

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

REDAKČNÍ RADA:

VOJTĚCH BELLING, MILOŠ CALDA,
PETR DOSTÁL, MARTIN EHL,
JIŘÍ FÁREK, JOSEF FUČÍK,
RADEK KHOL, PETR KRATOCHVÍL,
KAI-OLAF LANG, KRISTINA LARISCHOVÁ,
PETR LEBEDA, PAVEL MÁŠA,
OTTO PICK, MILOŠ POJAR,
PAVEL PŠEJA, MICHAEL ROMANCOV,
JIŘÍ SCHNEIDER, PAVEL SVOBODA,
IVO ŠLOSARČÍK, JIŘÍ ŠTĚPANOVSÝ,
FILIP TESAŘ, JOSEF VESELÝ,
TOMÁŠ VESELÝ

Jednotlivé příspěvky vyjadřují názory autorů, nikoli vydavatele. 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 transmitted in any form or by any means without the prior permission of the International Politics editorial office. Reprints are available upon request. Reprints and permissions: Write to International Politics, Nerudova 3, 118 50 Praha 1.

Redakce a administrace: Nerudova 3, 118 50 Praha 1. Telefon 251 108 107; fax: 251 108 222; e-mailová adresa umvedo@iir.cz.

Objednávky a předplatné přijímá administrace redakce. Vychází měsíčně. Cena výtisku 29,50 Kč. Předplatné na rok činí 294 Kč, pro studenty a důchodce 244 Kč, ve Slovenské republice 584,40 Sk.

Registrováno MK ČR E 5210

Tiskne Petr Dvořák – Tiskárna, Jeřáblová 1302, 263 01 Dobříš.

Rozšiřuje redakce a další distributoři v drobném prodeji. Ve Slovenské republice rozšiřuje L. K. Permanent, s.r.o. P.P.4., 834 14 Bratislava 34, tel.: +421 244 453 711, fax.: +421 244 373 311, e-mail: Herslova@lkpermanent.sk. www.predplatne.cz. Informace o MP a ediční činnosti ÚMV na www.iir.cz

Podávání tlačovin povolené SsRP Banská Bystrica č. j. OPč-3215/B-96 zo dňa 12. 9. 1996.

ISSN 0543-7962

INDEX 46911

Světozor	2
Evropská ústavní smlouva – pro a proti / -zz-	3

EVROPSKÁ ÚSTAVA: PRO A PROTI

SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU MÁ ZMÍRNIT DEMOKRATICKÝ DEFICIT EVROPSKÉHO PRÁVA / Michal Tomášek	4
INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY EU PO PŘIJETÍ SMLOUVY / Markéta Pitrová	6
MINISTR ZAHRANIČÍ EU A EVROPSKÝ ÚTVAR PRO VNĚJŠÍ ČINNOST / David Král	8
CHARTA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE / Ivo Šlosarčík	11
ÚSTAVODÁRNÝ PROCES V EVROPSKÉ UNII / Jiří Zemánek	13
ŽIVOT V EVROPĚ NA POČÁTKU 21. STOLETÍ / Aleš Pejchal	15

ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA

PREZIDENT VÁS VIDÍ / Jan Žižka	17
--------------------------------	----

VZTAHY A PROBLÉMY

ČESKÉ TRÁPENÍ V BILATERÁLNÍCH VZTAZÍCH S ČÍNOU / Rudolf Fürst	18
AKTUÁLNÍ OTÁZKY MEXICKO-AMERICKÝCH VZTAHŮ / Radomír Jungbauer	21
OD ALIANCE NA JIH: STŘEDOMOŘSKÁ DIMENZE NATO / Jan Závěšický	22

ZEMĚMI SVĚTA

ISLÁM V NIZOZEMSKÉ SPOLEČNOSTI: STŘET DVŮ KULTUR / Jaroslava Pošvářová	24
VE STÍNĚ SVĚTOVÝCH VÝROČÍ: 50 LET RAKOUSKÉ STÁTNÍ SMLOUVY / Jiří Beránek	26

VOLNÁ TRIBUNA

ČESKÁ DEBATA O EUROÚSTAVĚ: NEMÍSTNOST RACIONALITY A IMPOTENCE POLITIKY / Petr Drulák	28
EVROPSKÁ ÚSTAVA: KONEC STÁTNÍ SVRCHOVANOSTI / Marek Loužek	29
RIZIKA POSTDEMOKRACIE / Jiří Bystřický	30

INFORMACE

TRIALOG O POLITICE VŮČI SOUSEDŮM EU / Vladimír Leška	32
--	----

RECENZE

ŘEKNĚME SI TO NA ROVINU / Lucie Königová	34
--	----

VÝBĚR Z NOVIN KNIHOVNY ÚMV

35

VYJDE V PŘÍŠTÍCH ČÍSLECH MP

Evropská politika Velké Británie ► *Tony Blair do třetice. Letošní volby do britské Dolní sněmovny* ► *Bilance britského regionalismu* ► *Proč pokulhává ekonomika kontinentální Evropy za britským hospodářstvím?* ► *Tajemství zvláštních americko-britských vztahů* ► *Žoldnéři a soukromé vojenské společnosti* ► *Česká debata o evropské ústavní smlouvě: „Deset přikázání“ či spíše deset omylů pana prezidenta?*



1. – deník The New York Times napsal, že vysoce postavení američtí vyšetřovatelé připustili špatné či ponižující zacházení s některými vězni na americké základně Guantánamo na Kubě.

3. – americká ministryně zahraničí Condoleezza Riceová vyslovila ostré varování na adresu KLDŘ, která dává najevo, že má jaderné zbraně. Varování následovalo po severokorejské zkoušce rakety středního doletu.

3. – složila přísahu první irácká demokratická vláda v čele se šíitou Ibráhímem Džaařím.

3. – agentura DPA zveřejnila, že 32stránková italská studie de facto potvrzuje americkou verzi střelby na vůz, v němž jel italský agent Nicolo Calipari s osvobozenou rukojmí Giulianou Sgrenovou.

3. – realizace volebního práva kuvajtských žen v regionálních volbách byla odložena kvůli sporům o výsledek hlasování.

4. – při sebevražedném atentátu v kurdsém Irbílu zahynulo až 60 lidí. Přihlásila se k němu skupina Ansar Sunna, která patří k síti al-Káida. Skupina varovala kurdského předáka Masúda Barzáního před dalšími útoky.

5. – bylo zveřejněno, že pákistánské bezpečnostní síly ve spolupráci s americkou rozvědkou zatklý počátkem týdne v Pákistánu v pořadí třetího muže na žebříčku teroristické sítě al-Káida abú Faráže.

5. – parlamentní volby ve Velké Británii vyhrála opět Laburistická strana. Z 627 křesel získali laburisté 355, konzervativci 197, liberální demokraté 62. Den nato zveřejnil premiér Tony Blair složení nového kabinetu. Ministrem zahraničí zůstává Jack Straw.

6. – polský premiér Marek Belka podal demisi, kterou prezident Aleksander Kwaśniewski odmítl.

6. – americký prezident George W. Bush zahájil v rámci oslav 60. výročí konce 2. světové války pětidenní návštěvu čtyř evropských zemí. První zastávkou bylo Lotyšsko, dále navštívil Nizozemsko, Rusko a Gruzii.

7. – americký prezident George W. Bush v Lotyšsku vůbec poprvé přiznal, že za rozdělení Evropy po druhé světové válce nesou část odpovědnosti také USA, a pohovořil o nutnosti pokračování při šíření demokracie.

8. – papež Benedikt XVI. prohlásil, že v otázce potratů a eutanazie hodlá pokračovat v přísné odmítavé politice svého předchůdce Jana Pavla II.

10. – Rusko a Evropská unie podepsaly v Moskvě rámcovou dohodu, která povede k těsnější ekonomické a politické spolupráci.

10. – americký prezident George W. Bush při oficiální návštěvě Gruzie ocenil tamní demokratické změny. Zároveň kritizoval separatistické snahy dvou proruských gruzínských regionů a vyzval ostatní země, aby respektovaly suverenitu a územní celistvost této postsovětské republiky.

11. – afghánský prezident Hamíd Karzái požádal NATO, aby pokračovalo ve své vojenské přítomnosti v zemi po 18. září, kdy se v Afghánistánu budou konat parlamentní volby.

11. – parlamenty Rakouska a Slovenska schválily evropskou ústavní smlouvu.

11. – Evropský parlament schválil návrh směrnice o uznávání profesních kvalifikací, která má usnadnit občanům členských států získat krátkodobé nebo trvalé zaměstnání v jiném členském státu.

11. – kuvajtská prokuratura dokončila seznam zločinů, z nichž hodlá obžalovat Saddáma Husajna. Obžaloba bude předána k Saddámovu spisu u zvláštního soudu v Iráku.

12. – členové německého Spolkového sněmu velkou většinou schválili ústavní smlouvu Evropské unie.

12. – lotyšský parlament schválil deklaraci, v níž zákonodárci po Rusku požadují kompenzace za zločiny spáchané v jejich zemi během komunistického režimu nastoleného Moskvou.

13. – v uzbeckém městě Andžanu vypukly nepokoje. Obyvatelé mj. zaútočili na místní vězení a osvobodili skupinu obchodníků obviněných z podpory islámských extremistů. Ozbrojené síly proti vzburoučencům krvavě zasáhly.

13. – papež Benedikt XVI. oznámil zahájení procesu blahřečení Jana Pavla II.

13. – americké ministerstvo obrany doporučilo uzavření 33 velkých vojenských základů na americkém území a sloučení 29 dalších. Celkem Pentagon doporučuje uzavření 425 základů v USA a na územích pod americkou správou.

15. – iránský parlament přijal zákon zavazující vládu k výrobě jaderného paliva, která zahrnuje i obohacování uranu.

16. – ve Varšavě byla zahájena schůzka představitelů 46 zemí Rady Evropy. Na programu byla role RE v nadcházejícím období, koordinace práce s OBSE, boj s mezinárodním zločinem a terorismem.

19. – vládní vojáci znovu převzali moc nad východouzbekým městem Kara-su a bez krveprolití zajali tamní vůdce vzbouřenců. Povstalci prohlašovali, že

chtějí z Uzbekistánu vytvořit islámský stát.

19. – ruský prezident Vladimir Putin podepsal zákon, podle něhož se parlamentní voleb nebudou moci zúčastnit nezávislí kandidáti, ale pouze ti, kteří budou uvedeni na kandidátkách politických stran.

19. – německá vláda se rozhodla zvýšit příspěvky na pomoc ve stáří pro oběti holocaustu žijící ve střední Evropě včetně České republiky.

20. – Slovensko přijalo zákon, který zavádí trestní odpovědnost od 14 let.

20. – uzbecký prezident Islam Karimov řekl generálnímu tajemníkovi OSN Kofim Annanovi, že je proti mezinárodnímu vyšetřování násilností na východě země. Situaci má údajně pod kontrolou a přijímá opatření, aby lidé odpovědní za násilnosti byli předvedeni před spravedlnost. Odhaduje se, že při potírání nepokojů zahynulo nejméně 700 lidí.

21. – přijetím závěrečného prohlášení vyzývajícího obyvatele Kuby k masovým pokojným protestům proti nynějšímu režimu skončilo na předemstí Havany setkání asi 170 představitelů kubánského disentu.

22. – ve volbách do zemského sněmu v Severním Porýní-Vestfálsku utrpěla desítky let vládnoucí SPD dramatickou porážku. CDU bude mít v novém sněmu 89 křesel, FDP 12, SPD 74, Zelení 12. Vedení SPD se 23. května vyslovilo pro celostátní předčasné volby.

23. – ministři obrany Polska, Slovenska a Německa podepsali se svými protějšky z Litvy a Lotyšska společné prohlášení, že jejich armády společně vytvoří jednotku rychlé reakce EU.

23. – americký prezident George W. Bush po setkání s afghánským prezidentem Hamídem Karzáim prohlásil, že USA si ponechají kontrolu nad svými jednotkami v Afghánistánu, ale akce proti teroristické síti al-Káida a bývalému hnutí Tálibán na afghánském území budou konzultovat s afghánskými úřady.

23. – ministři zahraničí EU při dvoudenních jednáních v Bruselu nedosáhli dohody o rozpočtu Unie na léta 2007–2013. Vyjádřili hluboké politování nad tím, že uzbecký prezident odmítl mezinárodní vyšetření násilných incidentů z 13. května, a vyzvali ho, aby své stanovisko přehodnotil.

23. – ruský prezident Vladimir Putin na tiskové konferenci prohlásil, že po zrušení dvou ruských základů v Gruzii, které je Moskva ochotna zlikvidovat do konce roku 2008, by neměly být v této zemi žádné cizí vojenské základny. Týž den Putin odmítl územní nároky Lotyšska,

které žádá území kolem ruského města Pytalovo.

24. – síť al-Káida oznámila, že jeden z jejích vůdců abú Músa Zarkáví byl zraněn v boji. Podle některých zpráv se uchýlil do Iránu, podle jiných vůbec nebyl zraněn. Později Zarkáví přiznal lehčí zranění.

24. – bývalý předseda SPD Oskar Lafontaine opustil po 39 letech stranu poté, co ho její vedení vyzvalo, aby vystoupil kvůli podpoře nové levicové koalice. Lafontaine je připraven vystoupit v předvolební kampani levicové Strany demokratického socialismu a Volební alternativy práce a sociální spravedlnosti.

24. – Čína ostře vycítila Japonskou opákanou výroky o návštěvách jeho politiků ve svatyni Jasukuni, v níž jsou pohřbeni někteří odsouzení váleční zločinci. Čínská vicepremiérka Wu I zkrátila kvůli těmto výroky cestu po Japonsku.

25. – bylo oznámeno, že americká sonda Voyager 1 pronikla do volného vesmíru, na samé hranice naší Sluneční soustavy. Byla vypuštěna v létě 1977.

25. – Amnesty International se ve své zprávě mj. zaměřila na vládu USA, která má snahu vyhnout se zákazu mučení novými přístupy.

25. – horní komora rakouského parlamentu schválila návrh evropské ústavní smlouvy.

26. – prezident palestinské samosprávy Mahmúd Abbás byl poprvé od nástupu do funkce na návštěvě ve Washingtonu. Prezident Bush prohlásil, že má v plánu podpořit palestinskou samosprávu přímou finanční pomocí ve výši 50 milionů dolarů. Americký Kongres už přislíbil Palestincům 200 milionů dolarů pro tento rok a Bush přidal slib dalších 150 milionů dolarů pro příští rozpočtový rok.

27. – německá Spolková rada schválila téměř jednohlasně evropskou ústavní smlouvu.

28. – nejvyšší muslimský duchovní v Čečensku, jmenovaný tamní proruskou administrativou, Achmat Chadží Šamajev odstoupil z funkce kvůli katastrofálním životním podmínkám v zemi.

29. – ve Francii se 54,87 procenta voličů vyslovilo proti návrhu evropské ústavní smlouvy. Premiér Jean-Pierre Raffarin podal demisi, novým předsedou vlády byl jmenován dosavadní ministr vnitra Dominique de Villepin.

30. – vedení CDU/CSU se dohodlo, že německou křesťanskou opozici povede do předčasných podzimních voleb předsedkyně CDU Angela Merkelová.

31. – ruský ropný magnát Michail Chodorkovskij byl odsouzen za podvody a daňové úniky k devíti letům vězení.



10. – Wojciech Jaruzelski v radiu Echo Moskvy připomněl, že se za vpád polských vojsk do Československa v srpnu 1968 omluvil prezidentu Václavu Havlovi v lednu 1990. Uvedl, že to byla politická a morální chyba.

13. – předseda krajanského sdružení sudetských Němců Bernd Posselt prohlásil, že vysídlení sudetských Němců z bývalého Československa nebylo dů-

sledkem druhé světové války, ale až „poválečným fenoménem“.

17. – německý kancléř Gerhard Schröder v Praze rozhodně odmítl výroky bavorského premiéra Edmunda Stoibera z 15. května na sudetoněmeckých dnech v Augsburgu. Stoiber tam označil odsun Němců z ČSR za největší etnickou čistku 20. století a odhalení sochy prezidenta Edvarda Beneše za provokaci. Schröder to označil za „fašesné poselství“.

20. – Kuba vyhostila ze země senátora Karla Schwarzenberga a známého foto-

grafa Tomkiho Němce. Schwarzenberg na Kubě pobýval od 14. května jako člen Mezinárodního výboru na podporu demokracie na Kubě.

23. – předseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek, který byl v čele delegace českých poslanců v KLDŘ, sdělil zástupcům komise pro příměří v Koreji, že Pchjongjang si nepřeje návrat České republiky do dozorčí komise.

23. – český ministr zahraničí Cyril Svoboda po setkání se svým španělským protějškem Miguelem Ángelem Morati-

nosem v Madridu prohlásil, že Španělsko s velkou pravděpodobností otevře v příštím roce svůj pracovní trh občanům České republiky.

24. – český prezident Václav Klaus v rozhovoru pro německý magazín Focus řekl, že nepřijetím ústavy EU se vůbec nic nestane. Její přijetí by naopak znamenalo skok do temnot supranacionalismu.

26. – premiér Jiří Paroubek přiletěl na krátkou pracovní návštěvu do Moskvy, kde jednal s premiérem Michailem Fradkovem o hospodářské spolupráci.

Evropská ústavní smlouva – pro a proti

Od vydání Velké charty králem Janem se v Evropě traduje, že jde o akt, který měl chránit individuální svobody, které se pak staly i základem svobod a spravedlnosti v různorodých politických uspořádáních. Už dávno jsme zapomněli, že šlo vlastně o vynucený dokument ve prospěch původně loupeživých baronů a neovladatelných církevních hodnostářů, kteří nechťeli platit daně a obávali se, že jim Jan, řečený Bezzemek, bude konfiskovat půdu a vůbec je zbavovat statků. Vytvořili si také Velkou radu, a ta měla dohlížet na slabého krále, aby neztratil ještě více královských rodových držav, jak se Janovi podařilo na území kontinentální Evropy.

Kromě tohoto s trochou ironie popsaného počátečního velkého ústavního třesku známe ještě tradici antickou, podle níž se za nejlepší formu vládnutí považovalo takové uspořádání obce, v němž každý člověk, ať byl jakýkoli, měl právo žít šťastně a pracovat co nejlépe, tak aby dosáhl *eudaimoniá*, štěstí, blaženosti, základního etického pojmu řecké filosofie. Již tehdy však bylo problémem, jak porozumět pojmům štěstí nebo blaženost, stejně jako o téměř půldruhého tisíciletí později.

Také dnes, když porovnáváme ústavy různých zemí světa, musíme se alespoň trochu naučit, jak která země vypadá, kde leží, co jsou její politická nebo kulturní centra, a jak se v nich hospodaří, jaký zde byl vývoj zákonodárství a toho, čemu říkáme ústavní historie. Víme, že Ústava Saúdské Arábie se proto hodně liší od Ústavy Spojených států, Ústava Afghánistánu od Ústavy Francouzské republiky a konečně také, že nepsané základní zákony Izraele, Nového Zélandu nebo Velké Británie mají své zvláštnosti, které nám působí obtíže porozumět jim, nebo dokonce si o nich alespoň něco přecíst.

