké jarmo nemôže nijaký štát. Lebo kde slobody niet, tam nemožno o štáte vraviť, pretože skrz seba všetko spravovať nemá dosť síl.

Štát si však stačí skrz seba sám, a naopak, ten štát, ktorý sa v otrocké jarmo dostal, vlastných už nemá viac práv.

Preto je potrebná trieda, čo odvracia od štátu vojnu, aby sa udržať mohla sloboda s platnosťou práv.“<sup>6)</sup>

Väčšina ľudí v prvom momente uzná, že obranná vojna je oprávnená a spravodlivá. A že útočná vojna vedená s cieľom zotročiť cudzí národ alebo plieniť je vojna nespravodlivá. V podstate môžeme i oslobodzovaciu vojnu z cudzej poroby chápať ako obrannú vojnu, pretože okupácia (hoci v danom momente sa nevedú vojnové operácie a krv začne tiecť, až keď vypukne povstanie) či kolonializmus sa dá interpretovať ako stav pokračujúcej agresie.

Ako však interpretovať útočnú vojnu s ušľachtilým nezištným cieľom (čo je humanitárna intervencia v najširšom význame)? A ako máme hľadať na vojenskú obranu proti takejto „spravodlivej útočnej vojne“? Ak akceptujeme princíp humanitárnej intervencie ako súčasť medzinárodného práva, budeme považovať obrannú vojnu štátu, voči ktorému sa takáto humanitárna intervencia podniká, za nespravodlivú?

## Najvyššia hodnota v danej civilizácii

Argumenty, ktoré sa používajú na strane stúpcov humanitárnej intervencie, väčšinou sa točia okolo tézy, že ľudské práva sú tou najvyššou hodnotou a všetko ostatné (zásada suverenity, nepoužitie násilia v medzinárodných vzťahoch) sa im musí podriaďovať. No koncepcia ľudských práv je síce podstatnou zložkou našej civilizácie, o ktorej sa v tzv. slušnej spoločnosti už nediskutuje, ale po hlbšej úvahe musíme dospieť k názoru, že ide o istú formu ideológie. Humanitárna intervencia je teda ideologickou vojnou. Nadraduje istú hodnotu, istú myšlienkovú konštrukciu nad hodnotu mieru.

Diskusia okolo humanitárnej intervencie na ochranu ľudských práv je svojou podstatou diskusiou o tom, čo je v danej civilizácii považované za najvyššiu hodnotu. V minulosti, čase prepojenia náboženstva s politikou, takáto základná hodnota sa videla v náboženských dogmách. Známa je hrôzostrašná prísaha mladého Ferdinanda Štajerského, neskoršieho cisára Ferdinanda II., zložená krátko pred tridsaťročnou vojnou, v ktorej prisahá, že nebude ľutovať život, majetok ani seba, ani svojej rodiny a ani svojich poddaných, ale nedopusť, aby katolíckej cirkvi bolo odopreté, čo len jedno z jej práv...

Sovietska vojnová doktrína v dvadsiatych – tridsiatych rokoch považovala všetky vojny,

ktoré by viedol Sovietsky zväz, za spravodlivé, pretože by išlo o vojnu štátu s progresívnym socialistickým zriadením proti štátom kapitalistickým. A všetky útočné akcie sovietskej armády by vlastne boli oslobodzovacími ťaženiami, pretože by šírili komunizmus.

Predstavme si dokonca, že by doktrína absolútnej priority ľudských práv bola nahradená inou ideou – dokonca ideou, ktorá je vcelku pozitívna a akceptovateľná – napr. udržateľný rozvoj, ochrana životného prostredia a práv zvierat. Mnohé myšlienky ekologických aktivistov si priam žiadajú, aby boli takto interpretované:

„...etika predstavuje morálny zákon v praxi, ako že v etice se odráží boží vôle pro boží stvoření – anebo, jak jsme řekli na začátku, že etika je soubor pravidel úspěšného obcování člověka s člověkem.“

Představa ekologické etiky je zcela obdobná. Jde o soubor zásad a pravidel, která člověku naznačují, jak by se měl chovat ve svém obcování se vším mimolidským světem (environmental ethics)...

...Všechny dostupné ukazovatele naznačují, že lidstvo svým jednáním dnes drasticky narušuje schopnost biosféry vyrovnat lidské zásahy a udržovat prostředí vhodné pro lidský druh života...

...Něco se děje s lidskými vztahy, co ničí naše přirozené zábrany a přetváří člověka v hrozbu...

...Se všemi znaky přemnožení se střetáváme u poddruhu homo sapiens sapiens....

...Po tisíciletí připadalo lidem samozřejmé, že budou mít a chtít jen tolik, kolik měli jejich předkové. Dnes nám připadá samozřejmě chtít a mít víc, než měla předešlá generace...

...Můžeme radikálně odmítnout pokrytectví a prohlásit, že různí živočichové jsou sice různí, avšak rovnoprávní, že všechna poroba zvířat, jakýkoliv zásah do jejich přirozeného života je v zásadě neoprávněný a odmítnout se jakkoli podílet na jejich zneuzívání. To je postoj, který zastávají radikální ochránci zvířat.“<sup>7)</sup>

Tieto úvahy už nemajú ďaleko od toho, aby autor (prítom Erazim Kohák nie je žiadny radikálny extrémista, ale viac menej rešpektovaný filozof) vyzýval k zásahu voči štátom, ktoré spotrebúvajú príliš veľa, zbytočne sa premnožujú, neberú ohľad na prírodu, brutálne zaobchádzajú so zvieratmi a pod., a to všetko v mene svätej povinnosti zabezpečiť pre ľudstvo základ pre trvalo udržateľný rozvoj a potrestať tých, ktorí zle zaobchádzajú so zvieratmi! Nakoniec, niektorí radikáli to tak už aj robia.... „Ekologická“ intervencia sa zdá byť absurdnou. No štát, ktorý by ju uskutočnil, by zrejme skôr dokázal vyargumentovať, že znečistenie v niektorom druhom štáte sa ho priamo týka, a tak má právo na takýto zásah, než v prípade intervencie v prospech ľudských práv, kde musí používať čisto ideologickú rétoriku, ako sa ho z hľadiska morálky dotýka utrpenie ľudí na druhej strane zemegule pod despoticou vládou....



Humanitárna intervencia je vojna v mene istej ideologickej konštrukcie – v tomto prípade v mene ľudských práv. Obhajuje použitie „zlého“ prostriedku vojny „dobrým“ cieľom – nastolením ľudských práv a demokracie. No koncepcia ľudských práv je ako každá ideológia relatívna. Stala sa dominantnou len v rámci tzv. západnej civilizácie, a to až v druhej polovici 20. storočia.

Už v relatívne blízkej budúcnosti sa naša posadnutosť ľudskými právami, ktorá poskytuje morálne oprávnenie viesť útočnú vojnu, môže stať absurdnou. Rovnako ako dnes pre nás je smiešnou predstava vedenia vojen kvôli náboženstvu alebo ekológii.

Otázka preto stojí: Sú ľudské práva naozaj takým „dobrom“, aby ospravedlnilo útočnú vojnu?

A či vôbec, aj keď budeme trvať na zmienenom dogme o prioritě ľudských práv, či vôbec možno ich rešpektovanie dosiahnuť pomocou vojny a či negatívne efekty humanitárnej intervencie neprevážia pozitíva?

Ak sa odprostíme od vlastných kultúrnych a politických väzieb, vôbec nie je samozrejmé, že práve ľudské práva, a nie iné dogmy, musia hrať takúto úlohu. Väčšina kultúr sa zhodne skôr v tom, že najvyššou hodnotou je mier. Je to trochu zvláštne, a možno v tom je aj nejaká hlboká zákonitosť, no morálne učenia a politické hnutie hlásajúce opak a zvelebujúce militarizmus a vojenskú udatnosť sa všeobecne vo svete nepresadili. Všetky významné svetové morálne, filozofické a náboženské učenia (kresťanstvo, judaizmus, islám, konfucianstvo, buddhizmus a pod.) hlásajú skôr mier a vojnu chápu ako krajný prostriedok. Vyskytli sa, pravda, v histórii kultúry aj ríše, ktoré mali iný morálny kódex a najvyššiu prioritu prikladali iným hodnotám – bojovníckym cnostiam, vojrovej lsti, disciplíne, odvaha a vojne ako takej. No buď sa príliš nerozšírili (lebo neboli atraktívne), alebo sa časom museli pacifikovať, či jednoducho boli zničené. Ostatné spoločenstvá s nimi skôr alebo neskôr zúčtovali, keďže tvorili príliš rušivý prvok medzinárodného a vôbec spoločenského usporiadania. V európskej modernej histórii nebolo národa s lepšimi vojnovými cnosťami, ako boli Nemci – v čase Tretej ríše sa kult zla, vojny a krutosti stal dokonca oficiálnou ideológiou tohto národa. Dvakrát za jednu generáciu dokázali niekoľko rokov bojovať proti širokej aliancii svojich nepriateľov, avšak napriek prednostiam svojho militarizmu len málo štátov zažilo takú katastrofálnu porážku ako Nemecko v roku 1945.