Ruský autor Jurij Vernadskij (1961) říká, že *...každá země má svou vlastní ústavu, naši je absolutismus zmírňovaný vražděním*. Jiný autor tvrdí, že *britská ústavní tradice činí právo volit pravou esenci ústavnosti* (byl to Sir Phillip Francis již v roce 1769) a po nich další a další, přemýšleli o tom, co to vlastně ona ústava a ústavnost jsou.

Když se snažíme srovnávat různé typy ústav a navíc o nich ještě diskutovat, obvykle se odvoláváme na antické dědictví (Platón v Republice i Zákonech) a také na Benjamina Franklina, který požádal už v roce 1783 francouzské ministerstvo zahraničních věcí o autorizaci textu *Constitutions des Treize Etats de l'Amerique*, který se později stal s Ústavou Spojených států hlavním pramenem pro tvorbu evropských ústav. A od této doby mají ústavy nejrozličnějších států společné prvky, mezi které patří zejména formy dohody nebo smlouvy mezi vládoucími a ovládanými. V Evropě se také odedávna předpokládalo, že existuje nějaká ústřední moc nebo autorita, které ústava demokratického státu klade překážky, aby nemohla být zneužívána. Zejména proto se považovalo za užitečné přijmout Montesquieuovo rozdělení tří mocí, zdůrazňovat vládu práva nebo zákona, který zahrnoval právo volit si typ vlády.

Jiným významným prvkem pak byla nadřazenost ústavy nebo ústavních dokumentů nad běžným právem a jeho normami.

Formálně mají texty ústav už zažitou strukturu. Téměř všechny obsahují někdy více, někdy méně deklarativní preambuli, popisující někdy hyperbolickými jazykovými prostředky nejen to, co ústava obsahuje, ale i to, jak je upořádána a z jakých vychází nejobecnějších principů forem a způsobů vládnutí. Druhým významným prvkem ústavních textů jsou základní práva a jejich garance a často také povinnosti, které jsou charakteristické pro určitou národní jurisdikci. Dále je zde detailně popsána moc výkonná, zákonodárná a soudní, jejich povinnosti a jsou zde i popisy procedur, které musí orgány těchto tří mocí vykonávat nebo dodržovat.

Když si totiž znovu uvědomíme všechny tyto tradované znalosti ústav a ústavních pořádků, pochopíme také, že diskuse o evropské ústavní smlouvě má svá úskalí, a to bez ohledu na intenzitu jednání Konventu a nejvyšších hlav představitelů členských států. Nejde totiž o nic menšího než překonat nejméně tisíciletou rozdílnost evropských zemí, které procházely často velmi svýbojným vývojem, nebo, a to je vlastně ještě těžší, navzájem od sebe opisovaly a přejímaly ústavní vzory, které pak upravovaly podle svých potřeb. Právě tento právní Babylon ovšem ruší zákonnost a také to patří k evropské tradici stejně jako třeba odkaz na božský původ vládnoucí moci.

Nicméně v současné všelidové diskusi o evropské ústavní smlouvě jako by se setkávaly všechny prvky evropského politického myšlení a jeho nejrozličnějších dědictví. Jedni se obávají, že je text příliš dirigistický nebo naopak zmatený a až příliš metaforický. Protože však celoevropská diskuse o textu ústavy se zdá být neplodná a je obtížné ji sumarizovat, setkáváme se s ní opět jen na národním hřišti. A tam se obvykle zapomíná, že jejím hlavním účelem je dohodnout se nebo smluvit se, jak se bude doopravdy vládnout.

Paradoxem pak je, že diskuse o evropské ústavní smlouvě se rozpadla do obhajoby nebo prosazování partikulárních zájmů na národní nebo regionální úrovni, jak se ukázalo ve Francii a Nizozemsku, a dokonce i na úrovni politických stran, které se připravují na předvolební klání a jejich představitelé jsou ochotni označit primárně nevinný text ústavy nadávkou.

Zajímavé je, že české *shit*, které mělo zaznít evropským ústavotvůrcům jako výstřel z Aurory, neprobudilo zájem českých politiků, ale také právníků a politologů o to, že se za ním skrývají nejenom individuální kvality výše nebo níže společensky postavených účastníků diskuse, ale také a zejména, obavy, že diskuse probíhá ve stadiu postdemokracie, která je charakteristická krizí zastupování a zastupitelství. Vítězné tažení tržní ekonomiky změnilo občany v individuální konzumenty, kteří spotřebovávají vše, co je jim nabízeno, od minerálních vod až po demokracii. Zastupitelství a forma vlády se totiž staly zbožím, artiklem, který je možné na čas někomu vnutit. Problémem je, že ten, komu *high pressure dealers* své zboží vnucují, přestává být nejen občanem, ale také člověkem. Zášť, nenávist, obecná neslušnost a nebyvalá abnormální obhroublost, ke které se snižují ti zvolení, ale i jejich volitelé, se stává normou a snad se nedočkáme toho, že bude jednou normou ústavní.

Protože si myslíme, že diskuse o evropské ústavní smlouvě obsahuje nejen hysterické prvky osobních útoků, ale že se zejména přestala týkat věcí podstatných, rozhodli jsem se jí věnovat celé toto číslo Mezinárodní politiky a dát příležitost nejen právníkům, ale i odborníkům nejrozličnějších profesí vyjádřit se v této expertní diskusi jak k textu evropské ústavy, ať již ji vnímají jako politický manifest nebo jako základní zákon. A chtěli jsme dát příležitost i těm, kteří se neobávají přijetí či nepřijetí ústavní smlouvy, ale chtějí upozornit, že hlasy pro a proti ní jsou také součástí velké diskuse o podobě demokracie u nás i v Evropě.

-zz-

zboril@iir.cz

Smlouva o Ústavě pro Evropu má zmírnit demokratický deficit evropského práva

Evropské právo trpí dlouhodobě demokratickým deficitem. Jeho kritici poukazují zejména na skutečnost, že konečným „producentem“ právních předpisů stále zůstává Rada ministrů, nikoliv Evropský parlament. Ten může pouze ve 37 vymezených oblastech vetovat rozhodnutí ministrů, tedy představitelů exekutivy členských států, kteří rozhodují o evropských právních předpisech v Radě EU kvalifikovanou většinou.

MICHAL TOMÁŠEK

Je zcela pochopitelně v souladu s demokratickými principy, že takové nadstátní společenství, jakým je Evropská unie, musí stát a stojí na přísných zásadách vlády práva a demokracie. Také proto je evropský právotvorný proces nezřídka brán v pochybnost, pokud jde o určitý demokratický deficit při přijímání norem evropského práva. Kupříkladu v argumentaci německého Spolkového ústavního soudu je často zdůrazňována skutečnost, že v evropském právotvorném procesu nejsou dostatečné podmínky pro demokratickou dělbu pravomocí mezi exekutivou a legislativou. Také Evropský soudní dvůr už v roce 1980 ve svém rozsudku *Isoglucose*¹⁾ uznal, že účast demokraticky zvoleného Evropského parlamentu na právotvorném procesu ES je podstatnou náležitostí institucionální rovnováhy, kterou předvídá Smlouva o EHS, a že je výrazem základního demokratického principu. Zanedbání řádného čtení předlohy právních předpisů v Parlamentu tam, kde to předepisuje Smlouva, může mít za následek neplatnost příslušných aktů pro porušení Smlouvy. Z této judikatury vyplynulo *de facto* suspenzivní veto pro Evropský parlament, a také proto bylo postavení Evropského parlamentu, oproti stavu z doby první přímé volby do tohoto orgánu v roce 1979 výrazně posíleno, zejména v devadesátých letech, kdy bylo do právotvorného procesu zavedeno kooperační a spolurozhodovací řízení. Přesto je stále nesrovnatelné s postavením parlamentů v demokratických zemích, kde zákonodárná moc parlamentu představuje vrchol pyramidu státní moci.

Posilování Evropského parlamentu

Tvorba práva v ES je dosud v široké míře soustředěna v rukou výkonných orgánů, takže tu stále přetrvává deficit demokratických zásad dělby pravomocí. K plné demokratické legitimitě by bylo zapotřebí, aby co nejširší okruh aktů Unie vycházel z vůle Evropského parlamentu jakožto shromáždění zástupců, volených občany Evrop-

ské unie. Neobstojí tvrzení, že Evropský parlament získal demokratickou legitimaci prostřednictvím národních parlamentů, a za chabý je třeba pokládat i argument, že právotvorná působnost Rady je přenesením demokratické legitimace z členských států v tom smyslu, že představitelé členských států v Radě, kteří zasedají na úrovni ministrů, získali mandát v jednotlivých členských státech, neboť jejich účast ve vládě členského státu je odvozena z výsledků voleb v příslušném členském státě, jakož i z hlasování o důvěře vládě v jednom každém členském státě.

Ve skutečnosti mají národní parlamenty na evropskou právotvorbu jen dílčí vliv, který se omezuje na ratifikaci norem primárního práva – zřizovacích smluv, popřípadě smluv o přistoupení – a už vůbec nemohou přímo ovlivňovat sekundární právo – nařízení, směrnice a další jeho akty. Kupříkladu v Německu by patrně žádný konstitucionalista nepovažoval demokratickou legitimaci státní moci za dostatečnou, pokud by tuto státní moc vykonávali v zásadních otázkách zástupci zemských vlád, delegovaní prostřednictvím Spolkové rady. Proto také německý Spolkový ústavní soud ve svém nálezu ve věci slučitelnosti Smlouvy o ES s německou ústavou²⁾ konstatoval, že „*Evropská unie není zdaleka spolkovým státem (Bundesstaat), nýbrž zůstává stále „spolkem států“ (Staatenbund), v němž si členské státy jako „vládci smluv“ podržují konečné slovo*“.

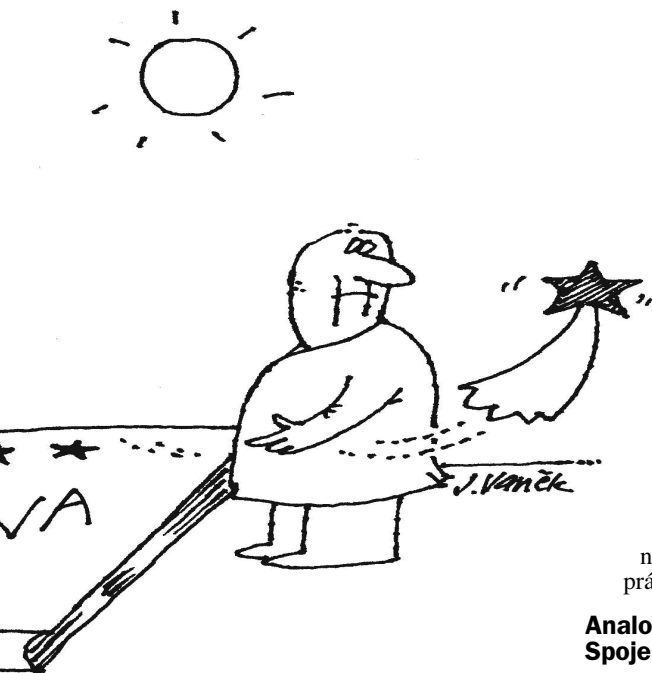
V nálezu Spolkového ústavního soudu ve věci ratifikace Smlouvy o EU z roku 1993 proto soud v Karlsruhe výslovně konstatoval, že „*nadnárodní společenství (Staatenverbund) musí získávat demokratickou legitimaci od svobodně zvolených zástupců lidu do Evropského parlamentu, který by měl mít stejnou legislativní pravomoc jako mají parlamenty členských států*“. Ty zatím Evropský parlament nemá, takže je podle soudců v Karlsruhe v ústavním smyslu deficitní. Nezbytnou demokratickou legitimaci mají zatím pouze parlamenty členských



států, včetně Spolkového sněmu, kterému přísluší kontrolovat, jak spolková vláda přejímá komunitární normy do německého vnitrostátního právního řádu. V případě neshod mezi Spolkovým sněmem a spolkovou vládou tu opět stojí Spolkový ústavní soud, aby posoudil, zda komunitární norma, vpuštěná do německého práva, nenaruší německou ústavnost. Rozhodne-li proti jejímu vpuštění, pak je tu Evropský soudní dvůr, aby uvážil, zda takové rozhodnutí nepodlomí konstrukci Evropské unie.

Svým důrazem na demokratickou legitimaci aktů ES posílil německý ústavní soud do značné míry již zavedenou praxi Evropského soudního dvora v té části, kde se Soudní dvůr v Lucemburku zabývá posuzováním vztahů pravomocí členských států a Společenství, včetně vztahu jejich právotvorných procesů. Tedy otázky, kdy se členské státy mohou ohrazovat proti zavádění určitých norem ES, přijatých byrokratickou cestou bez nezbytné aprobace volenými orgány členských zemí (nařízení), anebo kdy se naopak orgány EU dovolávají soudní cestou, aby členské státy transponovaly do jejich práva ty akty, které podle orgánů ES vyplývají z komunitárních závazků členských států.

Rovněž ve Francii vznikly pochybnosti ve smyslu demokratického deficitu evropského práva. Částečně se je podařilo překlenout novelou francouzské ústavy z roku 1992, jíž byla v článku 88–4 zakotvena povinnost vlády předkládat Národnímu shromáždění a Senátu návrhy aktů Společenství a Evropské unie, obsahující ustanovení zákonné povahy, a to jakmile jsou předloženy Radě EU. Tím si vlastně francouzský ministr, který v Radě EU hlasuje o návrzích norem sekundárního práva, „přiváží s sebou“ z Francie demokratickou legitimaci Národního shromáždění, a tím i francouzských voličů.



V řadě členských států se tedy námitka demokratického deficitu zhojuje tak, že členové vlády, kteří hlasují v orgánech EU, jsou vybavováni demokratickou legitimací doma, od svých národních parlamentů. Obdobně ve Velké Británii podle usnesení Dolní sněmovny ze 17. listopadu 1998 nesmí žádný ministr odsouhlasit v Radě EU návrh evropské právní normy, jež je stále v britském parlamentu součástí tzv. „kontrolního procesu“. V Rakousku je podle článku 23e, odst. 1 Ústavy příslušný člen spolkové vlády povinen neprodleně informovat Národní radu i Spolkovou radu o všech záměrech v rámci Evropské unie tak, aby k nim mohly tyto orgány vyjádřit své stanovisko. Pokud Národní či Spolková rada vydají k takovému záměru EU své stanovisko, je příslušný člen spolkové vlády při hlasování v orgánech Unie takovým stanoviskem vázán. Také ve Finsku se návrhy norem sekundárního práva zabývá parlament a vybavuje příslušného ministra národní demokratickou legitimací pro hlasování v orgánech Evropské unie.

Smlouva o Ústavě pro Evropu zachovává funkci Rady EU jako jednoho ze základních pilířů evropského právotvorného procesu. V rámci spolurozhodovací procedury ovšem posiluje oproti současnému stavu úlohu Evropského parlamentu tak, že se dostává v rámci právotvorných pravomocí na roveň Radě EU. Na rozdíl od dřívějších 37 vymezených oblastí může nyní podle Smlouvy o Ústavě pro Evropu Evropský parlament vetovat unijní akty v 88 oblastech. Pokud by například Evropský parlament nesouhlasil s vydáním evropského zákona (nyní nařízení) a nedošlo by k dohodě v rámci dohodovacího řízení, nemůže takový evropský zákon vstoupit v platnost. Smlouva o Ústavě pro Evropu přijímá trend posilování demokratické legitimacy sekundárních právních aktů také posílením úlohy

národních parlamentů, které mohou vznášet námitky k přijímaným právními předpisy v podobné formě, jako mohl Evropský parlament v počátcích své existence a před posílením jeho pravomocí na dosavadní úroveň. Na jedné straně chce Smlouva o Ústavě pro Evropu zavést nové instituty sekundárního práva, například tzv. „organické zákony“, na druhé straně v řadě případů nahrazuje dosud známý princip konzultace s Evropským parlamentem požadavkem jeho souhlasu. Z textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu vyplývá, že se Evropská unie chce vydat cestou posilování pravomocí moci zákonodárné při tvorbě sekundárního práva.

Analogie s ústavním vývojem Spojených států

Smlouva o Ústavě pro Evropu vychází ze zásady udílení pravomocí členskými státy Unii. Podle něj nebude moci Unie vykonávat žádné pravomoci, pokud jí je výslovně členské státy nesvěří. Jako by se tu vracel starý americký spor o výslovné pravomoci federace. James Madison před dvěma sty lety řekl prvnímu Kongresu USA, že není možné svěřit Unii pouze výkon výslovně vymezených pravomocí a že je nezbytné, aby vykonávala i další pravomoci, vyplývající z těchto výslovných pravomocí, tzv. „implikované pravomoci“. V uvedeném smyslu byl přijat i desátý dodatek k Ústavě USA. Je to hodně podobné současnému komunitárnímu principu subsidiarity, ale americký systém, zformovaný staletou judikaturou je rozhodně v tomto směru dokonalejší než systém současného čl. 5 Smlouvy o ES a jeho výkladu.

Výklad Ústavy USA a jejího desátého dodatku, přijatý za předsednictví Johna Marshalla (1801–1835) rozšířil federální pravomoci do značné míry na úkor pravomocí státních a ve známém rozsudku *McCulloch v. Maryland*³⁾ vyslovil John Marshall názor, že Ústava USA byla „vytvořena jménem všeho lidu, a nikoliv soustavou amerických států“. Proto článek I, oddíl 8, odst. 18 Ústavy USA a desátý dodatek dávají Kongresu možnost libovolné volby prostředků pro uplatnění pravomocí výslovně vypočetných v odst. 1. 17 cit. Čl. I, odd. 8. V případě Smlouvy o Ústavě pro Evropu by bylo v uvedené souvislosti patrně zajímavé položit si otázku vyslovenou Nejvyšším soudem USA před téměř dvěma sty lety, totiž, zda je skutečně tvořena jménem všeho lidu Evropy nebo toliko soustavou členských států. Na takovou otázku by jistě dalo lepší odpověď referendum než výroky úředníků orgánů EU a členských států.

Ústava Spojených států amerických vytvořila teoreticky dokonalou federaci, která omezila pravomoci jednotlivých amerických

států a výkon některých pravomocí svěčila Unii. Avšak ani dělba pravomocí, zakotvená v článku I, oddíl 8 Ústavy Spojených států amerických ani devátý a desátý dodatek k ústavě nezabránily konfliktům. Problém rozsahu federálních a národních pravomocí a spory mezi oběma centry moci o výkon těchto pravomocí se staly předmětem mnoha soudních sporů, včetně sporů o výklad Ústavy USA, jimiž se hlavně v devatenáctém století zabýval Nejvyšší soud USA. Až po roce 1937 se přešlo od oddělování pravomocí ke vzájemné spolupráci při rozhodování federálních a státních orgánů. Tato praxe „kooperativního federalismu“, kterou v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století významně politicky podpořila Nixonova a Reaganova administrativa, poskytuje dnes v praxi USA široké možnosti kolektivního rozhodování pro zachování místních odlišností i celoeamerických hodnot.

Americký princip „národní převahy“ staví na premise, že ústřední vláda a státy jsou v poměru nadřazenosti a podřazenosti a že úkolem Nejvyššího soudu USA je hájit federální systém proti přílišným zásahům ze strany jednotlivých států. Takové pojetí by ovšem pro Evropskou unii bylo přinejmenším stejně nebezpečné, jako bylo pro federální systém USA před vypuknutím občanské války. Za předsednictví Rogera B. Tanneye (1835–1864) ustoupil Nejvyšší soud USA při výkladu ústavy od principu národní převahy a začal aplikovat princip „federální rovnováhy“, později též zvaný „dvojitá suverénita“ nebo „dvojitý federalismus“.

V soudním rozhodnutí ve věci *Ableman v. Booth*⁴⁾ Tanney podpořil zachovat nadřazenost federálních zákonů s tím, že je nezbytné, aby jednotlivé státy byly chráněny proti přílišným zásahům ze strany Unie. Když v době občanské války z ní některé státy Unie chtěly vystoupit, předseda Nejvyššího soudu Chase (1864–1873) v soudním rozhodnutí *Texas v. White*⁵⁾ napsal, že „Ústava je ve všech svých ustanoveních založena na neporušitelné Unii, složené z neporušitelných států“. Přesto Nejvyšší soud USA i ve své další rozhodovací činnosti tvrdě odmítal „národní převahu“ a v devadesátých letech předminulého století začal dokonce tak daleko, že umožnil jednotlivým státům vykonávat všechny pravomoci s výjimkou těch, které byly výslovně svěřeny Kongresu USA. Koncepce „dvojitého federalismu“ ve výkladu Ústavy USA aplikovaná do roku 1937, dovolovala v této své extrémní podobě Kongresu vykonávat pouze výslovně svěřené pravomoci. To je ovšem druhý extrém, kterému se ani dnes nepodobá Evropská unie, a to právě kvůli principu subsidiarity.

Změna postavení parlamentů členských států

Evropské právo se až do prvních všeobecných a přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979 vyznačovalo potla-

čováním úlohy parlamentů při tvorbě komunitárních předpisů. Až od osmdesátých let získává Evropský parlament stále větší podíl na tvorbě evropského práva, ale ani současný stav není většinou považován za dokonalý mechanismus přijímání právních norem volenými zástupci lidu. Pozice národních parlamentů byla vůči evropské právo tvorbě ještě horší. Dlouho se omezovala na pouhou kontrolu činnosti vlastních ministrů v Radě a některé státy si samy musely vyrábět mechanismy, jak mají jejich ministři získávat doma mandát pro hlasování v Radě EU o příslušných právních předpisech. Až Amsterodamská smlouva z roku 1997 uložila Komisi a Radě zasílat národním parlamentům všechny návrhy právních předpisů nebo konzultačních dokumentů. Současná úprava ovšem pouze umožňuje, aby se národní parlamenty vyjadřovaly k návrhům evropských předpisů ve vlastním vnitrostátním prostředí, tedy aby určitým způsobem působily na své vlády.

Smlouva o Ústavě pro Evropu chce jít ještě dále. Chce národní parlamenty více aktivizovat přímo vůči orgánům EU, a to tak, že by mohly přímo podávat námitky proti návrhům právních předpisů. Své námitky by mohl národní parlament podat, pokud by podle jeho názoru byla porušena zásada subsidiarity, tedy pokud by došel k názoru, že návrh evropského právního předpisu příliš zasahuje do pravomocí členských států. Vznese-li námitku třetina národních parlamentů členských států, je Komise povinna návrh přepracovat. Pokud Komise nevyhoví námitkám a předpis přesto vstoupí v platnost, může příslušný členský stát podat žalobu na neplatnost takového aktu Evropskému soudnímu dvoru. Tuto žalobu nemůže podat národní parlament přímo, protože nepatří mezi tzv. „privilegované žalobce“, ale může zmocnit vládu svého státu, aby jeho jménem takovou žalobu podala. Vláda nemůže takové iniciativě svého parlamentu zabránit.

Smlouva o Ústavě pro Evropu jistě není vrcholem dokonalosti, ale pouze jen výsledkem umění možného kompromisu. Platí to i o posílení vlivu národních parlamentů členských států vůči právo tvornému procesu EU. Pokud nebude Smlouva o Ústavě pro Evropu ratifikována, bude se muset hledat v tomto i v dalších ohledech jiný kompromis. Pokud však nakonec ratifikována bude a pokud vstoupí v platnost, vůbec to nevyloučí možnost, že si okolnosti vynutí jinou reformu tohoto dokumentu, třeba směrem k dalšímu omezování demokratického deficitu evropského práva.

○

tomasekm@prf.cuni.cz

¹⁾ Evropský soudní dvůr v právní věci 138/79, *Roquette Frères v. Conseil*, SbSD 1980, str. 3333–3360.

²⁾ Nález Spolkového ústavního soudu E 89, 155, II z 12. října 1993.

³⁾ 4 Wheat, 316, 4 L. Ed. 597 (1819).

⁴⁾ 21 How, 506 (1859).

⁵⁾ 7 Wall. 700, 19 L. Ed. 227 (1869).

Institucionální změny EU

po přijetí ústavní smlouvy

Proces ratifikace Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu (dále jen ústavní smlouvy) je poznamenán mnoha nejasnostmi, které zhoršují čitelnost celého reformního procesu. Spíše než předmětem fundované diskuse a tolik očekávaným komunikačním impulsem se smlouva stala novodobým politickým „grálem“, který je třeba bezpodmínečně podpořit, nebo naopak padnout v boji za jeho svržení. K veřejnosti se dostávají až na výjimky pouze projevy této „války“, a nikoliv odborná debata s konkrétními argumenty. Společně s nerozhodností České republiky v otázce uspořádání referenda se tak zdá, že veřejnost se v evropských otázkách stále více a více propadá do dezorientace a skepse. Diskuse o ústavní smlouvě je přitom tolik vítanou možností, jak se konečně pokusit zmírnit deficit v informovanosti evropských občanů a jak jim prostřednictvím významného tématu zpřístupnit integrační proces, jehož jsou nedílnou součástí.

MARKÉTA PITROVÁ

Prvním a zcela zásadním sporem táborů sledujících vývoj ústavní smlouvy¹⁾ je skutečnost, zda je dokument zásadním zjednodušením stávajícího stavu, nebo nikoliv. Ve snaze dokázat přítomnost prvků, jako je transparentnost, demokracie apod., jsou nicméně využívány i zcela nemístné argumenty. Zapomíná se, že ústavní smlouva v mnoha momentech zavádí do primárního práva již v praxi dávno existující pravidla a přetahuje funkční zásady z rámce ES. Nejedná se tedy v mnoha položkách o „výdobytky“ ústavní smlouvy, ale o položky Smlouvy z Nice, nebo dokonce užívanou politickou praxi. Ústavní smluvní revize přitom obsahuje řadu novinek, které skutečně stojí za pozornost a hlubší analýzu. Změny v oblasti předsednictví, hlasovacího schématu, vnitřních pravidel v Komisi apod. jsou velice významné a mají na celou soustavu evropských institucí dalekosáhlý dopad.

Jaké jsou tedy skutečné ústavní novinky v klíčovém trojúhelníku Komise, Rady a Evropského parlamentu a jaký mají význam pro institucionální strukturu Evropské unie?

Změny v Komisi

Ústavní smlouva předpokládá změny z hlediska kapacitního i z hlediska vnitřních pravidel této instituce. První diskutovanou změnou je snížení počtu komisařů pod počet členských zemí. Přibližně v roce 2014 by měla být Komise postavena na základě rotačního principu s ohledem na geografickou a demografickou různost tak, aby v Komisi zasedaly dvě třetiny členských zemí. Komise má nicméně za úkol předávat informace všem zemím. Předseda Komise má být volen s ohledem na výsledek voleb do Evropského parlamentu a její členové potom v souladu se splněním podmínek evropanství, celkové způsobilosti a nezávislosti.

Předseda Komise byl ústavou vybaven významnějšími pravomocemi ve vedení úřadu. Je schopen nejenom přeskupovat portfolia jako nyní, ale nově také odvolat člena Komise nezávisle na postoji pléna. Úkoly instituce zůstaly po ústavní smlouvě stejné s výjimkou povinnosti Komise věnovat pozornost realizaci petičního práva ze strany občanů. Nově má jeden milion občanů pocházejících z podstatného množství členských států nárok požadovat formou petice iniciativu Komise v určité oblasti.

Je zřejmé, že postavení Komise se po ústavní smlouvě zcela jistě mění. Komise ztrácí svou nezávislost, protože je politizována následkem volebního výsledku v Evropském parlamentu. Nejedná se již tedy o nezávislý think tank s kontrolní pravomocí, ale o reprezentaci určité politické rodiny. Uvnitř Komise se rotačním formátem ruší „kolektivní duch“ instituce. Rotační komisaři již nejsou schopni udržovat kontinuitu chodu úřadu a přenášet jednotlivé koncepce řešení. Předseda vystupuje z formálně rovného postavení a svou schopností autonomně změnit složení Komise představuje pro jednotlivé komisaře bližšího partnera na úkol kolegiality celého tělesa. Do popředí významu se tedy dostává vazba komisaře na předsedu a bezesporu také i vazba na vysílající členský stát, který je pro komisaře útočištěm po skončení jeho pětiletého mandátu, který nemůže být na rozdíl od dosavadní zkušenosti přímo obnoven.

Reforma Rady a Evropské rady

Ústavní koncepce se zásadně dotýká obou institucí, a to nejenom změnou mechanismu hlasování, ale také uspořádáním jejich struktury včetně formátu předsednictví. Změny v ústavě jsou prezentovány jako zásadní zjednodušení a zpřehlednění. Ústa-

va ve skutečnosti přímo definuje dvě hlavní formace Rady ministrů, a to Radu pro zahraniční věci a Radu pro obecné záležitosti, jejíž zasedání se dělí na část všeobecnou a legislativní. Rada ministrů pro zahraniční záležitosti se pod vedením ministra zahraničí věnuje výhradně agendě zahraničních vztahů, zatímco druhá formace řeší primárně legislativní otázky. Kromě toho je ale v ústavě zmíněna existence dnešní Euro X Rady, jejíž existence je vynucena výjimkami v eurozóně. Cesta k dalším formacím Rady je otevřena hlasováním kvalifikovanou většinou v Evropské radě.²⁾

Ústava zásadně mění mechanismus hlasování na půdě Rady a Evropské rady. V případech, kdy se hlasovalo kvalifikovanou většinou, je tato většina vytvářena nikoliv na principu hlasů vážených podle součtu ukazatelů, ale čistě na demografickém principu. Původní tzv. tři většiny z Nice, kdy se rozhodovalo pomocí procentuálního vyjádření hlasů států, minimálního počtu zemí a doplňkově na žádost také pomocí demografické klauzule 62 procenta obyvatelstva Evropské unie, se redukuje na dvě. Nově je třeba zajistit, aby většina splňovala podmínku nejméně 55 procent členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a současně i nejméně 65 procent obyvatelstva Unie.³⁾ Jako určující je tedy do budoucna populační síla zemí s tím, že minimální počet států představuje dílčí ochrannou klauzuli pro menší země. Nový systém jednoznačně favorizující velké populačně silné státy obsahuje ještě jeden ochranný prvek, kterým je blokační menšina. Její definice se doposud omezovala na počet hlasů. V ústavní smlouvě je řečeno, že blokační menšina není složena pouze z procent obyvatelstva, ale také musí splňovat podmínku minimálního počtu čtyř států. Tato klauzule znamená, že tři velké země schopné blokace z hlediska procent populace musí získat minimálně jednoho dalšího partnera ze zbývajících 22 států v Evropské unii. Sestavení blokační menšiny velkých zemí nicméně není možné vnímat jako příliš obtížné. Celý hlasovací mechanismus vstupuje v platnost až v roce 2009 s tím, že mezi roky 2009 a 2014 mají platit zvláštní korekční mechanismy, které zajistí vyšší toleranci při utváření blokační menšiny. V tomto případě se bezpochyby jedná o inspiraci ještě dnes platným tzv. ioanninským kompromisem.⁴⁾

Podobně zásadní reformu prodělal institut předsednictví, který byl ve svém důsledku roztržen na tři samostatné formy. Zcela novou a kompaktní formu předsednictví představuje ministr zahraničních věcí, který předsedá Radě ministrů zahraničí. Je volen v souladu s postojem předsedy Komise, a proto jeho pozice na pomezí Komise a Rady nebude přinášet spory. Přesahování kompetencí již ale není zřejmě v případě jeho vazby na voleného předsedu Evropské rady. Jedná se o novou instituci volenou kvalifikovanou většinou na období 2,5 roku s možností jednoho znovuzvolení. Předseda Evropské rady má podle smlouvy kompetence namířené vně EU a také dovnitř Evropské

rady. Nový post je definován jako neslučitelný s vykonáváním vnitrostátní funkce, kumulace s funkcemi uvnitř EU není vyloučena a chybí rovněž podmínka nezávislosti zvoleného předsedy. Zvolený předseda je ovšem odvolatelný Evropskou radou. Třetí formou předsednictví vedle voleného předsedy a ministra pro zahraničí je týmové rotační předsednictví nahrazující dnešní půlroční vnější reprezentaci Evropské unie. Ústava říká, že budou sestaveny týmy tří zemí na období 1,5 roku. Výhodou vykonávání předsednictví podle tohoto modelu, jehož týmové sestavy již byly představeny,⁵⁾ je vytváření kompaktního programu celého týmu, a tím i faktické oddálení momentu střídání. Tento krok by měl zajistit větší kontinuitu v plnění cílů s tím, že zemím je dán dostatek prostoru pro vnitřní organizaci předsednictví. Změny na tomto poli nicméně nijak nebrání vzájemným konfliktům a odstraňují pro členské země mnohé přitažlivé atributy. Skutečnost, že země nastolí v ideové rovině program, který může následně realizovat na půdě legislačního rámce (v Radě a v COREPER), se tímto ruší, stejně jako možnost vlastní prezentace. Podle ústavy někdo jiný určuje priority (volený předseda Evropské rady) a někdo jiný o nich dává hlasovat (tým předsedů).

Změny týkající se Evropského parlamentu

Reforma zaměřená na Evropský parlament se vyznačuje jednoznačnou favorizací tohoto orgánu. Parlament byl posílen v normotvorném procesu, v rozpočtové proceduře a stal se významnou pojistkou při převodu hlasovacích schémat. Ústava určila tzv. standardní legislativní postup a rozšířila jeho aplikaci na více položek, což znamená větší možnost parlamentu použít legislativní veto. Kromě toho byl parlament v rovině informační zapojen do agendy nediskriminace, boje proti podvodům, SZBP atd. V rozpočtové sféře se po více než třiceti letech podařilo v ústavě odstranit členění výdajů na povinné a nepovinné, které parlament omezovalo. Podle navrhovaného znění rozpočtového schématu je parlament schopen přímo vstupovat doplňky do celého rozpočtu a zůstává mu i právo blokovat rozpočet jako celek. Skutečnost, že přímo volení reprezentanti občanů Evropské unie mají právo hlasovat o všech dílčích částech rozpočtu, lze považovat za jeden z nejvýznamnějších přínosů ústavní smlouvy. Novelizovaná rozpočtová procedura je do budoucna postavena na partnerství a dohodě Rady s parlamentem v rámci dohodovacího řízení.

Podobně významným krokem, jako je reforma rozpočtu, je i zahrnutí parlamentu jako pojistky do procesu převodu hlasovacího schématu z jednomyslnosti ke kvalifikované většině, který ve skutečnosti v dílčích momentech znamená obejít mezivládní konferenci. Tato tzv. „passerelle“ předpokládá, že Evropská rada je schopna na základě konsensu změnit hlasování jednomyslností v konkrétní položce na kvalifikovanou větši-

nu. Tento záměr je ale opatřen dvěma podmínkami. První z nich je oznámení této vůle vnitrostátním parlamentům, které se mohou postavit do šesti měsíců na odpor a proces zablokovat. Druhou podmínkou je právě souhlas Evropského parlamentu. Obě přikázky v autonomním rozhodnutí Evropské rady je možné považovat za dostatečnou pojistku nahrazující mezivládní konferenci.⁶⁾

Evropský parlament prodělal změnu také z hlediska svého vnitřního složení. Ústavní smlouva uvádí, že dojde ke zvýšení celkového počtu na 750 poslanců, a především, že minimální dolní hranice počtu reprezentantů na členský stát je šest. Horní hranice byla stanovena na 96 míst. Opakované zvětšování velikosti parlamentního pléna, jehož jsme svědky již od Amsterodamské smlouvy, bude bezesporu vyžadovat organizačně technická opatření na straně této instituce. Stanovení minimálního počtu poslanců na členský stát je nicméně vítaným krokem, který přispěje k zajištění adekvátní reprezentace všech politických sil v malých členských zemích.

Kontext reformy institucionálního trojúhelníku

Ústavní smlouva vytváří právní subjektivitu Evropské unie a bourá tzv. maastrichtský chrám. Tato jednoduchá skutečnost znamená, že do budoucna již nejsou z hlediska právního odděleny instituce EU a instituce ES a vytváří se jednotná institucionální struktura Evropské unie za účelem správy agendy všech tří bývalých pilířů. Tato skutečnost znamená faktické posílení supranacionálních orgánů, které byly v určitých oblastech pouze „zahrnuty“ do dění a dostatečně „informovány“. Institucionální reforma v ústavní smlouvě je poměrně zásadním krokem také z dalšího důvodu. Tento dokument mění základní stavební kámen integračního procesu, kterým byl princip politické solidarity a „nadstandardnosti“ vzájemného vyjednávání. Tato historická zásada projevující se nadhodnocováním malých partnerů a snižováním vlivu velkých členských států pomocí procedury vážení hlasů se v ústavní smlouvě ruší. Evropská unie bude nadále fungovat jako standardní organizace, kde je velikost člen-



ské země přímo promítnuta do její hlasovací síly. Konečně dalším a nezanedbatelným důvodem, proč není možné novinky ústavní smlouvy podceňovat, ale naopak je nutné snažit se o jejich kritickou analýzu, je vznik nových třecích ploch a rizik následkem snahy o personifikaci a politizaci centrálních unijních postů. Tento krok pravděpodobně povede k silnějšímu prosazování jednotlivých stranických rodin v rozhodovacím schématu Evropské unie. Ústavní smlouva v tomto případě slouží jako impuls ke konsolidaci politického spektra na nadnárodní úrovni. Evropské politické strany totiž doposud trpí roztržitostí, slabou vazbou na základny v členských státech, nedostatkem témat v průběhu evropských voleb a ostatně také do určité míry i slabou legitimitou způsobenou nízkou účastí voličů.

Ústavní smlouva nemá pouze svou unijní dimenzi, ale díky propojenosti politických systémů s nadnárodní úrovní disponuje také svým předvídatelným vnitrostátním rozměrem. Bezpochyby je možné očekávat, že schválení ústavy povede v budoucnu k větší synchronizaci politických procesů na vnitrostátní úrovni, ke koordinaci vnitrostátních složek s evropskou reprezentací zemí a k pokusům o transformaci pravidel na půdě evropského lobbingu. Následkem silnějšího zapojení vnitrostátních parlamentů do schématu EU můžeme předpokládat úpravu jednacích řádů poslaneckých sněmoven, důraz na taktiku a komunikaci ve vztahu k exekutivě a také delší transformaci vnitrostátních pravidel komunikace a utváření unijní strategie.



pitrova@fss.muni.cz

¹⁾ Viz Smlouva zakládající ústavu pro Evropu CIG 87/2/04 REV 2, Protokoly a přílohy I a II připojené ke Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Doplnění 1 k dokumentu CIG 87/04 REV 1, Prohlášení, která se připojuje k závěrečnému aktu mezivládní konference, a závěrečný akt. Doplnění 2 k dokumentu CIG 87/04 REV 1.