### Morálna akceptácia a praktické problémy

Z čisto morálneho hľadiska vychádzajúceho z tradície európskej civilizácie, ktorej sme príslušníkmi, môžeme humanitárnu intervenciu akceptovať. Naše morálne presvedčenie je totiž založené na dualizme medzi dobrom a zlom a viere, že zlo musí

byť potrestané. A ľudské práva, sloboda, demokracia sa postupne dostávajú do pozície najvyšších hodnôt v našej kultúre – hodnôt, ktoré teoreticky môžu mať pre nás vyššiu cenu ako hodnota mieru.

My síce priznávame, že náš hodnotový systém môže byť relatívny a v rámci iných kultúr a filozofických prúdov ľudské práva nemajú takú hodnotu ako v našom, no my predsa sa pohybujeme v našom hodnotovom systéme, ktorý tým, že ho vyznávame, kladieme nad všetky ostatné. A súčasný svetový systém vznikol na základe európskeho systému postupným začleňovaním ďalších krajín, ktoré museli akceptovať isté pravidlá – vstupenkou do medzinárodného klubu bol podpis pod Chartu ľudských práv – akési nové Nikájske krédo západnej civilizácie. Morálka nám dovoľuje stavať dodržiavanie ľudských práv nad všetko ostatné, a tak podniká humanitárne intervencie.

Situácia s praktickými dôsledkami takéhoto neochvejného postoja je však horšia.<sup>8)</sup> Skutočná aplikácia princípu humanitárnej intervencie môže priniesť nečakané problémy, a dokonca zhoršenie stavu dodržiavania ľudských práv.

Nie je ani jasné, čo sa stane, ak krajiny, ktorých historická a kultúrna tradícia nevyplýva z euro-americkéj a ktorých vplyv vo svete rastie, začnú požadovať, aby medzinárodný systém viac odrážal aj ich hodnoty a tradície. V rámci čoho môžu vyhlásiť, že ľudské práva sú síce dôležitou hodnotou, no nie až tak, aby v ich mene dochádzalo ku konfliktom medzi štátmi.

Použitie násilia – vojny jako „zlého“ prostriedku nevyvoláva žiadne morálne pochybnosti, ak jej cieľ je nemravný a zlý (lúpeženie, okupácia apod.). Morálny problém rozporu medzi cieľom a prostriedkami vystupuje do popredia, keď má byť vojnu dosiahnutý cieľ ušľachtilý. Uvedomelejšia časť ľudstva nad ním uvažuje už niekoľko storočí ak nie tisícročia. A zrejme tak skoro ani vyriešený nebude.

<sup>1)</sup> Malcolm N. Shaw: *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, st. 802.

<sup>2)</sup> Shaw, 1997, st. 803.

<sup>3)</sup> Mt 5, 39, in Sväté písmo, Nový zákon, Spolok sv. Vojtecha, Trnava, 1986.

<sup>4)</sup> Mt 26, 52.

<sup>5)</sup> Saint Thomas Aquinas: *Summa theologiae* - II, in: *On Law, Morality and Politics* Hackett Publishing Company, Indianapolis/ Cambridge, 1988, st. 221.

<sup>6)</sup> Martin Rakovský: *Libellus de partibus rei publicae et causis mutationum regnorum imperiorumque* (Viedeň 1560). Knižka o spoločenských vrstvách v štáte a príčinách prevratov v kráľovstvách a cisárstvách.

Zbierka: *Z klenotnice staršieho slovenského písomníctva II. (renesancia a humanizmus)* Slovenský Tatran 1997, Bratislava, st. 109.

<sup>7)</sup> Erazim Kohák: *Zelená svatozář*, kapitoly z ekologickej etiky, SLON, Praha, 2000, st. 16, st. 18, st. 19, st. 21, st. 22, st. 41.

<sup>8)</sup> Daniel Šmihula: *Humanitárna intervencia*, *Mezinárodní politika* 1/2001, Praha.

**V České republice, podobně jako asi ve všech středoevropských, východoevropských a jihoevropských zemích, které se zbavily komunismu, se často mluví o tom, že patříme k Západu či chceme k němu patřit, že sdílíme západní hodnoty, ba že jsme je pomáhali v naší dlouhé historii spoluvytvářet, že jsme byli své příslušnosti k Západu násilně zbaveni, dokonce tak trochu i s jeho tichým souhlasem, a že je Západ tudíž povinen udělat vše pro to, abychom se do jeho lůna opět rychle vrátili. Necítíme to přitom jen jako věc jakési slušnosti k nám či nápravy prádné účasti Západu na evropském dělení, ale i jako věc jeho bytostného zájmu, neboť jakýkoli pokus o jeho trvalé rozdělení by nemohl mít v budoucnu jiné než tragické následky.**

### Co se v této souvislosti rozumí pojmem Západ?

Je to celkem zřetelně geograficky vymezená část planety, respektive její region, který by bylo možné nazvat regionem euroatlantickým či euroamerickým. Stejně důležité jako vymezení geografické, ba v některých ohledech ještě důležitější, je ovšem vymezení hodnotové či takřkajíc kulturní: Západ má v podstatě jednu společnou politickou a ekonomickou historii, jež vyrostla z téhož souboru duchovních zdrojů, přičemž charakteristické pro něj je, že vzhledem ke své civilizační povaze a svému vnitřnímu étosu po dlouhá stáletí významně ovlivňoval všechny ostatní regiony, aby posléze předurčil podobu celé dnešní planetární civilizace. Že v průběhu dějin exportoval do zbytku světa mimo bezpočtu skvělých věcí i hodnoty často víc než sporné – od principu násilné likvidace jiných kultur či potlačování jiných náboženství až po kult neustálé hospodářské expanze bez ohledu na její kvalitativní důsledky – je zřejmé. V dnešních souvislostech a speciálně pro nás je ovšem nejpodstatnější, že Západ prohlubuje a šíří základní politické principy, jako je právní stát, respekt k lidským svobodám, nezczizitelným právům a k lidské důstojnosti, demokratický politický systém, politická pluralita, občanská společnost a tržní ekonomika. Samozřejmě: k těmto hodnotám se dnes hlásí mnoho dalších zemí, které však geograficky patří k jiným částem světa či kontinentům, a nelze je tudíž už z tohoto zcela vnějšího důvodu zahrnovat pod pojem Západ.

Evropské postkomunistické země k Západu skutečně patří. Historicky, kulturně, hodnotově i geograficky. Plným právem proto zdůrazňují, že byly ze západního společenství vyrvány násilím a že jejich přirozené místo je v něm. Potud je všechno v pořádku a nikdo rozumný nemůže tyto základní věci popírat.

Přesto se musím priznat, že slyším-li na-

# „Europe's New Democracies: Leadership and Responsibility“

še nekončící rozpravy o naší příslušnosti k Západu, o západní orientaci naší politiky a o povinnosti západních organizací, jako jsou NATO a EU, nás brzy přijmout, mám občas trochu rozpačitý pocit.

Zkoumám-li, co tento pocit způsobuje, zjišťuji, že to je nejspíš asi onen zvláštní a nepřiznaný přídech hodnocení, který pojmy Západ a Východ vinou komunismu – aspoň v našich poměrech a v posledních desetiletích – získaly. Sovětské panství jak v SSSR, tak ve všech satelitních zemích se vyznačovalo duchovním i fyzickým násilím, tupostí, ignorancí, prázdnotou monumentalitou a všeobecnou zaostalostí velkhubě vydávanou za pokrok. Tyto vlastnosti tak nápadně kontrastovaly s kulturou a prosperitou demokratického Západu, že to nevyhnutelně svádělo k tomu, aby Západem bylo míněno dobro a Východem zlo. Pojem Západ se tak stal podvědomě i vědomě synonymem rozkvětu, kulturnosti, svobody a slušnosti, zatímco pojem Východ synonymem zaostalosti, tupého autoritářství a všudypřítomného nesmyslu. Tento skrytý pocit západní nadřazenosti a východní méněcennosti, byť by byl stokrát historicky vysvětlitelný kontrastem mezi západními poměry a vším, co přicházelo z Moskvy, tedy z Východu, není ovšem natrvalo udržitelný a není dobrým východiskem k novému uspořádání světa. Žádný geograficky a kulturně vymezený prostor nemůže být předem, jednou provždy a z principu vnímán jako kvalitnější než jiný.

Západ by se měl podle mne stávat opět pojmem morálně neutrálním. Neměl by v budoucnu znamenat nic víc a nic méně než určitý jasně ohraničený region současného světa, prostě jeden z jeho civilizačních okruhů vyznačující se společnou historií, kulturou, stupnicí hodnot, typem odpovědnosti i vlastními specifickými starostmi. Něčím podobným by se měl – přes všechny své dnešní očividně hluboké problémy – stávat i Východ.

Dokud bude slovo Východ znít pejorativně a slovo Západ pochvalně, bude se jen velmi těžko budovat nový světový pořádek založený na rovnoprávnosti různých regionů. Není žádnou hanbou patřit k Západu a není žádného důvodu se k této příslušnosti nehlásit. Být západním člověkem ne-

bo západní zemí ale neznamená být a priori něčím lepším. Totéž by mělo platit i o všech ostatních entitách dnešního světa. Za příslušnost k žádné z nich není důvod se hanbit a příslušnost k žádné z nich nezakládá právo považovat se za lepší druh lidské bytosti. Úcta k jiným identitám a jistota o rovnosti všech musí provázet tvorbu vskutku partnerského a mírového světového uspořádání založeného na obecném sdílení některých zcela fundamentálních mravních či mravně politických zásad.

Doba nadvlády bílého muže – Evropana, Američana, křesťana – nad celou zeměkouli je pryč. Vstupujeme do nové éry a naší povinností je cítit se navzájem a společně usilovat o dobro všech.

S pádem komunismu – nečekaně rychlým – se rychle rozpadlo i bipolární rozdělení světa. Toto rozdělení, jak se záhy ukázalo, skrývalo jako tlustá opona skutečnou pestrobarevnost soudobého světa. Když se tato opona zvedla, lidstvo se najednou ocitlo tváří v tvář světu skutečně multikulturnímu a multipolárnímu. Ale nejen to: Ocitli jsme se ve světě, jehož jedinou šancí je tuto svou multipolárnost citlivě vnímat, upřímně respektovat a přijímat ji jako jediné smysluplné východisko nového typu lidského soužití na této zemi.

Tato nutnost je významně zesilována závratným a zároveň riskantním civilizačním vývojem posledních let. Světová populace dále roste, neobnovitelných zdrojů rychle ubývá. Svět sužují prohlubující se rozdíly mezi bohatými a chudými národy. Jediná globální civilizace, obepínající dnes celý svět a vnucující mu tytéž výrobky, návyky, způsoby chování a způsoby komunikace, nás k sobě přibližuje, ale zároveň vyvolává protireakci v podobě rozvoje různých nacionalismů, fundamentalismů, fanatismů, ať už etnických, náboženských, sociálních či ideologických. Informační revoluce zesiluje globální propojenost každého s každým, likviduje veškerou cenzuru, ale zároveň otevírá nedozírné prostory lidské neodpovědnosti. Ve výčtu těchto globálních dvojsmyslností soudobého civilizačního vývoje by bylo možno pokračovat libovolně dlouho.

Obě zmíněné okolnosti – konec bipolárního rozdělení světa a civilizační pohyb

nazývaný dnes globalizací – nutí i k radikálně novému přemýšlení o budoucím světovém uspořádání.

Mně osobně se zdá, že jedním z charakteristických prvků tohoto uspořádání bude rozvoj velkých regionálních seskupení, do nichž budou dnešní národní státy přenášet stále větší část svých dosavadních pravomocí, tak jako jejich jinou část budou zřejmě nuceny stále zřetelněji přenášet dolů, na různé menší vnitrostátní regiony a jejich samosprávy, na města a obce, jakož i do četných dalších struktur občanské společnosti. Decentralizace a integrace by tak de facto měly být jen dvěma stranami téže mince, respektive dvěma vyvažujícími se miskami jedné váhy. Dvojsmyslnosti globálních ekonomických tlaků a celkového civilizačního pohybu nemá smysl čelit jakýmkoli typem pštroší politiky, izolacionismem, šovinismem či egocentrismem, ale naopak tím, že světový vývoj bude věcně reflektován a lidé a národy budou spojovat své síly k tomu, aby čelili všemu, co je na něm neblahé a nebezpečné.

Jedním z důležitých regionálních společenství dnešního světa je Severoatlantická aliance. Všichni víme, že vznikla k ochraně západního světa před sovětským expanzionismem či k zadržování komunismu.

Tuto svou roli dávno splnila. Studená válka a Varšavská smlouva jsou součástí historie, a mnoho lidí si proto už delší dobu klade otázku, jaký smysl má NATO dnes. Kdysi dávno, ještě za komunismu, jsem si spolu s mnoha jinými – nejen disidenty v sovětském bloku, ale i četnými politiky na Západě – myslel, že bude-li jednou zrušena Varšavská smlouva a zlomeno sovětské hegemonské úsilí, ztratí důvod k existenci i NATO, které by proto mělo být rovněž rozpuštěno, aby mohla být hledána cesta k nějaké nové celoevropské bezpečnostní organizaci, vznikající ze společného úsilí západních demokracií a postkomunistických států takřkajíc na zelené louce, a nezatížená tudíž svou vlastní minulostí z dob studené války.

Velmi záhy, už v přelomových dnech koncem osmdesátých let, jsem ovšem pochopil, že něco takového je nejen nereálné, ale především že by to bylo z několika důvodů velmi drahé, nepraktické, ba přímo

nebezpečné. A že jedinou smysluplnou cestou je transformace NATO – jako organizace osvědčené a veskrze funkční – a jeho postupné rozšiřování. Což znamenalo, že NATO nesmí na jedné straně ustrnout ve své podobě z osmdesátých let a proměnit se v jakýsi klub veteránů studené války, ale že na druhé straně nemůže svým vymizením z mapy světa na dlouhou dobu, kterou by si vyžádalo budování něčeho nového, vyvolat bezpečnostní vakuum v celém euroatlantickém prostoru.

NATO má po pádu železné opony a po pádu komunismu samozřejmě jiné úkoly než v době studené války a musí čelit zcela jiným typům nebezpečí. Zatímco tehdy mělo viditelného a mocného strategického protivníka, dnes a hlavně v budoucnu musí být připraveno na nové hrozby, jakými jsou například těžko předvídatelné lokální konflikty způsobilé přerůst ve velké konfrontace, nenadálé útoky nejmodernějšími zbraněmi z různých směrů či pestrá paleta hrozeb přicházejících z pomezí organizovaného zločinu, terorismu a občanské války, přičemž – a to se už dnes potvrzuje – bude muset operativně plnit i funkci různých mírových sborů, garantujících v bouřlivých regionech jakýs takýs klid zbraní. Transformace a modernizace NATO a nároky vyplývající z rozšiřování o nové členy vyžadují pochopitelně dalekosáhlé změny vojenské doktríny, aliančních institucí a struktur, povahy vojsk, způsobu jejich řízení, jakož i důraz na jiné zbraňové systémy.

Poslední summit NATO a dokumenty, které byly na nich přijaty, jdou tímto směrem a prozrazují, že Aliance si uvědomuje naprostou novost situace i novost svého soudobého a budoucího poslání. Nejviditelněji to prokázala tím, že se před dvěma lety rozšířila o tři nové země, které byly před pádem komunismu členy Varšavské smlouvy a podléhaly sovětské nadvládě. Toto rozšíření bylo podle mne aktem nesmírného historického významu. Byl to první vskutku reálný důkaz toho, že si Západ uvědomuje, co se pádem železné opony stalo, a že tato opona skutečně nebyla jeho východní hranicí.