²⁾ Dá se předpokládat vytvoření dalších sektorových rad, nebo případně jejich ponechání pod rámcem obecné rady s tím, že systém bude formálně rozdělen na dvě, ale jedna z formací bude naplňována odbornými sektorovými ministry.

³⁾ Text také upravuje tzv. superkvalifikovanou většinu a to jako 72 procenta členů Rady zastupujících, minimálně 65 procent populace.

⁴⁾ Prohlášení k čl. I-25 říká, že se může vyskytnout skupina neshodných zemí těsně pod nově definovanou blokační menšinou (minimálně tři čtvrtiny daného počtu obyvatel, nebo tři čtvrtiny počtu členských států). Rada se v takovém případě zachová tak, že jejich otázku projedná a vyvine veškeré možné úsilí k dosažení uspokojivého řešení. Možnost zrušení tohoto „zmírňujícího režimu“ bude otevřena až po roce 2014. Podobné „zmírnění“ podmínek blokační menšiny existuje také v současnosti. Evropská unie tím vyjadřuje přesvědčení, že vytváření blokační menšiny je politickým krokem, a nikoliv pouhou hrou čísel.

⁵⁾ Česká republika bude předsedat EU jako druhá (po Slovinsku) v týmu společně s Francií a Švédskem v období od června 2008 do prosince 2009.

⁶⁾ Není bez zajímavosti, že tyto pojistky byly vloženy až mezivládní konferencí a v původním schématu ústavní smlouvy vydané konventem se nevyskytovaly. Záměr převést hlasování se sice oznamoval vnitrostátním parlamentům, ale ty neměly možnost přímé blokace a Evropský parlament chyběl úplně.

Ministr zahraničí EU a Evropský útvar pro vnější činnost¹⁾

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) Evropské unie bezpochyby patří mezi oblasti, které doznávají v rámci ústavní smlouvy EU největších změn. Tyto změny se týkají mnoha otázek – institucionálních, rozhodovacích mechanismů, aktivit EU v oblasti vnějších vztahů, především ve vojenské oblasti, a dalších. Tento článek se zaměří na jednu konkrétní oblast institucionálních změn v oblasti SZBP, která souvisí s vytvořením funkce ministra zahraničních věcí EU a Evropského útvaru pro vnější činnost, který má tuto novou funkci podporovat. Pokusí se nastínit hlavní možné přínosy této institucionální rošády, stejně jako poukázat na potenciální úskalí a problémy, které mohou v jejím rámci nastat.

DAVID KRÁL

Problém personifikace evropské zahraniční a bezpečnostní politiky je starý již několik desetiletí. Názorně jej lze demonstrovat výrokem bývalého šéfa americké diplomacie Henryho Kissingera, který si postěžoval na neexistenci jednoho telefonního čísla v Evropě, na které by mohl zavolat v případě krize. Odhlédneme-li od faktu, že Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie v té době ještě formálně neexistovala (zakotvena byla až v Maastrichtské smlouvě), tento výrok od té doby rezonoval v myslích evropských politiků. Byl bezpochyby jedním z motivů, proč se Evropská unie rozhodla při další revizi zakládajících smluv, tedy v Amsterdamské smlouvě (která vstoupila v platnost 1. května 1999), zřídit funkci tzv. Vysokého zmocněnce pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, která je od svého vzniku spojena se jménem Javier Solany. Jeho hlavním popisem práce podle stávající dílky smluv je podpora Rady v otázkách SZBP, především tím, že přispívá k formulaci, přípravě a provádění politických rozhodnutí, jednání jménem Rady na žádost jejího předsednictví a vedení politického dialogu se třetími stranami.

Tento krok se ovšem projevil z hlediska cílů, které Evropská unie sledovala při zřízení funkce Vysokého zmocněnce, jako nedostatečný. Je tomu tak hned z několika důvodů. Jednak Vysoký zmocněnec není jedinou osobou, která hovoří jménem Evropské unie v otázkách SZBP. Unii zastupuje především předseda Evropské rady (premiér či prezident předsedající země střídající se v půlročním intervalu) a komisař pro vnější vztahy (nyní komisařka Ferrero-Waldnerová) – tedy systém známý jako tzv. trojka. Dále Vysoký zmocněnec postrádá jak dostatečné pravomoci, tak personální zázemí k tomu, aby mohl společnou zahraniční politiku účinně řídit. Zatímco

v generálním sekretariátu Rady disponuje Javier Solana pouze asi 150 úředníky, v Evropské komisi se zabývá otázkami zahrnujícími různé aspekty vnějších vztahů přes 3000 zaměstnanců. Asi nejdůležitějším důvodem, proč Solanův úřad nesplnil očekávání spojená s jeho zřízením, je však každodenní realita evropské zahraniční politiky. Ta funguje velmi dobře v případech, které nejsou příliš kontroverzní nebo se netýkají klíčových otázek mezinárodních vztahů. Jakmile má ovšem Evropská unie dospět ke společné pozici, kdy se členské státy – a především ty velké – nedohodnou, dochází velmi často k obcházení Vysokého zmocněnce a velké státy buď artikulují pouze své postoje, nebo v horším případě si přímo osobují právo hovořit jménem celé Evropské unie. Jako příklad této evropské *realpolitik* můžeme vzpomenout stanovisko k vojenskému zásahu v Iráku nebo snahu o zahájení jaderného dialogu s Íránem. Ve druhém případě vzaly iniciativu do svých rukou tři velké státy – Francie, Velká Británie a Německo, přičemž Vysoký zmocněnec byl doslova odsunut na vedlejší kolej.

Ústavní smlouva přináší zásadní institucionální posun v této oblasti. Vytváří totiž funkci ministra zahraničí Evropské unie. Jisté rozpaky vyvolává již samotný název funkce. Do jaké míry je skutečně vhodné hovořit o ministru, když ústava zároveň nevytváří vládu EU? Ministr zahraničních věcí bude jediným z plejády evropských politiků, kterému bude příslušet titul ministra. Na druhé straně je možno ve zvolené terminologii vidět snahu o skutečné zviditelnění Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, oproti funkci Vysokého zmocněnce totiž invokuje funkci stálovou s jasně stanovenou odpovědností. Jak ovšem ukážeme dále, může se jednat pouze o klamný dojem.

Hlavním posunem oproti současnému stavu je fakt, že funkce ministra zahraničních věcí v sobě spojuje dvě existující funkce – jednak zmiňovaný post Vysokého zmocněnce pro SZBP a jednak současnou funkci komisaře pro vnější vztahy. Cíl této institucionální změny je evidentní – dát zahraničním vztahům EU větší koherenci. Vnější činnost Evropské unie totiž v současnosti obsahuje oblasti, které spadají jak do pravomoci Rady (tedy především vedení politického dialogu s třetími zeměmi a kontrolu vojenských misí EU), tak do pravomoci Evropské komise (především zahraniční obchod, rozšíření, sousedskou politiku a humanitární a rozvojovou pomoc). Přitom oba aspekty jsou často velmi provázané – například obchodní politika, která je v gesci Komise, může fungovat jako silný nástroj politického či diplomatického tlaku, který může adekvátně vyvinout pouze Rada. Z tohoto pohledu se zdá být logické, aby zahraniční politiku řídila jedna osoba, která tak bude sedět pod dvěma „klobouky“, kterými jsou právě Rada a Komise.

Ústavní smlouva dává ministru zahraničí několik nových pravomocí, jimž se v současnosti netěšila ani jedna z funkcí, které v sobě kombinuje. Jedná se především o právo iniciativy. Přičemž v oblasti SZBP se bude jednat o právo iniciativy spolu s dalšími členskými státy (zajímavé v této souvislosti je, že Komise tak formálně toto právo ztrácí, ovšem stejně jej využívala pouze zřídka), zatímco v dalších oblastech vnější činnosti bude mít evropský ministr zahraničí toto právo s podporou kolegia Komise.

Italské předsednictví v průběhu mezivládní konference předložilo ještě radikálnější návrh, a sice že by se o veškerých návrzích evropského ministra zahraničí rozhodovalo v Radě kvalifikovanou většinou. Jednalo se však o návrh pro většinu delegací členských zemí neakceptovatelný. Proto ústavní smlouva zavádí možnost hlasování kvalifikovanou většinou v Radě v případě, kdy Evropská rada přímo vyzve ministra zahraničí, aby předložil návrh k určité otázce. Jedná se ovšem o poměrně limitující možnost aplikace většinového rozhodování, která zřejmě nepovede k zásadnímu průlom v rozhodovacích procedurách Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Další významnou pravomocí evropského ministra zahraničí je jeho funkce koordináční. V Radě se tato funkce projevuje tím, že ministr zahraničí bude předsedat Radě pro zahraniční vztahy, ruší se zde tedy současné rotační předsednictví. Bude to znamenat vyšší nároky na komunikaci ministra zahraničí s jednotlivými ministry zahraničí členských států i s jednotlivými ministerstvy. Zástupce ministra zahraničí bude zřejmě rovněž předsedat Politickému a bezpečnostnímu výboru (COPS), který asistuje jednání Rady pro zahraniční věci v otázkách SZBP především v otázkách týkajících se zvládání krizí a civilních a vojenských misí Evropské unie. Otázkou ovšem je, do jaké míry se tato metoda bude vztahovat i na COREPER (podporující rovněž práci Rady pro zahraniční vztahy) a na pra-

covní skupiny Rady – tato otázka není výslovně řešena a zdá se, že některé členské státy budou tento scénář rozporovat.

Dalším problémem může být, že přes 30 pracovních skupin zabývajících se aspekty zahraničních vztahů připravuje i jednání jiných formací Rady, kde se bude předsednictví nadále střídát (např. Rada pro záležitosti justice a vnitra). Další otázky vyvolává koordinační role ministra zahraničí v rámci Evropské komise. Ačkoli se nepředpokládá, že by ministr zahraničí nahradil všechny stávající komisaře, kteří mají v gesci vnější činnosti Unie, může jeho koordinační úloha vést k narušení současného teoretického principu rovnosti komisařů například tím, že bude mít *de facto* právo veta vůči stanoviskům či názorům komisařů, jejichž portfolio obsahuje vnější vztahy. Tyto otázky jsou stěžejní ošetřitelné právně, spíše bude záležet na konkrétní konstelaci a na tom, jaké pracovní metody budou nastaveny mezi předsedou Komise, ministrem zahraničí a jinými členy Komise.

Další aspekty činnosti ministra zahraničí lze dovodit již ze současného popisu práce Vysokého zmocněnce, nicméně ústavní smlouva jim rovněž dává poněkud jinou dimenzi. Pokud jde o funkci reprezentativní (zastupování Unie ve věcech Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vyjadřování postojů Unie v mezinárodních organizacích), největší nejasnosti vyvolává jeho



vztah ke stálému předsedovi Evropské rady, který má podle ústavní smlouvy rovněž zastupovat Unii v otázkách SZBP „aniž by byly dotčeny pravomoci ministra zahraničí“. Toto ustanovení je většinou interpretováno tak, že zatímco předseda Evropské rady bude jednat například s prezidentem USA, protějškem ministra zahraničí EU bude americký státní tajemník.

K jistému posunu v reprezentativní funkci oproti současnému zmocnění dochází ve vztahu k Radě bezpečnosti OSN. Ústavní smlouva stanoví, že státy, které jsou členy Rady bezpečnosti OSN (ať již stálí nebo nestálí), v případě, že existuje společný postoj EU k otázkám projednávaným v Radě bezpečnosti, požádají ministra zahraničí o přednesení postoje Unie. To může znamenat větší viditelnost Evropské unie navenek, ministr zahraničí ovšem nebude moci v Radě bezpečnosti jménem členských států rozhodovat. Nepůjde tedy o „křeslo“ pro Unii. Na druhou stranu, pokud bude společný postoj EU existovat, mají členské státy v Radě bezpečnosti zastoupené z ústavní smlouvy povinnost tento postoj respektovat a hájit.

V neposlední řadě je třeba zmínit implementační roli evropského ministra zahraničí, na základě které má, spolu s členskými státy, provádět Společnou bezpečnostní a zahraniční politiku. To zahrnuje širokou škálu aktivit, včetně vedení politického dialogu až po řízení vojenských misí Evropské unie. Největší posun v této oblasti nesouvisí s funkcí samotnou, ale právě se zřízením Evropského útvaru pro vnější činnost. Je pochopitelné, že při obrovském nárůstu agendy spojeném s novou funkcí nebude možno zachovat současný systém, kdy v generálním sekretariátu Rady pracuje v Solanově týmu řádově pouze několik desítek úředníků.

Ústavní smlouva přitom nespecifikuje činnost Evropského útvaru pro vnější činnost, ale ponechává tuto otázku dalším evropskému rozhodnutí Rady. Ačkoli formálně bude možnost útvar zřídit až po tom, co vznikne funkce ministra zahraničí, již v současnosti se vedou debaty, jak by měl uvedený útvar fungovat. Hlavní otázky se zaměřují na institucionální zakotvení nové služby, rozsah její činnosti a nastavení vztahů s dalšími unijskými institucemi a národními diplomatickými službami.

Pokud jde o institucionální postavení nového orgánu, v současnosti se debatuje o několika možných scénářích. Podle prvního by se mělo jednat o orgán *sui generis*, který nebude ani součástí Evropské komise, ani Rady. K tomuto názoru se přiklání i někteří poslanci Evropského parlamentu (např. Lamberto Dini nebo Klaus Hänsch), kteří tvrdí, že pokud by měla nová služba spadat pod Radu nebo Komisi, bylo by to explicitně v ústavní smlouvě zmíněno. Výhodou tohoto systému by bylo, že by nový orgán mohl pracovat nezávisle, bez tlaků ze strany členských států nebo Komise, a tím zefektivnit fungování SZBP. Hlavní nevýhodou by byla nejasná demokratická

odpovědnost tohoto orgánu (vůči Radě či Komisi, o Evropském parlamentu již nemluvě) a příliš velké vzdálení členským státům.

Další alternativou by bylo začlenění nového útvaru do struktury buď Rady, nebo Komise. Zde ovšem narážíme na základní problém – pokud má evropská zahraniční služba odrážet dvojistou legitimitu ministra zahraničí, kterému bude podřízena, jaký smysl by mělo, aby byla začleněna pouze do jednoho z těchto orgánů? Tudiž se nabízí čtvrtý scénář, podle kterého by nový útvar zůstal administrativně rozdělen mezi Radu a Komisi, s tím, že bude zapotřebí zásadně posílit koordinaci a komunikaci mezi jednotlivými službami obou orgánů. Otázka je, do jaké míry se to podaří, především s ohledem na to, že pracovní metody v sekretariátu Rady i v Komisi jsou velmi rozdílné.

Pravděpodobně ještě důležitější otázkou ovšem bude vymezení mandátu Evropského útvaru pro vnější činnost. Ústavní smlouva definuje v části III, hlavě V vnější činnost Evropské unie velmi široce a zahrnuje SZBP, společnou obchodní politiku, spolupráci se třetími zeměmi a humanitární pomoc, ochranná opatření, mezinárodní smlouvy, vztahy EU s mezinárodními organizacemi a provádění ustanovení o solidaritě v případě teroristického útoku nebo živelní pohromy.

Zřejmě by nebylo optimálním řešením, aby všechny tyto oblasti spadaly pod mandát nově ustanoveného útvaru. Zvláště v oblastech, kde má velmi silnou expertizu Evropská komise, jako jsou otázky obchodu či rozšíření, by měla Komise a její aparát zůstat hlavním těžištěm provádění těchto politik. Z toho důvodu by v oblasti působnosti útvaru pro vnější vztahy měly zůstat především otázky klasické politické diplomacie (která je stále převládající metodou ve vztazích k zemím, které nemají kandidátský status), stejně jako vztahy s mezinárodními organizacemi a civilní a vojenské mise pro zvládání krizí. Naopak v oblasti působnosti Komise by měly zůstat otázky, kde hraje Komise tradičně silnou úlohu a má rozsáhlou expertizu, jako je rozšíření, rozvojová pomoc a obchod. Otázkou je, kam podřadit vztahy s bezprostředními sousedy Evropské unie – ty totiž nepoužívají stejné nástroje a metody jako ve vztahu k zemím kandidátským, nicméně stále více v nich hrají roli i nepolitické aspekty vztahů. Kromě sektorového vymezení pravomocí nového orgánu ovšem efektivní podpora činnosti ministra zahraničí bude vyžadovat i jisté změny v otázkách horizontálních. Vzhledem k tomu, že úřad ministra bude vybaven významným právem iniciativy, bude rozhodně nutné posílit analytické a plánovací kapacity evropské zahraniční služby, včetně shromažďování informací.

Důležitou otázkou je rovněž reprezentativní aspekt evropské zahraniční služby. Je pravděpodobné, že současná zastoupení Evropské komise se transformují na mise EU,

které budou institucionálně součástí Evropského útvaru pro vnější činnost a budou spadat pod ministra zahraničí Unie. Tím pádem se tedy zřejmě rozšíří i jejich působnost v závislosti na tom, jak bude definován mandát zahraniční služby. V první fázi se zřejmě bude rekrutovat většina zaměstnanců delegací EU z Evropské komise a postupně bude doplňována zástupci národních diplomatických služeb. Ve střednědobém horizontu se tak může Evropská zahraniční služba stát lákavou alternativou, jak využít potenciálu a expertizu národních diplomatů, a přitom fungovat v rámci nového útvaru, a to zvláště pro menší státy, které již v současnosti zvažují zesílení některých svých diplomatických zastoupení ve třetích zemích.

Je možno říci, že zřízení funkce ministra zahraničních věcí a jemu podřízenému Evropskému útvaru pro vnější činnost je doposud možná největší institucionální rošádou v dějinách evropské integrace. Vzhledem k tomu, že v současnosti vyvolává mnoho nejasností, je zapotřebí, aby se do diskuse o ní již v této přípravné fázi zapojilo velké množství aktérů, především členské státy, Komise i Evropský parlament. Konečný úspěch celého tohoto cvičení bude záviset na mnoha faktorech. Tím nejviditelnějším je samozřejmě úspěšná ratifikace ústavní smlouvy.

Zdá se, že zřízení funkce ministra zahraničí a možná i evropské zahraniční služby by bylo možno docílit i za stávajícího smluvního rámce meziinstitucionální dohodou. Ovšem legitimita takového kroku by samozřejmě byla daleko pochybnější, než když bude výslovně zakotven v ústavní smlouvě. Dále bude velmi záležet na vstřícnosti klíčových hráčů, především Rady, Komise a Evropského parlamentu. Bylo by velmi nešťastné, kdyby se bitva o ministra zahraničí a diplomatickou službu EU stala další bitvou o sílu a vliv existujících institucí. I pokud budou funkce ministra i diplomatická služba zřízeny, není zde garance toho, že skutečně přispějí k větší koherenci a efektivitě zahraniční politiky Evropské unie.

Dá se předpokládat, že zachovaná převládající jednomyslnost zůstane nadále hlavní brzdou dynamického vývoje SZBP. Stejně tak ovšem klíčové bude personální obsazení funkce ministra zahraničí EU (je zřejmé, že prvním ministrem zahraničí se stane Javier Solana) a to, jakým způsobem bude zvládat svou dvojjedinou roli, především v rámci Komise. Konečně velmi důležité bude i vymezení akčního rádia evropské zahraniční služby a jejího personálního a finančního zabezpečení.

dkral@europeum.org

¹⁾ Ústavní smlouva operuje s termínem Evropský útvar pro vnější činnost. Pro zjednodušení používáme v textu článku zjednodušující termíny, jako např. Evropská zahraniční služba.

Charta základních práv Evropské unie

Ochrana lidských práv se na počátku evropské integrace nenacházela zrovna v centru pozornosti *acquis communautaire*. Evropské právo se soustřeďovalo zejména na otázky ekonomické integrace a souvisejících politik; problematika lidských práv se zdála být dostatečně ošetřena ve vnitrostátních ústavních systémech členských států a specializovaných mezinárodních strukturách (Rada Evropy a v jejím rámci zřízený Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku).

IVO ŠLOSARČÍK

Brzy se nicméně ukázalo, že i ekonomická integrace může obsahovat zásahy do práv občanů i firem. Evropská komise i Evropský soudní dvůr proto opakovaně musely řešit námitky, že evropské právo dostatečně nerespektuje principy ochrany lidských práv. Nerespektování lidských práv garantovaných ústavou členského státu iniciovalo dokonce i „rebelie“ ústavních soudů členských zemí proti *acquis communautaire* (zejm. tzv. „Sága Solange“ v letech 1974–86 v SRN). Po první fázi zdrženlivého postoje tak začal Evropský soudní dvůr (ESD) v Lucemburku ve svých rozhodnutích opakovaně rušit normy přijaté institucemi EU kvůli jejich rozporu s obecnými principy ochrany lidských práv chráněných evrop-

ským právem. I když tato lidská práva nebyla výslovně garantována zakládajícími smlouvami, Evropský soudní dvůr je v podstatě „vydestiloval“ ze společných ústavních tradic členských států i z mezinárodního práva. Evropský soudní dvůr tak ve své judikatuře uznal existenci katalogu lidských práv garantovaných *acquis communautaire*. Problémem však bylo, že tento „euro-lidskoprávní“ katalog práv měl značně neurčité hranice a měnil se v závislosti na rozhodovací praxi lucemburského soudu (ESD).

Současný stav

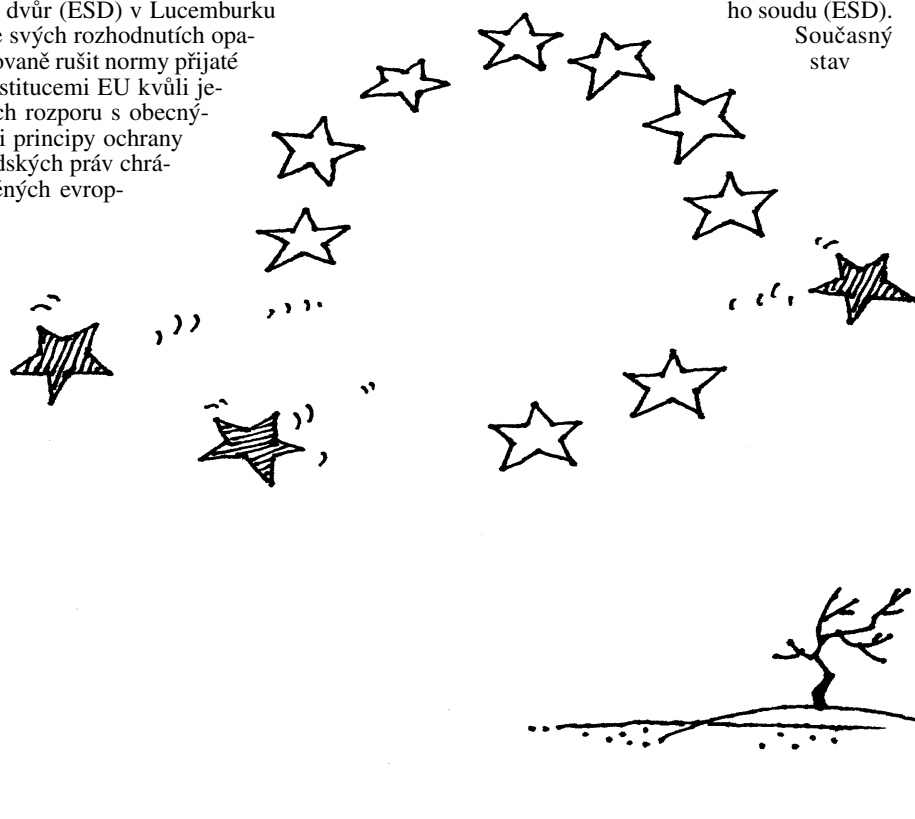
ochrany lidských práv prostřednictvím *acquis communautaire* je rovněž komplikován nejasnostmi ve vztahu k systému ochrany lidských práv podle Evropské úmluvy o lidských právech (dále „Úmluva“), která je realizována primárně prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (ESLP). Evropský soudní dvůr prohlásil Evropskou úmluvu o lidských právech za jeden ze svých inspiračních zdrojů (Nold, C-4/73), na Úmluvu výslovně odkazuje primární právo EU (čl. 6 SEU) a všechny členské státy Evropské unie jsou signatáři Úmluvy. Zároveň ale Evropská unie (či Evropské společenství) není smluvní stranou Úmluvy a nemůže být ani žalována před Evropským soudem pro lidská práva. Na druhé straně již ESLP prohlásil jednání členského státu implementujícího evropské právo (organizování voleb do Evropského parlamentu) za porušení práv garantovaných Evropskou úmluvou o lidských právech (kauza Matthews v. Velká Británie, kde šlo o vyloučení obyvatel Gibraltaru z voleb do Evropského parlamentu).

Argumentace lidských práv tak byla používána jak pro omezení aktivity orgánů Evropské unie, tak pro kontrolu akcí členských států při implementaci *acquis communautaire* (Wachauf, C-5/88). V nedávné době také úspěšně argumentoval členský stát, když obhájil omezení volného pohybu zboží nutností respektovat svobodu projevu a svobodu shromažďovací svých občanů (Schmidberger, C-112/00).

Kvůli nejasnostem v otázce ochrany lidských práv v Evropské unii sílily v 90. letech hlasy volající po přijetí jasného katalogu lidských práv platných v Evropské unii.

Tento katalog by neměl nahradit systém ochrany lidských práv v jednotlivých státech EU, ale měl by primárně garantovat respektování lidských práv ze strany institucí Evropské unie a omezit volnost rozhodování ESD.¹⁾

V roce 2000 se proto sešel zvláštní Konvent (odlišný od Konventu o budoucnosti Evropy z let 2002–3), jehož úkolem bylo připravit Chartu lidských práv pro Evropskou unii. Konventu roku 2000 se účastnili



zástupci institucí Evropské unie, vlád i parlamentů členských zemí i (jako pozorovatelé) zástupci ESPL; na rozdíl od nedávného Konventu o budoucnosti Evropy do něj ale nebyli zapojeni reprezentanti kandidátských zemí. Konvent 2000 připravil značně ambiciózní katalog lidských práv, který byl přijat na summitu v Nice v prosinci 2000. Přijatá Charta základních práv Evropské unie ale byla v roce 2000 přijata pouze jako nezávazný dokument – bylo konstatováno, že Charta není závazným pramenem evropského práva vymahatelným před evropskými či domácími soudy. Zároveň neměla Charta vytvářet práva nová, ale jen do jednoho přehledného dokumentu kodifikovat lidská práva již v evropském právu chráněná.

Přes svůj nezávazný charakter Charta nicméně měla vliv na ochranu lidských práv v Evropské unii. Evropský soudní dvůr začal na Chartu ve svých rozsudcích odkazovat – sice ne přímo jako na pramen práva („Charta je nezávazná“), ale jako na důkaz toho, že obdobná lidská práva jsou již v evropském právu chráněna (na základě mezinárodních práva a ústavních tradic členských zemí). Charta základních práv tak do jisté míry pronikla do evropského práva „zadními vrátky“, i přes snahu členských států a institucí EU tomu zabránit.

Na svého staršího jmenovce navázal Konvent o budoucnosti Evropy (2002–2003), který si mezi svými úkoly vytkl odstranit nejasnosti ohledně postavení Charty základních práv v systému evropského práva. Řešení navržené Konventem bylo učinit z Charty právně závazný dokument a začlenit jej do ústavní smlouvy EU jako její II. část. O tomto kroku existovala mezi delegáty Konventu poměrná shoda a míra debaty byla relativně omezená. Charta základních práv (český překlad používá také pojem „Listina základních práv Unie“) byla začleněna do Smlouvy o Ústavě pro Evropu jako její II. část.²⁾

Pro pochopení Charty základních práv jsou důležité zejména čtyři prvky:

1. Koho Charta zavazuje;
2. Katalog lidských práv garantovaných Chartou;
3. Úroveň ochrany lidských práv v Chartě;
4. Výjimky a garance proti zneužití práv.

Charta omezuje primární jednání institucí Evropské unie. Členské státy se musejí řídit Chartou jen potud, pokud provádějí evropské právo a plní své povinnosti vyplývající z členství v Evropské unii (např. přijímají zákony implementující směrnice). Charta by tak neměla „konkurovat“ vnitrostátním ústavním dokumentům pro ochranu lidských práv, jako je například česká Listina základních práv a svobod nebo lidskoprávní články německého Základního zákona. V praxi nicméně bude někdy komplikované rozlišit, kdy členský stát aplikuje pouze evropské právo a kdy se jeho aktivita dostává mimo něj – lze proto očekávat i jakousi „difúzi“ lidskoprávních standardů Charty do domácího ústavního práva.

Charta obsahuje rozsáhlý katalog práv, která jsou rozčleněna do šesti bloků. První je označen jako „Důstojnost“ a obsahuje právo na ochranu lidské důstojnosti, právo na život, právo na tělesnou a duševní integritu a zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení a trestání; stejně tak je zakázáno otroctví a nucené práce. Zajímavým odrazem současných debat je pak výslovný zákaz reprodukčního klonování lidských bytostí a eugenických praktik. Pro rozdílnost názorů mezi členskými státy se naopak tato Charta jasně nevyjadřuje k otázce umělého přerušování těhotenství.

Druhá kapitola Charty je nazvána „Svobody“ a obsahuje mj. garance ochrany soukromí a rodinného života, práva na svobodu náboženství, svobodu projevu, svobodu sdružovací a shromažďovací, právo na vzdělání a svobodnou volbu povolání i právo na azyl. Novinkou je výslovná garance práva na ochranu osobních dat i velmi opatrná formulace týkající se práva uzavřít sňatek, kde již existuje nepřímý odkaz na možnost svazků osob stejného pohlaví v těch zemích, kde to vnitrostátní právo připouští. Rostoucí význam duševního a průmyslového vlastnictví v Evropské unii (a moderní společnosti vůbec) našel odraz v Chartě v tom, že je jeho ochrana specificky garantována vedle „tradičního“ práva na ochranu vlastnictví.

Třetí kapitola Charty je nazvána „Rovnost“ a obsahuje nejen zásadu rovnosti před zákonem a zákaz diskriminace na základě národnosti (státní příslušnosti), náboženství, politického přesvědčení, majetku, postižení, věku nebo sexuální orientace, ale i specifické záruky práv dětí, seniorů nebo osob s postižením. Zajímavá je rovněž výslovná možnost afirmativní akce, která má podpořit účast mužů či žen v oborech, kde je jedna skupina výrazně méně zastoupena (afirmativní akce tak může zvýhodňovat muže i ženy, záleží na oboru činnosti).

Čtvrtá kapitola Charty je nazvána „Solidarita“ a zabývá se zejména ochranou pracovníků a principy pracovního práva. Poměrně nejasné jsou zde ale garantována práva na přístup do systému sociálního zabezpečení a zdravotnické péče v jiném státě Evropské unie – důvodem byla obava „štedřejších“ států z „vysávání“ až zneužívání svých systémů občany z jiných zemí Evropské unie.

Pro nestátní organizace i jiné subjekty je pak v Chartě mimořádně zajímavou kapitola V. nazvaná „občanská práva“. Ta obsahuje nejen již v současnosti existující práva jako pasivní a aktivní volební právo do Evropského parlamentu a místních zastupitelských orgánů nebo právo na diplomatickou a konzulární ochranu mimo území Evropské unie, ale i širěji koncipovaná práva na „dobrou správu věcí veřejných“ („good administration“) a právo na přístup k úředním dokumentům. Poslední balík práv shrnuje Charta do kapitoly „Soudnictví“, která mj. obsahuje některé záruky spravedlivého procesu, včetně principu presumpce nevin,

zásady non bis in idem nebo zásady přiměřenosti sankcí za delikty.³⁾

Charta nemá v úmyslu oslabit ochranu lidských práv tam, kde je již v současnosti dostatečná. Proto by se v případech, kdy se vnitrostátní předpisy nebo mezinárodní právo zaručují vyšší úroveň ochrany, měla použít vyšší standard. I tento požadavek může nicméně způsobit potíže, když například budou kolidovat dvě proti sobě stojící práva.

Pro plné pochopení významu Charty základních práv Evropské unie je důležité si uvědomit, že ne všechna práva v Chartě jsou bezpodmínečná. Mohou být omezena jinými částmi evropského (ústavního) práva (např. při zákazu diskriminace – zákaz diskriminace handicapovaných osob stále neznamená povinnost umožnit slepčům řídit dopravní letadla) nebo mohou být omezena právy jiných osob (svoboda projevu realizovaná jednou osobou se může snadno střetnout s právem na důstojnost osoby druhé); i Charta samotná pak obsahuje výslovnou klauzuli proti zneužívání práv v ní obsažených. Některá práva v Chartě jsou také formulována poměrně obecně (jako „principy“), například princip vysoké úrovně ochrany zdraví – tyto principy by neměly být přímo soudně vymahatelné, ale měly by sloužit jako základ pro přijímání prováděcích aktů orgány Evropské unie nebo členskými státy, a nebo jako interpretační (výkladová) pomůcka. Úprava v Chartě týkající se lidských práv je tak podobná jako česká úprava části sociálních práv v Listině základních práv a svobod.

Součástí debaty o úloze Charty základních práv je také plánované přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech. Přistoupení k Úmluvě ale nebude okamžité – bude třeba změnit samotnou Úmluvu (ta s členstvím jiných subjektů než států nepočítá) a Ústava pro Evropu neobsahuje ani indikativní termín, kdy by k podpisu Úmluvy o lidských právech Evropskou unií mělo dojít. Vzhledem k vážnosti některých ustanovení Charty pak bude mít mimořádný význam to, jak bude Evropský soudní dvůr práva obsažená v Chartě interpretovat – jak by zřejmě řekli Angličané „jaké svaly praxe navlékne Soud na kosti Charty“.

islosarcik@europeum.org

¹⁾ Důkladný přehled poskytuje např. Matej Avbelj: *European Court of Justice and the Question of Value Choices: Fundamental human rights as an exception to the freedom of movement of goods*, Jean Monnet Working Paper 6/2004; k dispozici na www.jeanmonnetprogram.org (údaj z 2. května 2005).

²⁾ Pro akademickou debatu o Chartě viz Gráinne de Búrca: *Fundamental Rights and Citizenship*. In Bruno de Witte (ed.) *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI Florencie 2003.

³⁾ Velmi podrobný přehled práv garantovaných Chartou podává Lenka Pítrová v publikaci Král, Pítrová, Šlosarčík: *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu*, Europeum 2004.

Ústavodárný proces v Evropské unii

JIŘÍ
ZEMÁNEK

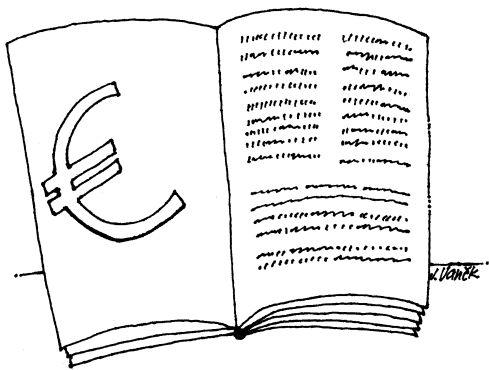
Východiska konstitucionalizace evropského práva

Římská smlouva z roku 1957 založila Evropské hospodářské společenství jako *účelové seskupení* pro ekonomickou integraci, přičemž postrádala formální znaky ústavního rámce tohoto procesu. Byla ratifikována v souladu s ústavními předpisy tehdejších prvních šesti členských států jako (zpravidla běžná) mezinárodní smlouva, ačkoli už obsahovala – zčásti jen implicitně – řadu standardních ústavních principů. Jednalo se například o dělbu pravomocí mezi Společenství a členské státy (federativní princip), vymezení působnosti mezi orgány Společenství s možností přezkoumání jejich politických a právních rozhodnutí nezávislým soudem (zásada vlády práva), zásady stejného zacházení a právní jistoty (coby elementy lidských práv) aj. Na tyto ústavní principy v materiálním smyslu poukázala a dále je pak rozvinula rozhodovací praxe orgánů Společenství, zejména Soudního dvora.

Znovunabytá demokratická ústavnost zakládajících členských států nedlouho po prodělané přímé zkušenosti s totalitním režimem sice volala po plnohodnotných, formálních zárukách pro výkon pravomocí svěřených na nadstátní úrovni, ty se však v přijaté koncepci neprosadily. Znamenalo by to nejprve provést zásadní změny v ústavách členských států, které by umožnily schválení Smlouvy EHS jako dokumentu ústavní povahy napříč Společenstvím jednotným způsobem, se zřetelnou nadřazeností její platnosti – v otázkách Smlouvou a prováděcími předpisy upravených – nad celky právních řádů členských států (s nepochybnitelnou superioritou i vůči národním ústavám). Memento nedávného (1954) francouzského odmítnutí Smlouvy o Evropském obranném společenství a míra politického rizika spojená s případným neúspěchem a diskreditací myšlenky integračního projektu vedly zakladatele k opatrnosti.

Namísto „čistého“ ústavního řešení byla zvolena pragmatická strategie postupných konkrétních kroků, potvrzená solidními výsledky Evropského společenství uhlí a oceli, které měly nejprve fakticky prokázat životaschopnost tohoto integračního projektu, než bude možno přikročit k naplnění vize sjednocené Evropy.¹⁾ Rubem zvoleného postupu (přirozeně!) byla mj. málo zřetelná dělba pravomocí mezi Společenstvím a jeho členskými státy, kazuisticky rozptýlená podle jednotlivých politik a postrádající přehledná obecná pravidla pro jejich výkon. Muselo dojít k deparlamentarizaci rozhodovacího

procesu ve Společenství, založeného na specifické dělbě moci („institucionální rovnováha“) a tzv. komunitární metodě přijímání právních aktů, s výlučnou legislativní iniciativou nezávislé (nadstátní) Komise, s Radou ministrů členských států jako vrcholným zákonodárným sborem, dlouhou dobu bez reálné spoluúčasti Evropského parlamentu, na členských státech nezávislého (a v tomto smyslu nadstátního) teprve od zavedení přímé volby občanů členských států (1979), s vyloučením přímé účasti národních parlamentů. Absence přehledné hierarchie právních aktů Společenství a počáteční nevyjasněnost jejich účinků pro členské státy byly rovněž „cenou“ za tuto volbu. Smlouva nesměřovala k vybudování vlastního standardu lidských práv, omezujícího moc Společenství vůči občanům členských států. A konečně, Smlouva provozovala jakousi pojmovou „hru na schovávanou“, označujíc legislativní právní akty Společenství s funkcí zákonů jako „nařízení“, ústřední orgán moci výkonné jako Komisi, pravomoc Soudního dvora pro kontrolu slučitelnosti právních aktů Společenství se Smlouvou, typickou pro národní ústavní soudnictví, jako „řízení o neplatnosti“ apod.