Z hlavního nástroje obrany demokratického světa proti sovětskému expanzionismu se tak NATO začíná proměňovat v bezpečnostní organizaci vskutku regionální, v jednu z mnoha komponent budoucího multipolárního světového pořádku. Jinými slovy: NATO si uvědomuje svou dnešní identitu a prostor, kam až se může a má rozšířit. Tento prostor, který nazýváme Západem, se rozprostírá mezi Aljaškou na západní straně a Tallinem na straně východní. Není to prostor nikterak malý. Nicméně dovolují si upozornit, že svou rozlohou je srovnatelný se státem jménem Ruská federace a že co do počtu obyvatel je menší než jiný stát jménem Čínská lidová republika.

Mír, partnerství a spolupráce jsou myslitelné jen mezi těmi, kteří vědí, kým jsou.

Vědomí vlastní identity je základním předpokladem jakéhokoli dobrého vztahu s někým jiným. Nevím-li, kdo jsem, kým chci být, co chci, kde končím a kde začínám, pak můj vztah ke světu a k mému okolí bude vždycky napjatý, plný podezírání, provázený komplexem méněcennosti zakrývaným velkohubým chvástáním. Kdo nemá pořádek v sobě či doma, pokouší se vnucovat jakousi svou zástupnou představu pořádku všem ostatním. Nedůvěra k sobě a nejistota o vlastní identitě probouzí zákonitě nedůvěru k celému světu, podezírání světa ze zlých úmyslů a posléze agresivitu, která může končit dobýváním cizích prostor či aspoň vnučováním své dominance i těm, kteří o ni nestojí.

### Vztah NATO a Ruské federace

Na rozdíl třeba od Mexika, Švédska nebo Rakouska, které nejsou členy NATO, nicméně s ním sousedí, je Rusko, země mnohonásobně větší a mocnější než všichni ostatní sousedé Aliance dohromady, trvale Alianci zneklidněno a její rozšiřování východním směrem se mu příliš nelíbí.

Myslím, že to má dva důvody. Prvním z nich je setrvačnost obecného mínění ze sovětských dob, kdy bylo totalitním systémem a jeho sdělovacími prostředky NATO po desetiletí líčeno jako sovětský úhlavní nepřítel. A do jisté míry právem: NATO si ce nemělo žádné agresivní úmysly a nebylo dokonce ochotno pomáhat ani těm evropským zemím pod sovětskou nadvládou, které jejich údajný sovětský spojenec zákeřně vojensky přepadl, nicméně netajilo se tím, že je určeno k zadržování komunismu a že Sovětský svaz je jeho strategickým protivníkem. Že dnes je všechno jinak, Sovětský svaz ani Varšavská smlouva neexistují, NATO má jiné cíle než v době studené války a chce být Rusku partnerem – to jako by zůstávalo Ruskem nepochopeno či nezaregistrováno. Časem se to, doufáme, změní, aspoň budou-li nové vládnoucí garnitury v Rusku dávat přednost realitě před populismem, zdravému rozumu před apelem na nacionální vášně, hledání přátel před hledáním nepřátel a budování otevřené demokratické společnosti před pěstováním resentimentů ze sovětské éry.

Vážnější je podle mého názoru druhý důvod ruského odporu k NATO. Je jím problém ruské identity či ruského sebeepochopení.

Zdá se mi totiž, jako by Rusko – navzdory nevídanému pokroku směrem k demokracii a tržní ekonomice – pořád trochu zápasilo s problémem, s nímž zápasí, pokud vím, víceméně po celé své dějiny. Totiž s otázkou, kde vlastně začíná a kde končí, co mu ještě patří a co mu už nepatří, kde ještě musí uplatňovat svůj rozhodující vliv a kde ho už uplatňovat nemůže. Nedostatek samozřejmého sebevědomí někoho, kdo si je jist svou identitou, a tedy i svými hranicemi, jako by byl pak nahrazován lehce imperiální rétorikou nacionální nabubřelosti,

kteřou známe dobře z úst lidí typu pana Žirinovského, ale která se v kulturnější podobě objevuje v Rusku v daleko širším měřítku. U tak veliké a mocné země mi například připadá téměř absurdní její děs z toho, že by tři malé demokratické republiky u jejích hranic mohly patřit k regionálnímu seskupení, kterému ona nevelí, stejně jako její potřeba budovat si kolem sebe ještě jakýsi sanitární kordon. To všechno navíc v době, kdy stovky transkontinentálních raket mohou během několika minut z Nevady zničit Moskvu nebo odněkud z Uralu New York.

Nemluví ze mne ani zášť k Rusku, ani povýšenost, ani naopak strach z Ruska. Pokouším se pouze být upřímný, nazývat věci pravými jmény a dát najevo svou starost o dobré a přátelské soužití. Ale což si lze představit přátelství bez vzájemné upřímnosti?

Na rozdíl od mnoha západních politiků, kteří se chovají k Rusku podbízivě a neupřímně, v domnělém zájmu o mír a přátelství s ním, si myslím, že ve skutečném zájmu přátelství s Ruskem je naopak jednat s ním jako se sobě rovným a říkat mu do očí pravdu, byť jakkoli nepříjemnou. Jsem hluboce přesvědčen, že Rusko si nezaslouží, abychom se k němu chovali jako k malomocnému, postiženému či jako k dítěti, které vyžaduje zvláštní zacházení a jehož rozmáry, byť by byly sebenebezpečnější, je třeba chápat či tolerovat. Takovýto přístup nejen Rusku nepomůže, nejen ho uráží, ale navíc ho jen utvrzuje v jeho přeludech či pochybných spádech. A nejméně si takovým postupem pomohou sami západní státníci, kteří se tímto chováním dostávají na šikmou plochu bezperspektivních kompromisů.

Samozřejmě: Rusko hledá nově sebe samo, hledá nově svou identitu, hledá své postavení v dnešním světě, hledá svůj vlastní způsob bytí. Možná mu to hledání bude trvat dlouho. Ale to není důvod chodit kolem něj po špičkách. Všechny regiony dnešního světa mají své problémy, Rusko se svým sebeepochopením, Afrika se svou bídou, hladomorem a kmenovými válkami, Západ s dilematem, zda dopustí, aby civilizace, kterou dal a občas i vnutil světu, během několika generací sebe samu zničila, anebo zda kdesi v hlubinách svého vědomí a svědomí naleznе zdroje své obnovené odpovědnosti za svět.

Nikdo si tedy nemáme co navzájem vyčítat. Otevřeně spolu mluvit bychom však měli všichni.

Jaký by tedy měl být v budoucnu vztah mezi NATO a Ruskem? Občas zaslechne-me názor, že Rusku by mělo být též nabídnuto členství a neděje-li se tak, je to projevem diskriminace.

Rusko jako člena NATO si osobně moc představit neumím a hlavně si nemyslím, že by jeho členství čemukoli dobrému pomohlo.

Rusko je ohromná euroasijská mocnost, která bude vždycky hrát svou velmi specifickou roli ve světové politice. Ano, část Ruska leží v Evropě a ruské duchovní bohatství vždycky nesmírně ovlivňovalo zbývající Evropu, která naopak vždycky významně ovlivňovala Rusko. To ale neznamená, že by mělo být Rusko bez dalšího vázáno do regionu, který nazýváme Západem. Nikoli proto, že by bylo méněcennější, ale prostě proto, že by tím sama moderní strukturace světa založená na spolupráci různých zřetelně ohraničených regionů či historicky vzniklých entit ztrácela smysl: cokoli by mohlo sahat kamkoliv, jakákoli rovnováha by byla rozbita, všechny regionální organizace by se mohly proměnit v soubor dalších a už zcela bezzubých replik Organizace spojených národů. Je dost vhodných prostředí k diskusi nejmocnějších zemí včetně Ruska – od Rady bezpečnosti OSN až po OBSE – a je dost dalších prostředí, kde je hlas Ruska součástí širokého a upřímného mnohohlasu, například Rada Evropy. Ale trochu zoufalá snaha o integraci všech se všemi a za každou cenu může vést nakonec jen ke zmatku a zkáze. Skutečnou cestou k míru je rovnoprávné jednání jednotlivých zřetelně ohraničených a identifikovatelných subjektů soudobého multipolárního světa. Anebo to snad nebyla v minulosti především jakási „rozmlženost okrajů“, totiž právě nejasnost v tom, kde kdo začíná a kde kdo končí, co vedlo nejčastěji k válkám?

Existuje Zakládací akt, který vytváří předpoklady ke vskutku partnerské a rovnoprávné spolupráci mezi NATO a Ruskem. Myslím si, že to je správná cesta, byť prozatím bohužel málo využívaná, a že to je řešení nejen daleko přiměřenější celkové situaci a celkovému rozložení sil, ale i daleko důstojnější pro Rusko samé, které tu je de facto samo a právem postaveno na roveň společenství všech devatenácti členských zemí Aliance.

S tématem hranic jednotlivých subjektů a regionálních společenství bezprostředně souvisí veledůležitá otázka východního konce Západu, a tím i eventuální východní hranice NATO. Jinými slovy otázka možného členství tří pobaltských států. To je vlastně – pokud jde o vztah mezi NATO a Ruskem – dnes asi otázka vůbec nejdůležitější. Bělorusko zatím nejeví, zdá se, o NATO velký zájem. Ukrajina spatřuje svou budoucnost zřejmě spíše v samostatném postavení, garantovaném smlouvami jak s NATO, tak s Ruskem.

Pobaltské státy však dávají jasné najevo, že se cítí být nejen zeměpisně, ale především historicky a kulturně součástí Západu, a že tudíž mají eminentní zájem i o členství v NATO. Byly to, jak známo, před válkou samostatné státy a Sovětský svaz je násilně anektoval na základě zločinného paktu Ribbentropa s Molotovem. Nechápu, proč by těmito třem svobodným zemím nemělo

být co nejdříve nabídnuto členství, tím spíše, že se na ně intenzivně připravují. Ústup před jakýmsi geopolitickými či geostrategickými nebo možná jen čistě prestižními zájmy Ruska by byl v daném případě tím nejhorším, co by mohla Aliance udělat. Byl by to návrat k paktu Ribbentrop–Molotov, uznání jeho legitimacy, uznání práva Ruska na jakýsi sanitární kordon, který ho má obklopovat, či na takzvanou zájmovou zónu eufemisticky nazývanou „blízké zahraničí“, zkratka uznání starého principu dělení světa a národů bez ohledu na jejich vůli. De facto by to bylo popření ideje Washingtonské smlouvy, na níž je Aliance založena, totiž ideje, že demokratické země euroatlantického prostoru mají právo svobodně si zvolit způsob, jímž chtějí chránit svou svobodu, a že rozhodnou-li se pro kolektivní obranu, má jim být Aliance zpřístupněna.

Času přitom moc není: po každém dalším odkladu by bylo přijetí těchto zemí těžší. Proto se domnívám, že mají být přizvány k členství už na nadcházejícím summitu Aliance v Praze.

A ještě jeden důvod mluví pro takový krok: nepřizvat tyto státy z ohleduplnosti k pocitům či strategickým úvahám Kremlu by ve svých důsledcích znamenalo přiznat, že strach Ruska z rozšíření NATO o tři pobaltské státy je oprávněný, tedy že NATO má skutečně agresivní či imperiální protiruské úmysly.

V Praze byla v létě roku 1991 zrušena Varšavská smlouva, tento nástroj sovětské nadvlády nad velkou částí Evropy. Je skvělé, že se nyní uzavře velký historický oblouk tím, že Praha, která ležela ještě nedávno za železnou oponou, bude hostit příští summit NATO. Myslím si, že Praha, tato pradávna křižovatka trpkých i nadějných evropských dějin, si tuto velkou poctu a čest zaslouží. Byla-li místem, kde se před deseti lety definitivně zhroutil bipolární uspořádání světa, tento temný produkt imperiálního násilí stalinského komunismu, pak je podle mne v hlubokém řádu věcí, stane-li se napřesrok místem, kde se bude definitivně stvrzovat uspořádání nové, založené na svobodné volbě národů. Až tímto nadcházejícím summitem bude tedy v určitém smyslu definitivně zbořena železná opona, byť dnes už existující jen jako vlastní psychologický stín.

Důvody, proč je tak dobré, že tento summit bude v Praze, jsou ovšem daleko hlubší a širší než jen ty, že si to Praha zaslouží nebo že tím na pár dní k sobě upoutá pozornost světa.

Význam této volby je několikerý:

1. Uspořádáním svého vrcholného setkání v nové členské zemi ukazuje Aliance jasně, že nás spojenci nevnímají jen jako nucený přívaček či jako někoho, kdo byl přijat spíše jen ze zdvořilosti. Znamená to podle mne naopak, že jsme – myslím teď všechny tři nové členy – považováni za vskutku plnohodnotné, spolehlivé a důvěryhodné

spojence. Což není jen pocta, ale především závazek.

2. Je-li Aliance už pouhé dva roky po svém prvním rozšíření za linii bývalé železné opony rozhodnuta svůj příští summit uspořádat za touto linií, dává tím jednoznačně najevo, že to s budováním nového světového pořádku myslí vskutku vážně a že navzdory všem porodním bolestem a problémům, včetně nutných komplikací spojených s přístupováním zemí, jež byly součástí úplně jinak koncipovaného vojenského bloku, má odvahu vykročit novým směrem. Stručně řečeno: Aliance touto volbou dává najevo, že se opravdu radikálně transformuje a stává něčím podstatně jiným, než čím bývala v dřívějších dobách.

3. Neumím si představit, že by se vrcholná schůzka NATO mohla konat v Praze, aniž by na ní Aliance přizvala k členství další uchazeče. Uspořádání této schůzky v Praze je tedy nepřímým závazkem k dalšímu rozšiřování, a tudíž dalším důkazem, že princip „otevřených dveří“ není jen planou frází.

4. Myslím, že bude-li se konat summit NATO poprvé na území bývalého sovětského satelitu, je to i jasná zpráva Rusku. Tato zpráva by měla znít: Naše aliance jako regionální společenství je připravena všestranně spolupracovat s Ruskem jako se sobě rovným partnerem. Rusko však musí konečně vzít na vědomí, že posláním NATO není ho ohrožovat a že přibližuje-li se NATO k jeho hranicím, přibližuje se s ním naopak stabilita, bezpečnost, demokracie a vyspělá politická kultura, což je evidentně v jeho bytostném zájmu.

Pražský summit by tak mohl přispět nejen k hlubšímu sebezpočopení Aliance samé a k ještě zřetelnějšímu vyjádření její identity, ale mohl by být i výzvou k lepšímu sebezpočopení Ruska, jeho vlastní identity, jeho vztahu k jiným, k tomu, aby v jeho politice převládlo střízlivé a věcné sebevědomí někoho, kdo nejsa trápen pochybnostmi o sobě samém, nemá důvody hledat si nějaké iluzorní nepřátele jako zástupné viníky vlastní nejistoty.

Kdyby se toto všechno podařilo, pak by pražský summit mohl mít vskutku přelomový význam na hledání nového světového pořádku vyrůstajícího ze vzájemného respektu rovnoprávných částí soudobé globální civilizace, jejich společného respektu k dobrým stránkám této civilizace a jejich společné vůli bojovat se vším, co lepší budoucnost lidstva naopak ohrožuje.

Kolik států a které pražský summit skutečně přizve, zatím není nikterak jisté. Diskuse, která nyní začíná, bude vedena zřejmě do poslední chvíle. Ze všech myslitelných faktorů, jež mohou konečně rozhodnutí ovlivnit, bych se měl zmínit o dvou.

Prvním z nich je připravenost jednotlivých kandidátských zemí. Všechny vědí, co mají dělat, nejen pokud jde o transformaci své armády, ale i v širší oblasti posilování demokracie, prohlubování podpory členství

mezi občany a jejich vůle podílet se na obraně svých budoucích spojenců.

Druhým důležitým faktorem je, jak se osvědčíme my, to jest tři noví členové. Rychlost proměny našeho myšlení o obraně, rychlost a koncepčnost budování naší armády na nových principech, včetně její modernizace, restrukturalizace a jejího přezbrojení, schopnost přijímání společných standardů i společné vojenské kultury – a ze všeho nejméně asi míra naší důvěryhodnosti, spolehlivosti a loajality – to všechno bude hrát důležitou roli. Aliance je velmi demokratická organizace a při hledání společného postoje se mohou svobodně střetávat nejrůznější názory. Jakmile ale rozhodnutí padne, je třeba za ním stát a nebojotkovat ho. To platí o všech demokratických organizacích a platí to tím spíše o svazku spojeneckém, který je odpovědný za bezpečnost mnoha lidí a mnoha národů.