Konstitucionalizace postupující „suchou cestou“

Upevnění ústavních záruk života společnosti (rozvoj systému ochrany lidských práv, odpovědnost za škodu způsobenou protiprávním jednáním státu, judicializace politiky), k němuž mezitím dospěl vývoj v členských státech, na jedné straně, a postupné rozšiřování záběru politik Společenství („prohlubování“ integrace), na druhé straně, zvýraznily shora uvedené deficity akceschopnosti i demokratické legitimacy systému Společenství. Vznikající napětí zčásti neutralizoval Soudní dvůr svou judi-

katurou, silně prointegračně angažovanou, v duchu postulátu „utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“.²⁾ Změny v rovnováze systému Společenství, například v důsledku postupného přechodu od jednomyslnosti v Radě k hlasování kvalifikovanou většinou, byly pravidelně kompenzovány větším zapojením Evropského parlamentu do rozhodovacího procesu.

Na základě rozsudků Soudního dvora, které – mnohdy přes počáteční odpor³⁾ – byly v členských státech postupně akceptovány, byly dotvářeny – formulací obecných právních zásad společných ústavním tradicím členských států jako pramenu evropského práva⁴⁾ – takové ústavní principy a instituty, jako přímý vnitrostátní účinek⁵⁾ a přednost komunitárního práva,⁶⁾ povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátního práva,⁷⁾ odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva,⁸⁾ vláda práva,⁹⁾ legalita právních aktů,¹⁰⁾ ochrana dobré víry („legitimních očekávání“),¹¹⁾ účinná právní ochrana,¹²⁾ zákaz retroaktivity,¹³⁾ zásady subsidiarity¹⁴⁾ a proporcionality,¹⁵⁾ právo na spravedlivý proces,¹⁶⁾ aj. Stejným způsobem byla dovozena lidská práva, označovaná za „základní práva“,¹⁷⁾ jako zákaz diskriminace,¹⁸⁾ ochrana lidské důstojnosti,¹⁹⁾ ochrana vlastnického práva,²⁰⁾ ochrana soukromí,²¹⁾ ochrana svobody projevu,²²⁾ ochrana svobody vyznání,²³⁾ aj.

Na úrovni práva Společenství jako autonomního řádu se rozvíjel soubor pravidel s ústavním obsahem, z hlediska funkce srovnatelných či rovnocenných obdobným pravidlům, platným na národní úrovni.²⁴⁾ Mezery v tomto souboru pravidel byly zaplňovány, standard Společenství někdy i převyšil národní standard²⁵⁾ a jeho respektování se stalo jednou z hlavních podmínek pro přijetí nového členského státu.²⁶⁾ Tyto změny byly zčásti příležitostně kodifikovány při revizích Smluv ES/EU (Jednotný evropský akt 1986, Maastrichtská smlouva 1992, Amsterdamská smlouva 1997, Smlouva z Nice 2000). Společenství se tím profilevalo jako *právní společenství*, tj. společenství, které uznává principy svobody, demokracie, vlády práva a úcty k právům a svobodám člověka.²⁷⁾

Evropská unie jako ústavní společenství

Sepětí obsahu a vzájemná funkční závislost národní a nadstátní úrovně ústavních principů pak založily předpoklad pro vytváření *stejnorodého ústavního prostředí*, v němž platí pro unijního občana (jednotlivce) stejná ochrana jeho postavení, zaručeného evropským právem. Jinými slovy, například svoboda pohybu a pobytu občana Unie, garantovaná unijním právem,²⁸⁾ má v každém členském státě shodný obsah a vynutitelnost: není podmíněna výdělečnou činností, prokazování zdrojů ke krytí životních nákladů i její případné omezení vycházejí ze stejných požadavků. Unijní občan se může dovolat ochrany svého práva

ve stejném rozsahu, pokud by bylo narušeno členským státem nebo Uní.

Mezi oběma úrovněmi ústavnosti existuje vztah vzájemného respektu. Na jedné straně, uplatnění zásady přednosti předpisu komunitárního práva před předpisem práva členského státu, nutné kvůli zachování jednotného účinku společných opatření, znamená neplatnost vnitrostátního předpisu (pouze jeho neaplikovatelnost na daný případ). Na druhé straně, soud členského státu nemůže sám prohlásit komunitární předpis za neplatný, nýbrž musí přenechat toto posouzení Soudnímu dvoru. V tomto smyslu lze hovořit o „ústavní toleranci“ obou ústavních rovin, vytvářejících spolu jedno *ústavní společenství*.²⁹⁾

Nicméně ani proces postupné konstitucionalizace ES/EU dosud zdaleka neodstranil nedostatky v efektivnosti, ale zejména v demokratické legitimitě systému, předurčené jeho pragmatickým založením. Po období určité stagnace ve snaze o vylepšení stavu (Amsterodamská i Niceská smlouva byla hodnocena v tomto smyslu jako zklamaná očekávání) a v neposlední řadě i v souvislosti s masivním rozšířením, které proběhlo v roce 2004, byl nyní učiněn další, tentokrát razantnější krok k nápravě.

Ústavní smlouva – potvrzení vývoje

Tímto krokem je Smlouva o Ústavě pro Evropu.³⁰⁾ Z obsahového hlediska je především konsolidací a potvrzením dosavadního procesu postupné konstitucionalizace evropského práva, kvalitativním posunem pouze v už nastaveném směru: přináší více efektivnosti v rozhodování Unie (např. nová definice kvalifikované většiny v Radě a její rozšíření na další oblasti rozhodování), více transparentnosti (např. veřejnost projednávání legislativních návrhů v Radě), více demokratické legitimacy a odpovědnosti (např. posílení pozice přímo voleného Evropského parlamentu jako plnohodnotného účastníka řádného legislativního procesu i pozice národních parlamentů při uplatňování zásady subsidiarity) apod. Pro členské státy je důležité posílení mezi jejich autonomií (např. jisté zpřehlednění vertikální dělby pravomocí) a záruk nedotknutelnosti jejich národní identity (základů politických a ústavních systémů jako „tvrdého jádra“ státní suverenity).

Nejpodstatnější změnou je konstituování „občanského pilíře“ Unie, jehož embryonální zárodky byly patrné už v původní Smlouvě EHS (např. delikt ní odpovědnost Společenství za škodu způsobenou jednotlivci) a později doplňovány (např. možnost jednotlivce dovolat se přímých účinků komunitárního práva u národních orgánů, přímé volební právo do Evropského parlamentu nebo institut unijního občanství). Nyní získává unijní občan pevnou oporu svých základních lidských práv, přestože nadále uplatnitelných jen stejnými procesními nástroji jako dosud (viz Listina základních práv v části II), možnost dát podnět Komisi k předložení legislativního návrhu (občan-

ská iniciativa) aj. Pokud ústavní smlouva mění relativní váhu některých (tj. z hlediska počtu obyvatel nepočtených) členských států, činí tak ve prospěch částečného (nijak ovšem výrazného) narovnání dosud značně deformovaných „virtuálních“ proporcí mezi občany, reprezentovaných jednotlivými státy při hlasování v Radě. To je třeba ovšem pokládat za posun směrem k politické rovnosti občanů, dosud deklarované v Chartě základních práv z Nice jen jako rovnost před zákonem.³¹⁾ Ústavní smlouva ponechává ale mj. v platnosti dosavadní volební systém do Evropského parlamentu, rozdílný v jednotlivých členských státech, s pouhým předpokladem budoucího sjednocení.³²⁾ Otázku zavedení stejných volebních obvodů napříč hranicemi členských států, které by odstranilo dnešní nerovnost hlasů voličů (zatím) neřeší. Takové – i když svým rozsahem nepatrné – zmenšení prostoru pro české politiky v evropských otázkách vede některé z nich k demonizaci tohoto opatření, přestože jeho přínos pro celkovou demokratizaci rozhodovacího procesu v Evropské unii je zřejmý.

Z hlediska způsobu přijetí ústavní smlouvy se podle pravidel mezinárodního práva smluvního³³⁾ stále jedná o mezinárodní smlouvu (ratifikace smluvními stranami podle jejich ústavních předpisů). Pro zodpovězení otázky, jaký způsob přijetí by ji legitimizoval coby formální „ústavu“ Unie, chybí dostatečně vyvážené kritérium, neboť nakolik Unie není politickým útvarem státního typu, nýbrž světočinným uspořádáním, nelze ani na způsob přijetí jejího „základního zákona“ mechanicky použít klasická etatistická měřítka demokratické legitimacy. Taková měřítka vyplývají zvláště z ústavodárné vůle lidu (jako *pouvoir constituant*), vyjádřené přímo (referendum) nebo zprostředkovaně (kvalifikovaná většina členů parlamentu), kterou lid ustavuje politický útvar, zakotvuje vztah jednotlivce k celku, soustavu mocenských institucí a základních obecně akceptovaných hodnot, na jejichž základě tyto instituce (jako *pouvoir constitué*) legitimně mocensky rozhodují.

S odvoláním na okolnosti vzniku Ústavy Spojených států amerických a první Ústavy Francie se připomínají teorie společenské smlouvy³⁴⁾ nebo legitimující principy, jež „základní zákon“ garantuje (svoboda jednotlivce, kolektivní sebeurčení, trvale udržitelná schopnost dosahování konsensu).³⁵⁾ Za nezpochybnitelné v současné „postnacionální konstelaci“ Evropy,³⁶⁾ kdy je funkce schopnost státu podmíněna okolnostmi, jež nemůže sám ovlivnit,³⁷⁾ a musí přenést část svých pravomocí na úroveň, kde je jejich využití smysluplné, není nadále už pojem „ústavy“ spojen výlučně se státem. Státu, odvozenému od ústavy, je ústavou svěřeno jen tolik pravomocí, které je schopen efektivně uplatnit, a nikoli již naopak, totiž že stát je ve své omnipotentnosti prvotní a „dává si“ ústavu za účelem legitimizace své moci.

Přesto lze pokládat ústavní smlouvu za důležitý mezník v konstitucionalizaci Ev-

ropské unie směrem k etablování unie politické.³⁸⁾ Další – kvalitativní – posun v tomto procesu bude vyžadovat odpovídající ústavní změny na národní úrovni.

zemanek@prf.cuni.cz

¹⁾ Deklarace R. Schumanna, francouzského ministra zahraničních věcí, ze dne 9. 5. 1950.

²⁾ Preamble Smlouvy ES resp. článek 1 Smlouvy EU.

³⁾ Srov. například vývoj judikatury německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Solange* atd., a komentovaný prof. Brosem na veřejném slyšení o ústavní smlouvě, konaném v Senátu dne 4. června 2004, in: Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2004, MU v Brně.

⁴⁾ Článek 288 (2) Smlouvy ES.

⁵⁾ Rozsudek SD ve věci 26/62 *Van Gend*.

⁶⁾ Rozsudek ve věci 6/64 *Costa*.

⁷⁾ Rozsudek ve věci 106/89 *Marleasing*.

⁸⁾ Rozsudek SD ve spojených věcech 6/90 *Francovich* a 9/90 *Bonifaci*.

⁹⁾ Rozsudek SD ve věci 294/83 *Les Verts*.

¹⁰⁾ Rozsudek SD ve věci 133-136/85 *Rau*.

¹¹⁾ Rozsudek ve věci C-104/89 a C-37/90 *Mulder*.

¹²⁾ Rozsudek SD ve věci 222/84 *Johnston*.

¹³⁾ Rozsudek SD ve věci 99/78 *Decker*.

¹⁴⁾ Článek 5 Smlouvy ES.

¹⁵⁾ Rozsudek SD ve věci 44/79 *Hauer*.

¹⁶⁾ Rozsudek SD ve věci 85/76 *Hoffmann-La Roche*.

¹⁷⁾ Rozsudek SD ve věci 4/73 *Nold*.

¹⁸⁾ Rozsudek SD ve věci C-273/97 *Sirdar*.

¹⁹⁾ Rozsudek SD ve věci 29/69 *Stauder*.

²⁰⁾ Rozsudek SD ve věci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*.

²¹⁾ Rozsudek SD ve spojených věcech 46/87 a 227/88 *Hoechst*.

²²⁾ Rozsudek SD ve věci 43-63/82 *Vlaamse Boekwezen*.

²³⁾ Rozsudek SD ve věci 130/75 *Prais*.

²⁴⁾ Soudní dvůr označil Smlouvu ES za „ústavní listinu“ Společenství – srov. jeho posudek ve věci 1/91 *European Economic Area*.

²⁵⁾ Například v oblasti odpovědnosti za škodu, kde členský stát (stejně jako Společenství) nese za určitých podmínek povinnost nahradit škodu, vzniklou při uplatňování komunitárního práva také (ne)činností legislativního orgánu (typicky přijetím vadného implementačního zákona), i když náhradovou povinnost za obdobné pochybení při uplatňování vnitrostátního práva nemá.

²⁶⁾ Článek 49 Smlouvy EU.

²⁷⁾ Článek 6 (1) Smlouvy ES.

²⁸⁾ Článek 18 Smlouvy EU, směrnice 204/38/EC ze dne 29. 4. 2004, OJ L 158.

²⁹⁾ Ingolf Pernice, *Elements and Structures of the European Constitution*, in: Roberto Miccì/Ingolf Pernice (eds.), *The European Constitution in the Making, Nomos 2004*, 21.

³⁰⁾ Úř. věst. 2004 C 310 ze dne 16. prosince 2004.

³¹⁾ Úř. věst. 2000 C 364 ze dne 18. prosince 2000, čl. 20.

³²⁾ Článek III-330 (1).

³³⁾ Vídeňská úmluva o smluvním právu, č. 18/1988 Sb.

³⁴⁾ Pernice (pozn. 29), 32.

³⁵⁾ Tobias Herbst, *Legitimation durch Verfassungsgebung*, Nomos 2003.

³⁶⁾ Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, in: ibid, *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*, 1998.

³⁷⁾ Peter Häberle, *Der kooperative Verfassungsstaat, Festschrift Schelsky*, 1978, to nazývá „überstaatliche Bedingtheit des Staates“.

³⁸⁾ Článek 1 (1): „Odrážející vůli občanů a států Evropy ...“

Život v Evropě na počátku 21. století

Kdo jsme, odkud a kam kráčíme?

Jaký je život člověka, který se shodou okolností na počátku jedenadvacátého století nachází v Evropě? V geograficky nejasně vymezené části pevniny, v historicky velice obtížně analyzovatelné části vývoje lidstva, v politickém prostředí, které přesahuje jak onu pevninu, tak výsek dějin vztahující se k pojmu „evropský“. A na jakých principech jsou založena společenstva lidí, o nichž mluvíme v souvislosti s Evropou? Umíme vůbec nalézt metodu odpovědi na tyto otázky, když neumíme přesvědčivě odpovědět na otázky, „co je právo“ a „co je politika?“. Lhostejno, zda se pohybujeme v mezích společenskovední disciplíny na straně jedné, či pouhého pozorování života společnosti na straně druhé.

Lidský život podléhá zákonitostem, které jsou možná částečně popsatelné a zachytitelné, leč principiálně nevysvětlitelné. Kdo jsme, odkud a kam kráčíme, bude vždy ústředním motivem lidského přemýšlení, avšak bez nároku nalézt adekvátní odpověď. Při této pouti lidským životem nás proto provází a celé naše myšlení prolíná rozum na straně jedné a víra na straně druhé, vymezující se proti sobě a vzápětí se doplňující. A musíme proto umět rozlišit, kdy naše chování má za základ víru v určitou hodnotu a kdy rozumné poznání.

Chování států

Člověk v Evropě je formován – a samozřejmě

i sám formuje – státy v Evropě. Stát se na rozdíl od práva daří definovat relativně přesně. Jako subjekt práva, jenž obsahuje tři základní prvky, a to území, obyvatelstvo a veřejnou moc. Stát nemůže vzniknout ani existovat bez vlastního území, bez obyvatelstva, které je přirozené a trvale usídlené na tomto území, a bez schopnosti mocensky udržet mezi obyvatelstvem na tomto území takový minimální pořádek, jenž umožní soužití s jinými státy. Je patrné, že státy ve svých vzájemných vztazích, pokud chtějí být svéprávními, používají obdobné modely chování, jako používá člověk, tedy založené především na rozumovém poznání a na víře. A stejně jako člověk, ani státy základní princip své existence neumějí zcela vysvětlit a dokáží ovlivnit toliko jednotlivé kroky na své cestě. Stát je sice lidským výtvorem, jenž umožňuje člověku žít určitým způsobem života, leč jako každý lidský výtvor začíná a končí u člověka se všemi nepoznatelnými zákonitostmi života jak individuálního, tak společného.

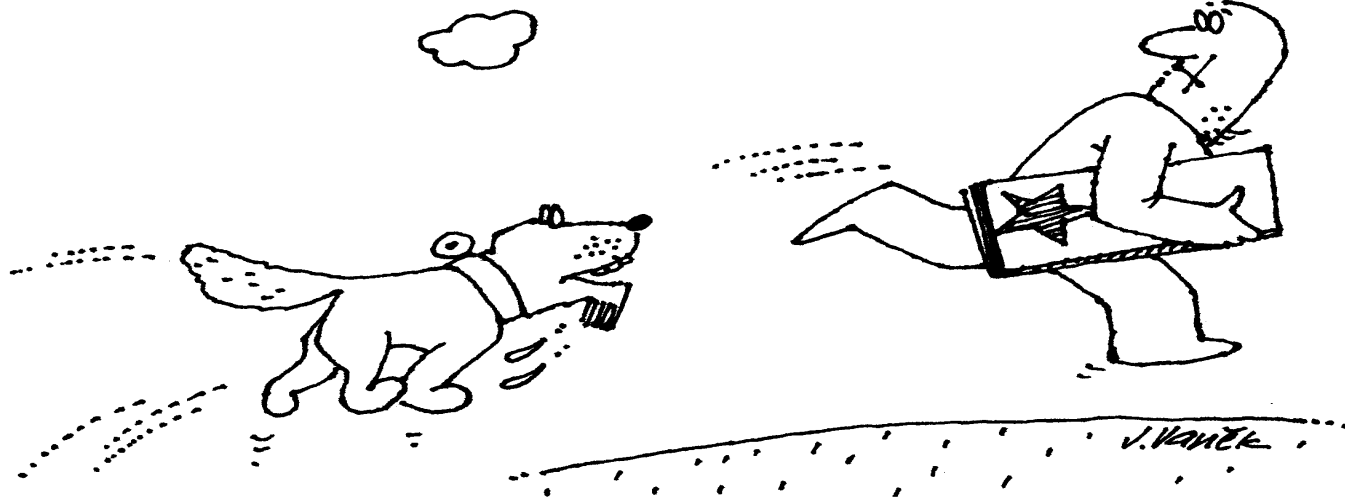
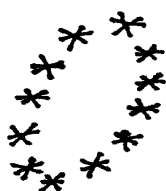
Na počátku 21. století je život člověka v Evropě především životem v zastupitelské demokracii. Občané jednotlivých států svěřují svým zástupcům tu více tu méně ze svých oprávněných zájmů, aby je tito zástupci prosazovali jak ku prospěchu jednotlivých občanů, tak celku. Svěřují toliko takové zájmy, které se svěřit dají. Jejich zástupce jim nebude vybírat ani manžela nebo manželku, ani kupovat dům. Tyto kroky jsou natolik individuální, že rozhodnutí k jejich realizaci musí být na každém jednotlivci. A stejně je tomu i u států, pokud se rozhodnou realizovat některé své zájmy společně

s jinými státy a vytvoří si pro tyto kroky svého zástupce, mezistátní, mezinárodní organizaci. Pro zvolení, vybrání zástupce je zapotřebí racionální úvahy o kvalitě vybraného a zároveň víry, důvěry, že právě on je tím, kdo bude zájmy zastoupeného nejlépe prosazovat. Jiný zástupce dozajista může pomáhat v otázkách obchodních a jiný v otázkách duchovních atd.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Před více než padesáti lety dospělo několik evropských států k úvaze, že pokud budou ochráněny některé základní svobody člověka v jejich státech stejným způsobem, pak díky této ochraně umožní svým občanům žít ve spravedlivém a mírovém prostředí. K tomuto poznání jim nepochybně pomohly především nepředstavitelné útrapy lidstva ve druhé světové válce. Nešlo a nemohlo však jít o racionální poznání, ale o víru, že dostane-li se člověku ochrany života, svobody slova či spravedlivého procesu v soudním řízení, pak tento způsob života umenší nebezpečí války a život bude spravedlivější. Z vůle těchto států vznikla Rada Evropy a základní články této společné víry byly formulovány v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (osobně se domnívám, že přesnější a výstižnější název Úmluvy mohl být formulován jako Úmluva o právech na ochranu základních svobod).

Dne 4. listopadu 1950 podepsalo v Římě patnáct ministrů zahraničních věcí patnácti evropských států v preambuli Úmluvy mimo jiné toto: „... potvrzující svou hlubokou víru v ty základní svobody, které jsou základem spravedlnosti a míru ve světě a které jsou nejlépe zachovávány na jedné straně účinnou politickou demokracií a na druhé straně společným pojetím a dodržováním lidských práv...“. Práva a svobody přiznávají každému jednotlivci



Vysoké smluvní strany, nikoli jimi vytvořená mezinárodní instituce Rada Evropy s Evropským soudem pro lidská práva. Tyto instituce jsou toliko nástrojem Vysokých smluvních stran pro zajištění ochrany takto priznaných práv a svobod ve všech členských státech.

K Úmluvě ve znění protokolů přistoupilo postupně celkem 46 evropských států a Radu Evropy lze označit za celoevropskou mezinárodní organizaci. Text Úmluvy neobsahuje dodatkových protokolů příslušných změn. Jako kterékoliv jiné zásady víry v něco se zcela správně vyznačuje tento text rigiditou a neměnností. Na druhé straně výkon jednotlivých rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva při porušení jednotlivých ustanovení Úmluvy Vysokou smluvní stranou je výlučně na jednotlivých členských státech. Rada Evropy a Evropský soud pro lidská práva tedy vystupují jako strážci základní mravní ideologie států Evropy, když k této úloze jsou evropskými státy pověřeny.

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství

Státy, a především občané v nich však nemají zájem jen o život v míru a spravedlnosti, ale také si v životě chtějí co nejvíce užít, mít se dobře. Pro vyšší míru blahobytu je nezbytnou podmínkou i vyšší míra výkonnosti hospodářského systému. Tady už nejde o víru v jednotlivé základní svobody, ale o racionální úvahu, která musí reflektovat rozvoj vědy, technologií, obchodu, zkrátka vše, co kráčí dynamicky kupředu, i když mravní zásady společností jsou mnohde odlišné od těch, které byly upraveny Úmluvou. Pro postižení tohoto vývoje a jeho správné zasazení do celospolečenských vztahů ve státě je nutná především velká flexibilita, odvaha a nápaditost. Metody zcela odlišné od prosazování mravních kritérií společnosti. Jiná metoda platí pro obyvatelstvo spíše sangvinické, jiná pro převahu obyvatel flegmatické povahy.

Maje na paměti především zajištění vzrůstu hospodářské výkonnosti, podepsaly hlavy států Belgie, Francie, Itálie, Lucemburska, Německa a Nizozemí 25. března 1957 rovněž v Římě Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství. Z preambule této smlouvy bude dobré si připomenout slova v textu: „...potvrzující za základní cíl svého úsilí neustálé zlepšování životních a pracovních podmínek svých národů, uznávající, že odstranění stávajících překážek vyžaduje sladěný postup, aby byl zabezpečen trvalý rozvoj, vyvážený obchod a nenarušená soutěž...“.

Smluvní strany, kterých je nyní 25, na počátku svého snažení nesledovaly nic více a nic méně než vytvoření účinného nástroje pro zlepšení své výkonnosti, a tím zajištění kvalitnějšího života „svých národů“. Smlouva o založení EHS je smlouvou rámcovou, která byla naplňována smlouvami dalšími, a především judikaturou Evropské-

ho soudního dvora v Lucemburku. Úloha Evropského soudního dvora postupně vzrůstala, neboť on to byl, nikoli nějaká další multilaterální smlouva, kdo v rozsudku ve věci Simmenthal dne 9. 3. 1978 vyslovil mimo jiné: „*Otázka směřuje v podstatě k tomu, aby byly objasněny účinky bezprostřední použitelnosti ustanovení práva Společenství pro případ neslučitelnosti s pozdějším předpisem práva členského státu. Bezprostřední použitelnost znamená z tohoto zorného úhlu, že ustanovení komunitárního práva musí být od okamžiku své platnosti a během celé doby platnosti plně účinné, a to jednotně ve všech členských státech. Tato ustanovení jsou přímým pramenem práv a povinností pro všechny, kterých se týkají, přičemž je zcela lhostejné, zda se jedná o členské státy nebo o jednotlivce, kteří se podílejí na právních vztazích upravených komunitárním právem. Tento účinek se vztahuje na každý soud, který jako orgán členského státu má za úkol chránit ta práva, jež komunitární právo jednotlivcům poskytuje.*“ V rámci stanovení zásady aplikační přednosti je proveden výklad mezinárodní institucí (ESD) mezinárodní smlouvy nejen o vázanosti touto smlouvou jednotlivými členskými státy, ale především o jejím přímém dopadu na občany těchto států v otázkách, které tato smlouva upravuje. Lze zobecnit, při použití příkladu, že zástupce při zastupování zastoupených států (a jejich občanů) se může řídit jejich oprávněnými zájmy toliko v mezích zákona, s tím, že do základních oprávněných zájmů – ústav jednotlivých členských států – nemůže být zasahováno, neboť takovýto zastoupením nebyl zástupce pověřen. Maastrichtská smlouva o Evropské unii ze dne 7. února 1992 na této skutečnosti prakticky nic nezměnila. Amsterdamská smlouva (1997) a Smlouva z Nice (2001) však nastartovaly další směr, od pragmatického upřednostňování výkonnosti v hospodářské oblasti k duchovním hodnotám a sloučení „víry“ a „rozumu“ v jeden celek.

Smlouva o Ústavě pro Evropu

Smlouva o Ústavě pro Evropu znamená, a to fundamentálně, zcela něco nového jak oproti Římské, tak Maastrichtské smlouvě. Od především hospodářského zájmu je přecházeno na pole ryze politické. Preambule o tomto posunu vypovídá jednoznačně: „*Inspirované se evropským kulturním, náboženským a humanistickým odkazem, ze kterého vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu...*“ Zcela zvláštní je ve vztahu k zásadám zastupitelské demokracie závěr preambule, z něhož vyplývá, že tento text nevypracovaly jednotlivé členské státy, ale údajně jejich jménem, a nejenom jejich jménem, někdo od nich odlišný: „*Vděční členům Evropského konventu za to, že vypracovali návrh této Ústavy ve jménu občanů a států Evropy...*“

Byť Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod se zjevně v celé Evropě osvědčila právě proto, že chrání jen ty nejzákladnější svobody, obsahuje hlava II. Smlouvy o Ústavě pro Evropu nejen zcela zbytečně jejich uvedení v tomto dokumentu, ale přidává i další včetně jakýchsi zásad sociálních a hospodářských práv.

A především naprosto nově Smlouva o Ústavě pro Evropu ve výslovné úpravě obsažená v čl. 6, I. hlavy upřednostňuje právní řád Evropské unie před právními řády (včetně ústav) jednotlivých členských států. To už není jednotlivý, byť precedenční, výklad učiněný Evropským soudním dvorem k jednotlivým konkrétním kauzám, ale ustanovení o jednoznačné podřízenosti členských států jinému než jejich vlastnímu, právnímu řádu: „*Ústava a právo přijaté orgány Unie při výkonu pravomocí mají přednost před právními řády členských států.*“ Právní řád Evropské unie je tedy právním řádem zcela samostatným, pro jeho vytváření má svůj vlastní nástroj – své orgány, má svá vlastní výkladová pravidla i principy. Nejde o právo vzniklé na poli mezinárodním, ani uvnitř jednotlivých členských států.

Přijetím Smlouvy o Ústavě pro Evropu by zcela končila etapa života člověka v Evropě na počátku 21. století, započatá ve druhé polovině století dvacátého. Jak složka víry, tak složka rozumu, které jednotlivé státy předaly do zastoupení dvou mezinárodních organizací, aniž by jakkoli omezovaly své základní (ústavní) oprávněné zájmy, tedy Radě Evropy a Evropskému hospodářskému společenství, se smísily do složky jediné. Veškeré tyto zájmy však již nespravuje mezinárodní organizace, která by jednotlivé státy v některých otázkách zastupovala, ale nadstátní útvar s vlastním právním řádem, který si sám vytváří a pomocí něho nařizuje druh chování jednotlivým členským státům i občanům těchto států. Mizí nám i příměr druhý, zcela se ztrácí hranice mezi zastupujícím a zastoupeným.

Budoucnost života člověka v Evropě

Umíme si odpovědět na otázku, jaký bude život člověka v Evropě za těchto podmínek? Buď jednotlivé členské státy nebudou (na rozdíl od dokumentů přijatých v první polovině dvacátého století) brát Smlouvu o Ústavě pro Evropu příliš vážně a jejich život se nezmění. Má však potom smysl takový dokument přijímat, nehledě na negativní dopad na mravní vývoj obyvatelstva Evropy, když jeho základní právní předpis nebude dodržován? Anebo bude brán vážně. Pak ale končí etapa zastupitelských demokracií jednotlivých evropských států, které pro příště s poděkováním budou přijímat právní řád připravený někým jiným než občany jejich země, jak už činí v preambuli Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Třetí odpověď nemám, obě předchozí však v sobě živí zárodek konfliktu, jenž nebude zohledňovat žádné deklarace ani proklamace a už vůbec nebude nikomu děkovat. ○

V Praze 4. května 2005
praha@akpejchal.cz

Prezident vás vidí

JAN
ŽIŽKA

Jak reagovat na Václava Klause? Tábor příznivců evropské ústavní smlouvy je rozhozen. Pusťme se do diskuse se skeptickým prezidentem, říkají jedni. A odhalme jeho chyby. Ignorujme, tolerujme Klause a zaměřme se na věcnou diskusi o tom, co Smlouva o Ústavě pro Evropu přináší, namítají druzí. Třetí sázejí na stížnosti vůči hlavě státu – prezidentovi přece nepřísluší dělat aktivistickou kampaň proti evropské ústavě a měnit linii zahraniční politiky, kterou určuje vláda.

Pro advokáty dokumentu je to nešťastná situace. Není vůbec jisté, zda věcná debata kdy převáží nad vnitropolitickými pŕtkami. Ani jedno z uvedených „řešení“ není ideální. Vliv Václava Klause je příliš silný. Proč tomu tak je? Příčin je více. Přiznejme prezidentovi odborné znalosti, byť nemusíme souhlasit s jeho vývody, či je můžeme považovat za zcela chybné. Málokdo publikoval o různých souvislostech Evropské unie tolik jako současná hlava státu. To však není kompletní obraz.

Klaus dokáže využívat svého exkluzivního postavení k oslovení veřejnosti. V mediálním světě se mu daří. Přinejmenším zaujmout a získat si sympatie. Na druhé straně není vůbec jasné, kolik lidí nakonec může přesvědčit o nutnosti ústavní smlouvu odmítnout. Prezident ovšem také těží z toho, co by ekonomové možná nazvali „asymetrické postavení“. Není snadné se pustit do polemiky s hlavou státu. Politici si uvědomují, že Klaus hraje důležitou roli při řešení vládních krizí, jmenuje velvyslance a že veřejnost mu věří. Kolik odvážných se chce vrhnout do přímého souboje s ním? Připomeňme si, jak tehdejší premiér Stanislav Gross nakonec rád přenechal své místo prezidentovi na únorovém summitu Evropanů s Georgem Bushem. Hrozba posměšných poznámek z Hradu také pro politika nemusí být příjemná. Kdo by chtěl být cejchován tak jako ministr zahraničí? Copak Klausova slova o „cyrilosvobodovských neargumentech“ nejsou dostatečným varováním?

Snaha vyloučit prezidenta z debaty by však byla tím nejhorším řešením. Česká zahraniční politika je tradičně – a oprávněně – kritizována za to, že mluví mnoha hlasy. Ratifikace evropské ústavní smlouvy však není typickým zahraničněpolitickým tématem. Jde tu sice o národní zájmy (kterými se mimochodem Klaus ohání až příliš), ale nejen o ně. Jde také o to, jak má vypadat Evropa a zda ústava určuje či neurčuje ten či onen směr. Liberální kritici v dokumentu vidí definitivní stvrzení socialistického cha-

rakteru Evropské unie, pro socialistické odpůrce ústava otevírá dveře bezbřehé konkurenci, advokáti smlouvy spíše poukazují na její vyváženost či případně říkají, že nic předem nestanovuje – tedy připouští různé varianty dalšího vývoje. Kampaň před referendem ve Francii naznačila, že právě o těchto širších aspektech je nutné diskutovat s lidmi. Přirozená je rovněž debata o tom, zda se kvůli ústavě národní státy v Evropě rozplynou, či nikoliv. Radit prezidentovi, aby se do takové diskuse kvůli svým kontroverzním názorům nezapojoval, nemá valný smysl.

Tak tedy přímá konfrontace? Určité pokusy tu byly. Nezanedbaly však ten nejlepší dojem. V případě ministra zahraničí Cyrila Svobody se zdá, že příliš vnímá aktuální agendu Evropské unie na úkor širšího kontextu, což ho staví ve srovnání s Klausem do nevýhodného postavení. Šéf Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR Lubomír Zaorálek působil dojemem, že ho zajímá více střet s prezidentem než obsah diskuse, což je bezpochyby obraz, který se snažili (a zřejmě nikoliv bez úspěchu) namalovat na Hradě. Bývalý komisař Pavel Telička sice prokázal dobré umístění v některých průzkumech veřejného mínění, jenže jeho pověst pragmatika z Bruselu také nemusí být ideálním předpokladem. Silnou protiváhou Klause se může stát spíše ten, kdo nabídne českou vizi pro působení této země v Unii, v níž bude také jistý podíl idealismu. Bývalý ministr zahraničí Josef Zieleniec není momentálně považován za silnou politickou figuru, opomíjení jejíchž názorů by se Klausovi vymstilo.

Strůjci vládní informační kampaně slíbili věcné vysvětlování o tom, co obsahuje text ústavy a jaké může mít dopady na legislativu. Pokud by se to podařilo, lze to jen uvítat. Taková osvěta však nemůže nahradit širší debatu o Evropské unii, Evropě jako kontinentu a jejím budoucím směřování. Od lidí nelze očekávat, že budou slovo po slovu probírat vyznění toho či onoho článku smlouvy. Francouzská kampaň před referendem ukázala, že to jsou politici (třeba i bývalí) či jiné významné osobnosti, které musejí nabídnout a zdůvodnit svou interpretaci smlouvy, její místo v celém evropském integračním procesu. Voliči se pak rozhodují i podle důvěryhodnosti jejich vystupování. Mají mít přirozeně možnost přiklonit se na jednu nebo druhou stranu.

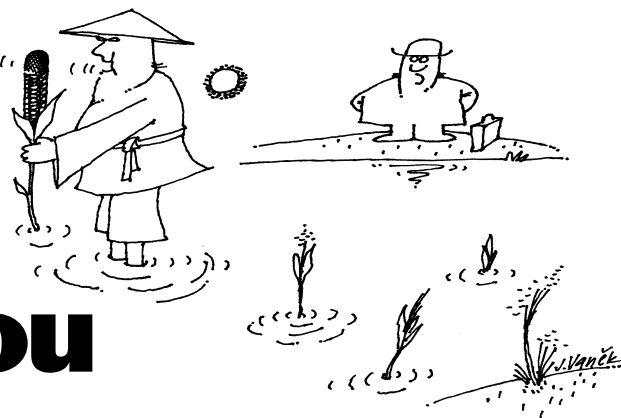
Vypadá to tedy, že všechny trumfy jsou na Klausově straně. Ale není tomu tak. Alespoň nikoliv v případě, že opravdu chce své „ne“ ústavní smlouvě prosadit v referendu – pokud by se všelidové hlasování konalo. Prezident by musel přesvědčit občany, kteří v referendu hlasovali pro vstup do Evropské unie, aby se nyní vyjádřili opačně. To nebude snadné, i když otázka je odlišná. Klausova argumentace jistou logiku nepostrádá: buďme v Unii, ale snažme se, aby vypadala jinak. Po prvním „ano“ tedy přirozeně musí následovat druhé „ne“. Není ovšem jisté, zda by lidé takovou úvahu přijali. Důkazní břemeno je na prezidentově straně – musel by doložit, že ústavní smlouva opravdu Unii zásadně a nepříznivě mění.

Koneckonců i ona role prezidenta nabourává vidění nezávislého pozorovatele Václava Klause. Nynější prezident byl tvrdým kritikem všech smluv Evropské unie od Maastrichtu. Jako hlava státu ovšem musí respektovat to, co Česko stvrdilo v přístupové smlouvě. O to významnějším terčem pro něj je (a musí být) ústavní smlouva.

Jan.Zizka@euro.cz



České trápení v bilaterálních vztazích s Čínou



Snahy o zlepšení našich vztahů s Čínou jsou zajímavým zrcadlem českých poměrů. Lekce udělená od ČLR by mohla českou stranu probudit k větší asertivitě.¹⁾

Vztah Čínské lidové republiky k České republice nepůsobí vřelým dojmem. Posledním nejvyšším představitelem ČLR od premiéra výše, který navštívil Prahu, byl reformní tajemník Čao C'-jang v roce 1987. Česká strana po roce 1989 vyslala do Číny už tři delegace vedené předsedou vlády (Čalfa – 1991, Klaus – 1994, Zeman – 1999) a jednu prezidentskou (2004), o počtu návštěv ministrů a členů parlamentu nemluvě.

Obecné povědomí Číňanů o naší zemi není příliš široké. Kromě několika fotbalových internacionálů a zlomků naší populární kultury (např. kreslený film o Krtečkovi, Romantický klavír Jiřího Malásky) mohla existenci České republiky (nebo ČSSR) pamětníkům v ČLR připomenout snad jen protisovětská mediální kampaň v roce 1968 a kdysi dávno známé strojírenské výrobky z ČSSR. Čína se ovšem díky svým ekonomickým reformám od reality socialismu ve východním bloku rychle vzdálila a získala náskok. Od té doby, co Peking počátkem 90. let odmítl pokračovat v barterovém obchodu, se český export již nebyl schopen dostatečně přeorientovat na náročné podmínky v ČLR.