Nejméně spekulací je samozřejmě kolem otázky, o koho konkrétně se Aliance rozšíří.

Jistotu, že na ně dojde, že není v této věci skrytých politických ohledů k zájmům kohokoli třetího a že Aliance sama se nebojí překračovat dál své dosavadní hranice, by měli mít všichni.

Pokud naše hostitelské Slovensko nepoká nějaký tragický zvrat, k čemuž, věřím, nedojde, má podle mého odhadu spolu se Slovinskem velkou šanci, že mu bude v Praze členství nabídnuto. Za Českou republiku mohou odpovědně říct, že bude takový krok vši silou podporovat.

Podle mého mínění by měly být osloveny i tři pobaltské státy. Ve hře jsou samozřejmě i naši bulharští a rumunští přátelé, jakož i všichni zbývající kandidáti.

Přizvání, jak známo, neznamená okamžité členství. V našem případě trvalo přijímání dva roky. Může trvat i déle. Je možné, že bude přizván větší počet zemí, ale že skutečnými členy se budou stávat postupně.

Existují nepochybně i další možné scénáře. Vše je zatím otevřeno. Jedno je však podle mého názoru jisté: Aliance se stává nejen důležitým pilířem mezinárodní bezpečnosti, ale i pevnou, srozumitelnou a důvěryhodnou součástí architektury budoucího světového pořádku a příkladem solidární obrany lidských svobod.

Bylo by skvělé, kdybychom se všichni v ní nebo s ní dočkali konce éry násilného dělení světa i konce útlaku člověka v našem regionu. Ale nejen to: Bylo by skvělé, kdyby svou pozitivní radiaci přispívala k tomu, že na světě jako celku bude stále méně hromadného utrpení či obětí násilí.

Mnoho evropských zemí, včetně České republiky, má dnes poprvé ve svých dějinách reálnou šanci, že jejich svoboda je vskutku dobře zaručována jejich dobrovolnou příslušností k pevnému spojeneckému svazku i jejich závazkem podílet se na společné obraně společně sdílených hodnot. Využijme této šance!

○

# Je Německo hegemonem střední Evropy?

*Ann L. Phillips: Power and Influence after the Cold War. Germany in East-Central Europe. Lanham, Boulder, New York, Oxford – 2000. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. 217 stran (vč. seznamu literatury a indexu).*

Některí teoretici v oblasti mezinárodních vztahů tvrdí, že si „potenciál nátlaku“ (coercive potential) po konci studené války udrží klíčovou funkci na mezinárodním poli stejně tak, jako ji má na poli vnitropolitickém.<sup>1)</sup> S pohledem na sjednocené Německo je možné konstatovat, že jeho „potenciál nátlaku“ nominálně významně vzrostl. Měřeno poměrem sil se SRN ocitla zejména vůči zemím středovýchodní Evropy ve velmi výhodném postavení a myšlenková škola neorealismu očekávala, že Bonn/Berlín svou převahu prakticky uplatní. Kniha Ann Phillipsové, podobně jako další práce o německé zahraniční politice<sup>2)</sup>, toto očekávání nepotvrzuje. Práce Ann Phillipsové má mnoho zajímavých rysů. Jednak je významným příspěvkem do nedlouhé řady analytických a teoretizujících publikací, které se tak či onak tématem vztahu SRN a zemí středovýchodní Evropy zabývají. Až na výjimky jde o části knih a články věnované především vztahům německo-polským, které svou vahou pozornost odborníků na mezinárodní vztahy přirozeně přitahují nejvíce. Ann Phillipsová nabízí komplexnější pohled, zahrnující kromě Německa a Polska také Českou republiku a Maďarsko. Není sice zcela zjevné, proč autorka vychází z toho, že středovýchodní Evropa je (od roku 1990) „přední prioritou německé politiky“.<sup>3)</sup> Podle našeho názoru jsou tyto země – či spíše byly do přijetí do NATO – prioritou pouze částečnou a dočasnou. Normalita vzájemných vztahů je podstatně strážlivější: priority německé politiky leží, zcela pochopitelně, jinde. Regionální úroveň překračuje pouze Polsko, což se přímo odráží v německém přístupu. Není nicméně sporu o tom, že jde o téma důležité a zajímavé z teoretického hlediska. Pozitivem práce je skutečnost, že autorka dříve, než usedla k akademickému psacímu stolu, provedla rozsáhlý výzkum „na místě“. Její příspěvek tak má parametry precizní vědecké práce.

Po teoretickém úvodu a skice německé debaty o zahraniční politice (kapitoly 1.

a 2.) si autorka vybrala dvě případové studie, na nichž se snaží ozřejmit své zobecnující závěry ohledně charakteru německé politiky a – obecněji řečeno – moci ve střední Evropě: studii „politiky usmíření“ (kapitoly 3. a 4.) a působení nadací německých politických stran v regionu (kapitoly 5. a 6.). Ústřední otázkou celé práce – zda se Německo chová ve střední Evropě jako hegemon – autorka zodpovídá negativně (kapitola 7.).

V úvodní teoretické části Ann Phillipsová konstatuje, že autoři neorealistickej školy nenabízejí uspokojivou odpověď na otázku, jak nesporný nárůst potenciálu Německa ovlivňuje vztahy s jeho východními sousedy. Je moc a vliv německého státu, v současnosti nejsilnější evropské mocnosti, přímo odvozována od jeho síly? Proč v tom případě mají vztahy s východními sousedy tak smíšený charakter? Německo je současně hlavním politickým i hospodářským partnerem, jen sporadicky přitom ale může použít svou váhu při prosazování vlastních hledisek. Navíc se povětšinou vyhýbá individuální politice a uplatňuje své zájmy, nutně v kompromisní podobě, prostřednictvím mezinárodních institucí.

Autorka obohatila diskusi důležitými úvahami a argumenty. Nabídla pohled (snad trochu příliš stručný) na teoretické základy analýzy mezinárodních vztahů a zahraniční politiky – od realismu, přes neorealistickej školu, liberalismus, institucionalistické přístupy až po konstruktivismus. Ve své analýze testuje zejména pojetí hegemonie podle Antonia Gramsciho – tedy jako vliv, zajišťovaný nikoli použitím „tvrdé moci“ a násilí, ale především (i když ne pouze) uplatněním idejí, různých forem přesvědčování a směřování ke konsenzu. Takové pojetí předpokládá nejen aktivní roli a politickou vůli hegemonu vést, ale i ochotu slabších partnerů importovat ideje, přístupy a formy. Autorka nenachází ve svých případových studiích ani jedno – nebo alespoň ne v takové míře, která by opravňovala hovořit o německé hegemonii v tomto pojetí.

Relativně stručný teoretický úvod vytváří jen obecné teoretické zázemí pro jinak přesvědčivý záměr spojit vnitrosociální a mezinárodní faktory vlivu, nepokoušet se o monokausální vysvětlení politických jevů, brát v úvahu nejen „akci“, ale také „interakci“ aktérů, použít přístupů různých

teoretických proudů. Ann Phillipsová se hlásí k „two-level approach“, tedy použití srovnávací analýzy a teorie mezinárodních vztahů. Ukazuje, že uplatnění mocenské převahy po roce 1990 je omezeno vnitřním vývojem v zemích sledovaného regionu (tedy včetně Německa), v zásadě paralelními cestami transformace, sdílením demokratických norem jak ve vnitřním uspořádání, tak ve vzájemných vztazích. Druhá kapitola navíc dokumentuje známou skutečnost, že zahraniční politiku formují nejen geopolitické a další materiální podmínky.

Vnitrosociální vnímání zájmů Německa a jeho role spolu s hodnocením, kterého se německé politice dostává zvenčí, (především ze strany hlavních partnerů a sousedů) vytvářejí významný normativní rámec. Sociální vnímání tak má přímý vliv na formování zahraniční politiky. V této části kniha spíše sumarizuje známou literaturu, než přináší nové poznatky. Až na výjimky uváděné práce zvláště nesledují vztah Německa s jeho východními sousedy. Zcela přirozeně se vydělují autoři neorealistickej školy a autorka se v souladu se svou metodou věnuje především institucionalistické debatě a konstruktivismu, které přihlížejí jak k vnitrosociálním, tak mezinárodním faktorům vývoje. Dochází k zajímavému zobecnění, které by ovšem vyžadovalo širší argumentační základnu: německá debata podle Ann Phillipsově vidí multilaterální SRN a trvalou účast zemí v mezinárodních institucích jako neměnný parametr německé zahraniční politiky. Německo je tak převážně vnímáno jako „civilní mocnost“. Zahraniční autoři jsou podle názoru autorky povětšinou přesvědčeni, že německý multilaterální přístup je výsledkem racionální volby při hledání nejefektivnější cesty k zajištění německých zájmů.<sup>4)</sup>

My se ovšem domníváme, že novější literatura, ale i některé práce, které autorka cituje, nabízejí širší a mnohoznačnější odpověď na otázku zdrojů zahraničněpolitické orientace SRN. Naopak lze souhlasit s následujícím postřehem: Němečtí autoři, vzhledem k převládající poválečné skepsi k mocenské politice, jsou většinou zdrženliví vůči uplatňování síly a vůči vizi Německa jako velké mocnosti. Na druhé straně zahraniční analytici inklinují spíše k tradičním představám o mocenské politice a v mezích tohoto svého obzoru hodnotí i politiku německou. Takové vidění ovšem kniha Ann Phillipsově – ostatně stejně jako výše jmenované práce – svými argumenty nepodpořila. V německé veřejnosti a do značné míry i v politických kruzích je zahraniční politice věnována jen druhořadá pozornost. Relativně omezená diskuse v SRN je charakterizována kontinuitou multilaterálního, integračního procesu, zdrženlivostí v použití vojenské síly, zdůrazněním „měkké moci“ a odpovědnosti spíše než „tvrdé moci“ a národních zájmů. Autorka upozorňuje na to, že v německé politice nastaly některé významné změny, kontinuitu ale považuje – stejně jako většina dalších pozorovatelů – za převládající.

Ve svých dvou případových studiích Ann Phillipsová nabízí přehledné shrnutí a analýzu vývoje, které jsou obohaceny pro každou další práci na dané téma. Obě studie dokumentují německou politiku jako převážně zdrženlivou při využití svého mocenského potenciálu. Politika usmíření (kapitoly 3. a 4.) vsadila vztahy mezi Německem a jeho sousedy, jak se autorka domnívá, do takového normativního rámce, který umožnil výrazný zpětný vliv těchto jinak slabších partnerů na Bonn/Berlín.

Německý přístup k usmíření s východními partnery je založen na společenském konsenzu, který postupně vyvolala „východní politika“ 70. let. Byl to tedy spíše morální závazek a společenská atmosféra, které vedly německou politiku k aktivním krokům usmíření, než politické a hospodářské zájmy: usmíření nebylo naprostou nutností a Německo je z praktického hlediska nemuselo považovat za prioritu.<sup>5)</sup> Ann Phillipsová ale uznává, že politika usmíření odpovídala z dlouhodobého hlediska i pragmatické kalkulaci národních priorit SRN. Navíc potvrzuje, že některé zájmové skupiny uvnitř SRN – kruhy tzv. vyhnanecských organizací – se snažily politiku usmíření využít. Nejčastěji jako příklad uvádí Sudeťoněmecký landsmanschaft a jeho vliv na německo-české porozumění. Když vysvětluje rozdíly v německo-polských a německo-českých vztazích, potvrzuje autorka závěry dalších, a to i českých či polských analýz. V případě Polska je morální závazek Německa pochopitelně silnější, stejně jako jsou vztahy s ním důležitější vzhledem k významu země. V českém případě se nejvíce uplatnil tlak hlavních dobře organizovaných skupin sudetských Němců, který ovlivňoval vnitropolitickou situaci v SRN, a tím i vzájemné vztahy. Naopak historická blízkost Německa a Maďarska našla po roce 1989 jen další potvrzení.

Nicméně průběh procesu usmíření ukázal, že ani polská, ani česká (československá) strana nepřistoupila na některé německé představy o usmíření a v zásadních otázkách dospěla jednání v různých fázích do slepé uličky. Ann Phillipsová tuto skutečnost oprávněně interpretuje jako výraz toho, že politika usmíření nadělila země střední a východní Evropy takovou mírou autority ve vztazích s Německem, jakou dříve nepoznaly.<sup>6)</sup> Jako hlavní argument opětovně uvádí, že žádná česká vláda nepřistoupila na anulování dekretů prezidenta Beneše.

Druhá studie (kapitoly 5. a 6.) ukazuje, že nadace německých politických stran, působící v mnoha zemích světa, mají zcela unikátní právní status.<sup>7)</sup> Jejich úkolem je podporovat rozvoj demokratického uspořádání, upevňování právního státu, tržního hospodářství a podpora vztahů hostitelské země se SRN. Nadace se tak svou aktivitou podílejí na širokém uplatňování společenského modelu tak, jak jej známe z Německa. Navíc navazují vztahy s politickými, společenskými a hospodářskými aktéry a veřejností a zprostředkují vztahy s německými kruhy tam, kde by oficiální vztahy mohly přetěžovat politickou agendu, nebo kde existují politické či jiné bariéry. Představují tak dodatečný, mimořádný instrument politiky. Ve vztazích ke středovýchodní Evropě využívají silného finančního zájmu a zároveň navazují na historickou, kulturní blízkost a na přitažlivost německého příkladu v regionu.

Přímo se proto nabízí otázka, zda se nadace staly prostředníky německé hegemonie (agents of German hegemony) ve střední Evropě. Svými programy pomoci transformačnímu procesu napomáhají exportu institucí, promítají do hostitelských zemí i „německé hodnoty a normy“. Aktivity nadací tedy mohou uskutečňovat i „socializaci“ společenských elit, jak to ve svém pojetí hegemonie předpokládají John Ikenberry a Charles Kupchan.<sup>8)</sup>

Nadace nepochybně patří mezi velmi efektivní instrumenty německé zahraniční politiky, i když nejsou co do obsahu své činnosti státními orgány řízeny. Je ale mnohem jednodušší změřit neúspěch jejich snažení (viz kroky vlád hostitelských zemí, které jsou v rozporu s představami mateřských stran nadací či s německými zájmy), nežli posoudit jejich úspěch. Ani schopnost nadací navázat kontakty se stranickým prostředím nelze hodnotit jednoznačně: turbulence a diferenciace na politické scéně hostitelských zemí omezují efektivitu a trvalost těchto vazeb. Navíc mezi rozsah kontaktů a míru vlivu, nemluvě už o hegemonii, není možné dosadit rovnítko. Jednak je vliv nadací omezen už tím, že představují rozdílné politické strany, soutěžící o politickou moc v Německu, a tedy i o úspěch v zahraničí. Ovšem dokonce ani tam, kde se nadace shodly (např. v otázce zrušení dekretů prezidenta Beneše), nemohly partnery nijak přimět k převzetí jednotného „německého“ stanoviska.<sup>9)</sup>

Podobně žádná z hostitelských zemí nepřevzala tak významné prvky německého ústavního systému, jako je federalizace, byť jej nadace jednotně propagují. I samotná administrativní decentralizace, jeden z nosných pilířů německého modelu, se prosazuje jen pozvolna. Autorka by mohla uvést další, neméně významné příklady: Model německé sociálně-tržní ekonomiky se podle naší zkušenosti stal jen v omezené míře základem hospodářské a sociální politiky transformujících se zemí. Většina východních partnerů SRN volí liberálnější kurs, než bylo kdy přijatelné i pro konzervativně-liberální vlády SRN. Naopak, německá politika v některých oblastech sleduje vývoj za svými východními hranicemi se zájmem a není vyloučeno, že bude jistých zkušeností svých sousedů sama využívat. Stává se tak nejen exportérem, ale i dovozcem společenského „know-how“. V neposlední řadě se autorka domnívá, a naše zkušenost to potvrzuje, že německé nadace nejednou volily neúspěšnou taktiku při orientaci kontaktů v hostitelských zemích – tak např. Nadaci Friedricha Eberta se nepodařilo přivést

k životu sociálnědemokratické strany v Maďarsku a Polsku. Nadace Konrada Adenauera v Praze se v polovině 90. let příliš orientovala na ODS a jmenovitě Václava Klause.

Závěr Ann Philipsově zní, že ani Gramsciho (Ikenberryho/Kupchanova) teorie hegemonie neodpovídá nové vznikající kvalitě vzájemných vztahů mezi SRN a zeměmi středovýchodní Evropy. Díky obecnému rozšiřování demokratických principů jak uvnitř zemí regionu, tak v jejich vzájemných vztazích nejde – jak ukazuje politika usmíření – o podřízené a ochotné následovatele německého kursu. Jejich vlivový potenciál – i když rozdílný v případě jednotlivých zemí – je značný. Analýza působení politických nadací ukazuje, že působí efektivně pouze tam, kde je vnitropolitickými aktéry vítány. Jsou více méně bez vlivu v případě, že se jejich záměry neshodují se záměry přijímajících zemí a jejich politických sil. Obecně vzato se transformující se země chovají ve vztahu k Německu (a dalším partnerům) jako silnější aktéry, než se (zejména na Západě) obecně předpokládalo. Jejich schopnost „filtrovat“ různé druhy vnějšího vlivu podle vlastních představ a potřeb je nečekaně vysoká. Tam, kde se vlády v hostitelských zemích dostaly do slabé politické pozice, neprofitovala z mocenského oslabení (jak by očekávali neorealisté) silná německá politika. Naopak, politické elity byly tím více podřízeny tlaku svých voličů, kteří se vůči Německu

většinou chovají zdrženlivě, a ztrácely proto zájem o aktivní politiku usmíření s Německem, nemluvě o ústupcích.

Tradiční, neorealistický pohled na politickou moc nevysvětluje, proč se Německu nepodařilo v politice usmíření prosadit svá hlediska a proč německé politické nadace v zemích středovýchodní Evropy nedospěly k výsledkům, které by mohly SRN napomoci k získání hegemonního postavení ve výše uvedeném pojetí. S tím nelze než souhlasit.

Je ovšem otázkou, zda dvě případové studie, kterými autorka významně přispěla do širší diskuse o charakteru role SRN ve střední Evropě, přinesly dostatečný „průkazní materiál“ pro její závěry. Zdá se, že některé procesy, například export „německého modelu“, nebo střídavěji řečeno německých zkušeností z formování norem a výstavby institucí, mohou poskytnout argumenty větší váhy. Souhlasíme rovněž s tím, že pro zhodnocení současné role SRN není výše uvedené pojetí hegemonie dostatečné. Zůstává nicméně otázka, jak působení Německa v daném regionu charakterizovat. Autorka jistě neodmítne tvrzení, že je německý vliv ve středovýchodní Evropě velmi významný a dále roste, ať už k tomu Berlín projevuje politickou vůli, či nikoliv. Úkol, jak tento fenomén pojmově zhodnotit, zůstává otevřený. Ann Phillipsová svou důležitou práci významně přispívá k jeho bližšímu vymezení.

Vladimír Handl

<sup>1)</sup> Fred Halliday, 'The End of the Cold War and International Relations: Some Analytical and Theoretical Conclusions', in: Ken Booth, Steve Smith (ed) *International Relations Theory Today* (Pennsylvania: The Pensylv. State Univ. Press, 1995) s. 55.

<sup>2)</sup> Např. Simon Bulmer, Charlie Jeffery, William Paterson, *German European diplomacy: Shaping the regional milieu* (Manchester: Manchester University Press, 2000), Monika Medic-Krakau, ed., *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999), Adrian Hyde-Price, *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU* (Manchester: Manchester University Press, 2000).

<sup>3)</sup> Ann L. Phillips: *Power and Influence after the Cold War. Germany in East-Central Europe* (Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 1999), s. 40.

<sup>4)</sup> Tamtéž, s. 30

<sup>5)</sup> Tamtéž, s. 55.

<sup>6)</sup> Tamtéž, s. 66. Autorka odkazuje na článek Johna G. Ikenberryho a Charlese Kupchana, 'Socialisation and Hegemonic Power', *International Organisation*: 3/1990, s. 285–315.

<sup>7)</sup> Jde o Nadaci Friedricha Eberta (SPD), Nadaci Konrada Adenauera (CDU), Nadaci Hanse Seidela (CSU), Nadaci Friedricha Naumanna (FDP) a Nadaci Heinricha Bölla (strana Spojenectví 90/Zelení). Nadace Rosy Luxemburgové (PDS) vznikla teprve nedávno, a není proto blíže analyzována.

<sup>8)</sup> Ann L. Phillips: *Power and Influence ...*, op. cit., s. 165.

<sup>9)</sup> Tamtéž, s. 170.

## AUTOŘI TOHOTO ČÍSLA

**Ing. Lukáš Bortel**, nar. 1976; absolvent Právnické fakulty Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně. (str. 17)

**JUDr. Alois Drhlík**, nar. 1929; absolvoval Fakultu mezinárodních vztahů a diplomacie VŠPHV v r. 1953. Do roku 1969 pracoval na MZV, v ústředí a na zastupitelských úřadech ve Stockholmu a Ottawě. Po roce 1969 v Ústavu vědecko-technických informací pro zemědělství a poté v podniku Zemědělské stavby Praha. V letech 1990–1992 vedoucí diplomatického protokolu KPR. Od roku 1992 přednáší ve Středisku mezinárodních studií J. Masaryka na Fakultě mezinárodních vztahů VŠE, mezinárodní právo, právo mezinárodních organizací a diplomatickou a konsulární praxi. (str. 4)

**Jaroslav Hampl**, nar. 1974; vystudoval Právnickou a Lékařskou fakultu MU. Pracoval v advokátní kanceláři Czerwenka&Partner a jako asistent Ústavu veřejného zdravotnictví MU. V současnosti absoluuje postgraduální studium MBA na University of North London. a připravuje se na Model

OSN New York 2001, kde bude členem delegace Mexika. (str. 18)

**PhDr. Václav Houžvička**, nar. 1949; vystudoval Fakultu sociálních věd a publicistiky UK. Poté pracoval jako nakladatelský redaktor. Od r. 1990 se zabývá sociologickým výzkumem českého pohraničí a česko-německých vztahů. (str. 21)

**Lubomír Kopeček**; interní doktorandské studium na katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně; dlouhodobě se zabývá výzkumem vývoje politických systémů států střední a východní Evropy. (str. 20)

**Doc. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.**, nar. 1950; studoval na Lycée Carnot v Dijonu (1967–68), absolvoval Právnickou fakultu UJEP v Brně (1974), odborný asistent (Právnická fakulta UK v Praze); soudce Ústavního soudu ČSFR (1992), velvyslanec, stálý představitel ČR u Rady Evropy ve Štrasburku (1993–98), poté vrchní ředitel sekce právní a konsulární MZV, v současnosti soudce Ústavního soudu ČR. (str. 6)

**Martin Oravec**, nar. 1979; studuje na FSV UK obor *Politologie a mezinárodní vztahy* a obor

*Ruská a východoevropská studia*, zajímá se o problematiku zemí střední Evropy. (str. 22)

**Petr Pavlík**, nar. 1957; vystudoval obor ekonomická statistika na VŠE v Praze a obor evropská studia na Autonomní univerzitě v Barceloně, pracovník Ústavu mezinárodních vztahů, zabývá se problematikou evropské integrace. (str. 25)

**Doc. Ing. Ivan Šroněk, CSc.**, nar. 1923, absolvent Vysoké školy obchodní v Praze, kandidát věd, docentská habilitace na VŠE v Praze. Pracoval v zahraničním obchodě a ekonomickém výzkumu; vyučuje na katedře mezinárodního obchodu VŠE. (str. 27)

**Doc. JUDr. Pavel Šturma, CSc.**, nar. 1963; vedoucí katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, vědecký pracovník Ústavu státu a práva AV ČR. Byl členem delegace ČR na diplomatické konferenci k přijetí Statutu MTS v Římě (1998). (str. 8)

**Mgr. Natálie Vlasáková**, nar. 1975; absolventka Právnické fakulty UK v Praze, pracuje jako právnička v Kanceláři místopředsedy vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku na Úřadu vlády. (str. 10)