Po pádu komunistického režimu v ČSSR si naše veřejnost, zjištěná masakrem v Pekingu v roce 1989, byla mlhavě vědoma problematického vztahu čínského režimu k občanským právům, po kdysi zajímavých ekonomických kontaktech už zbývala spíše jen nostalgie. Ve zdánlivém dilematu, zda máme upřednostňovat kritiku Pekingu pro lidská práva před ekonomickými zájmy, či naopak, zůstala Česká republika vězet dodnes, zatímco čínská strana mezitím dosáhla většiny toho, co potřebovala. Zajistila si dlouhodobě otevřený český trh pro své exporty – bez ohledu na očividně rostoucí obchodní deficit ČR a vybudovala si fungující kontakty s českými politickými strukturami zleva doprava. Prodej vojenského zařízení Věra do ČLR zmařila až intervence USA u předsedy vlády.

Česká republika sice občas pozlobila Peking svými neoficiálními styky s Tchaj-wa-

nem nebo zvaním osob, které jsou v ČLR politicky nežádoucí (dalajláma, čínští exiloví disidenti), mainstream naší politiky vůči Číně zůstal opatrný. Čína již dnes disponuje u nás takovým vlivem, který jí umožní uskutečnit například parlamentní návštěvu v české Poslanecké sněmovně (červen 2004) den před výročním masakru na náměstí Tchien-an-men, lákání investorů do projektů výhodných jednostranně pro ČLR, či distancování se od politiky bývalého prezidenta, jehož jméno mělo ve světě zvuk. Kontakty v České republice se nabízejí samy, méně ochotní jsou návštěvování delegacemi z čínské ambasády. Počátkem 90. let ještě dokonce sama velvyslankyně obcházela redakce českých deníků a protestovala proti nežádoucím článkům, její nástupci v těchto praktikách už nepokračovali.

Česká bezmoc

Česká strana nemá v Číně zdaleka takové pole působnosti jako ČLR u nás. Cizí zastupitelské úřady jsou v Pekingu doposud střeženy čínskými vojenskými hlídkami, případní návštěvníci musejí žádat čínské úřady o povolení k návštěvě. Český diplomatický sbor není zdaleka tak početný jako čínský v Praze, naše finanční a organizační zázemí neumožňuje hrát v ČLR silnější roli. V rámci obchodní diplomacie stojí za ocenění otevření pobočky vládní agentury Czech Trade v Šanghaji, která poskytuje poradenský a zprostředkovatelský servis českým firmám.

Česká zahraniční politika vlády a ministerstva zahraničí je doplňována o významný prvek politiky Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (MPO), obou parlamentních komor a Hradu. S čínskou byrokraticky jednotnou linií tak kontrastuje rozdílnost politických názorů českých elit a státních institucí. To vytváří dojem značné nejednotnosti a rozhárnosti české politiky vůči Číně.

Ačkoliv českou prioritou v ČLR je ekonomika, paradoxně právě hospodářská politika byla neefektivní a působila dokonce dojmem, že jejím cílem bylo spíše plnit zájmy našich čínských partnerů, namísto vlastních. Zatímco čínský trh zůstal dodnes chráněn systémem cel, importních kvót a řady jiných byrokratických opatření, český trh byl v počátcích 90. let v liberálním duchu otevřen importům. Na nesmělé žá-

RUDOLF FÜRST

dosti o reciproční opatření Pekingu nebylo odpovídáno a česká strana ve snaze získat podporu pro své investiční záměry příliš své požadavky (pokud vůbec) neurgovala.

Odměnou české straně pak bylo umožněno vytvořit několik společných česko-čínských podniků, jejichž činnost ale v řadě případů netrvala dlouho. Některé menší české firmy si i bez vládní podpory dokázaly v Číně najít zajímavé příležitosti samy, rozhodujícím kritériem byla vždy schopnost prosadit se v odbytu. V případě velkých investičních celků měla česká strana nejvíce svázané ruce, jak svědčí případ elektrárny v Šen-tchou, jejíž dostavba se po letech průtahů nakonec realizuje sotva na úrovni výrobních nákladů a ještě k tomu na český úvěr.

Pokud chtěla česká firma založit podnik v Číně, mohla tak učinit jen za podmínky existence čínského společníka, bez jehož schválení nesmí například disponovat devizovým účtem, povinně založeným u čínské banky. Management společných podniků je smíšený, v poměrném počtu dle majetkové účasti, což v případě sporů limituje pravomoc českého spoluvlastníka oproti místním lidem, kteří jsou v domácím prostředí ve značné výhodě. Na přeplněném čínském trhu pak distribuci zboží prováděly výhradně čínské firmy (po podpisu dohod v rámci Světové obchodní organizace dochází k dílčím změnám). Čínské osoby mohou i bez účasti občanů České republiky naproti tomu u nás zakládat i několik podniků (tři typu s.r.o.), mezi kterými pak mohou nechat kolovat svá aktiva, jež finanční úřady stěží dopátrají.

Čínské spotřební zboží do ČR přichází přímo nebo přes třetí země v podobě reexportu. Proclívání spotřebního zboží je například ztěženo způsobem balení s čínskými popiskami, navíc kontrola cen není možná, protože české ministerstvo stanovilo minimální ceny jen v omezené míře a krátkodobě. Skutečný objem importů z ČLR je netransparentní, kromě podhodnocování cen zboží a nedodržování počtů kusů v jednotkách balení dochází při prodeji spotřebního zboží do tržnic dále k unikům DPH, nemluvě o odvodech daně z příjmu při stánkovém prodeji.

Podle letošní zprávy Ministerstva průmyslu a obchodu ČR čínská strana i přes četné urgencye soustavně porušuje příslušné dohody o spolupráci a vzájemné pomoci v oblasti celnictví a neposkytuje naší stra-

nou vyžádané údaje o čínských exportech do České republiky. Jak navrhuje tentýž materiál, český celní úřad by mohl vyžadovat předkládání standardních daňových dokladů a v případě jejich neuznání nařídit zadržení zboží ve skladu za poplatek a posléze i zabavení, jak činí čínská strana.²⁾ Otázkou je, proč se tak již dávno nestalo.

Typickým příkladem problémů s Čínou je dovoz textilu. Teprve se vstupem České republiky do Evropské unie se naskytla možnost spojit české požadavky na přehodnocení čínského vývozu do Evropské unie. Před rokem 2005 Česká republika jen přihlížela postupnému úpadku svého textilního průmyslu, podobně jako v případě průmyslu kožedělného a obuvnického. Až do letošního roku byly námitky Asociace textilních a kožedělných výrobců ATOK soustavně přehlíženy, překvapuje také, že ani české odbory nesehrály žádnou viditelnou roli. Teprve protireakce Evropské unie (viz též USA) na skokový vzrůst importů textilu z ČLR od počátku roku 2005 dal české straně příležitost spolupodílet se na jednáních o tomto problému na mezinárodní úrovni.

V kontrastu s čínským protekcionismem a exportní asertivitou musejí české obchodní delegace žádat o přidělení licencí pro vývoz strojářských výrobků do Číny, jak tomu bylo třeba v případě automobilů Škoda. Čínští majitelé Škodovek by ovšem museli stejně využít servisu firmy Volkswagen, protože Škoda v ČLR své značkové opravy neměla. Situaci nakonec vyřešila dohoda o montážním závodě na vozy Škoda, za kterou můžeme poděkovat příslušnosti automobilky ke koncernu VW, který je v ČLR – na rozdíl od ostatních světových automobilů – mimořádně úspěšný.³⁾

Pozice České republiky je vůči asertivnímu postupu Pekingu slabá. V doporučení již zmíněného materiálu MPO lze najít opakování obvyklých opatření, která nejsou ničím novým (např. využívání smíšené komory pro ekonomickou spolupráci),⁴⁾ kromě posílení obchodní diplomacie prostřednictvím ještě jedné kanceláře Czech Trade. Návrh finanční podpory pro vybrané projekty sice zní nadějně, současně však může budit znepokojení jeho případná neužitelnost pro riskantní obchody nebo při neuváženém zřizování společných podniků.

Například děčínská Desto vstoupila do čínského podniku v zaostalé provincii Chunan (1995), aniž by si řádně zjistila majetkové poměry svého čínského partnera a reálné možnosti odbytu. Krátce po svém vzniku společný česko-čínský podnik nezískal z prodeje prostředky ani na udržení plánovaného objemu výroby, navíc čínský partner pozapomněl českou stranu informovat, že ještě před spojením stačil svůj majetek v ČLR zastavit a spolehl, že hypotéku zaplatí Desto jako nový spoludávatel. Přitom již pouhý zrod tohoto projektu, který se těšil patřičné podpoře českého i čínského resortního ministerstva, tehdejší generální ředitel Desty považoval za úspěch. Podobný osud měl například také společný podnik

Škoda-Tin-ma v Kantonu, založený v přibližně stejné době, který také nebyl schopen se v konkurenci prosadit a zkrachoval.

Z těchto příkladů vyplývá ponaučení, že finanční podpora státu musí být velmi uvážlivá, a také to, že politická podpora ekonomické spolupráce se u nás zbytečně přecňuje. Čínské úřady mají starosti o své podniky a nemohou cizincům garantovat zisky v podmínkách tržní ekonomiky.

Nefungující diplomacie podřízeníosti

Na české straně je patrný názor, že je třeba si Čínu získat a zdržet se všeho, co by mohlo Peking iritovat. Tím se však česká strana dobrovolně ocitá v submisivním postavení s věčně trvajícím hrozbou, že někdo naše pozitivní snažení pokazí. Česká strana často podléhá fascinaci Čínou, představující budoucí velmoc a ekonomického obra. Zvaní dalajlámy a čínských disidentů do České republiky pak de facto nahrává ČLR, která bez většího úsilí najde o to větší ochotu – ve snaze o kompenzaci – tam, kde něco potřebuje zařídit.

České pokusy o udržování bilaterálních kontaktů na nejvyšší úrovni působí z hlediska praktických výsledků rozpačitě. Návštěva premiéra Zemana (1999) v Pekingu přinesla mimo jiné podepsání dohody o dostavbě dvou bloků v Šen-tchou, následující rok však čínská strana podminila tuto dohodu ještě dalším jednáním o financování projektu. Český premiér tedy odjel domů s kusem papíru, aby nebyl znemožněn, zatímco dostavbu elektrárny pak až po dalších průtazích financovala (bez zisku) sama česká strana úvěrem.

O některých aspektech cesty prezidenta Klause do Číny (duben 2004) lze rovněž diskutovat. Zatímco pozvání ČR čínskému prezidentovi, které tlumočil mj. již premiér Zeman, bylo několik let ignorováno, český prezident se svou jedenáctidenní (sic) návštěvou neváhal,⁵⁾ veden úmyslem vylepšit českou pozici v Pekingu poté, co ji bývalý prezident Havel údajně pokazil svými nevhodnými postoji. Ve svém článku v novinách před odjezdem do ČLR prezident Klaus použil na adresu svého předchůdce (i když jej přímo nejmenoval) výrazů jako „*mesiaš lidských práv*“ a „*povyšené mentování nebo drobné politické provokace*“.⁶⁾ Václav Klaus nemusí souhlasit s názory svého předchůdce, pozice prezidenta navěnek má však v mezinárodních vztazích svou kontinuitu. Veřejné a dobrovolné zřeknutí se Havlovy politiky je pro Peking cenným a snadným ziskem, neboť ČLR o návštěvu bývalého prezidenta Havla stála. Václav Havel společně se spisovatelem Milanem Kunderou jsou v čínských intelektuálních kruzích významné pojmy.

Vedle symbolické satisfakce Klausovy návštěvy v ČLR stojí za pozornost i její načasování, které se naneštěstí překrylo s termínem tajné cesty severokorejského lídra Kim Čong-ila.⁷⁾ Jeho souběžný pobyt v Pekingu, jenž patřil v Asii k diplomatickým senzacím roku 2004, a neveřejná jednání

s čínskými politickými špičkami o řešení jaderné krize poněkud zastínil význam české návštěvy. Česká strana však o chystané přítomnosti severokorejského hosta nemohla vědět.

Otázkou ovšem také je, zda nemohla být raději cesta českého prezidenta posunuta o několik týdnů později po termínu 1. 5. 2004, aby jasněji vynikla symbolika českého oficiálního vstupu do Evropské unie, jehož význam je pro Peking nepřehlédnutelný a prestiž České republiky v ČLR zásadně posiluje.⁸⁾

Ve srovnání s gestem české hlavy státu, demonstrující zájem o zlepšení vztahů s ČLR a hodnotou podepsaných kontraktů stojí také za úvahu praktický dopad této oficiální návštěvy. Měla-li cesta prezidenta do ČLR napomoci podnikatelským zájmům, pak se lze ptát, zda povolení pro vstup skupiny PPF do ČLR, kde bude moci poskytovat úvěry (jako minoritní partner jedné z čínských bank), přinese plody v podobě návratnosti půjček v provincii S'-čchuan. Zahraniční bankéři se spíše zajímají o finanční centra jako Šen-čen nebo Šanghaj. Lákání investorů do vnitrozemských provincií je součástí rozsáhlé podpory zaostávajících regionů, kam čínská vláda shání mj. dodatečné zdroje ze zahraničí. Rozhodnutí skupiny PPF pro Čcheng-tu, hlavní město provincie S'-čchuan, lze považovat přinejmenším za odvažné. Jednalo se též údajně o výstavbu dalších dvou bloků v elektrárně Šen-tchou. Vzhledem k pohnuté historii předešlých dvou bloků lze chovat o finanční efektivitu při opakování obdobné akce oprávněný zájem.

Odpověď na otázku po skutečném efektu české návštěvy také naznačí, kdy do České republiky po více než sedmácti letech konečně zavítá čínský nejvyšší státní představitel, o jehož případné návštěvě v dubnu 2004 padla opět zmínka. Uplynul však jeden rok a žádná oficiální delegace se zatím nechystá. Zda prezident Klaus neztratí tvář, je nyní výhradně v rukách Pekingu. Nemá smysl obviňovat českého prezidenta z nezájmu o lidská práva v Číně, neboť kritérium úspěšnosti jeho pragmatické politiky je stejného druhu – tedy pragmatické.

Čínská lidová republika je však protějšek vysoké váhové kategorie. Jednostranné návštěvy českých delegací v Pekingu bez odpovídající odezvy připomínají v čínské psychologii symboliku audiencí u císaře za dynastické éry, kdy se tributární vazalové přijížděli poklonit vládci Říše středu,⁹⁾ přičemž cesty císařů do zahraničí byly v této éře ještě považovány za nepatřičné. Trvajícím přehlížením českého pozvání pro oficiální návštěvu z ČLR na nejvyšší úrovni do Prahy by bylo nyní už pokořující. Proč by ale Peking měl mít důvod ke změně politiky vůči České republice, když ta dosavadní se tolik osvědčuje.

Závěr

Členství České republiky v Evropské unii a vstup ČLR do Světové obchodní organiza-

ce částečně povzbuzují české exporty do ČLR, navíc povyšují bilaterální vztahy s Čínou, ve kterých si česká strana sama doposud příliš nevěděla rady, na multilaterální platformu. V České republice stále přetrvává mýtus o možnosti nadstandardních vztahů s Pekínem, který nereflektuje reálné možnosti. Vzhledem k převážnému zaměření české sinologické vědy k lingvistice, předmoderní historii a umění, neexistuje ani dostatečné akademické zázemí studující současné politické a ekonomické témata. Za znalce soudobé Číny se u nás může vydávat téměř kdokoli.

Čínské chování (nejen) v zahraniční politice je založeno na realismu a asertivitě. České individuální snahy o získání výhod submisivitou zatím přinášely spíše jen neúspěch.

Zvláštní kapitolou je pak víra v hospodářský zázrak ČLR, v experiment všech dob, či dokonce představa, že ČLR je modelem rozvoje, hodným následování.¹⁰⁾ V poslední jmenované věří paradoxně česká krajní levice.

Problém lidských práv v Číně zatím zůstává u nás spíše doménou nevládních organizací, realistická politika české strany by však neměla úplně rezignovat na své základní hodnoty, zvláště když příslušnost k Evropské unii pozici České republiky posiluje. V Čínském vnímání – fixovaném na společenskou hierarchii – je tento fakt jistě reflektován. Zájem části české veřejnosti o lidská práva v Číně bývá u nás až příliš bagatelizován, ačkoliv má též svou vypovídající hodnotu, ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi zajímavou. Čínské lidové republiky částečný zájem české společnosti o kontroverzní témata nemusí příliš vadit, alespoň je česká povaha něčím zapamatovatelná a předvídatelná, předstírání oddanosti na chytré Číňany stejně nezabere. Navíc postoje a zájmy čínské vládnoucí kasty nereprezentují jediný a výhradní vzorek celé společnosti.

Ve srovnání s Čechy jsou Číňané praktičtější. V českém tisku se například dozvídáme, jak velkým přínosem může být příliv turistů z ČLR, aniž by se někdo pozastavil nad tím, jak si česká strana vlastně zajistí, aby větší část ze zisku nepřipadla výhradně čínským cestovním kancelářím, které se bez české participace docela dobře obejdou.¹¹⁾ Jaké budou asi důsledky v podobě ilegální migrace do Evropské unie? Turistický ruch v ČLR je přitom patřičně usměrňován tak, aby vynášel především hostitelům. Také například příliv turistů z Tchaj-wanu do Prahy je od 90. let organizován převážně tchajwanskými cestovními kancelářemi ve Vídni.

V obchodních jednáních v Číně politika nehraje žádnou roli, výjimkou jsou velké kontrakty schvalované vládami, které je možno zpolitizovat – kvůli ceně. Chyb české strany dokáže ČLR využívat, překvapuje však naše neschopnost vyvodit empirické závěry. Například české ministerstvo průmyslu a obchodu chce exportně dobývat Čínu (spolu s Ruskem), jak v interview pro deník Právo uvádí náměstek ministra. „Hodláme vstoupit do severní a střední Číny“ ... „Část pojištění EGAP bude vyčleně-

na přímo pro Čínu. Perspektivní je na těchto trzích například energetika, technologie pro životní prostředí a automobilový průmysl.“¹²⁾ Jako by se nejednalo o kombinaci jedněch z nejrizikovějších položek regionálně i co do komodit.¹³⁾ Kež se jednou dočkáme výzev, že vyvážet budeme tam, kde nám zaplatí.

furst@iir.cz

¹⁾ Tomuto tématu je také věnován *policy paper* „Česko-čínské vztahy: Od bezradnosti k aktivní politice ČR“ téhož autora na internetových stránkách ÚMV, listopad 2004.

²⁾ *Strategie prosazování obchodně-ekonomických zájmů České republiky v Číně*, Materiál MPO, leden 2005, www.mpo.cz.

³⁾ V ČLR je nadbytek automobilek, čínských (tj. licenčních) i zahraničních, VW má v Šanghaji filii. Číňané jsou ve svých preferencích velmi specifictí a německé automobily se těší mimořádné oblibě. Vhodnou strategií pro ČR je spojení se silným zahraničním partnerem.

⁴⁾ Dle mých interview s českými obchodními zástupci v ČLR v roce 2001 byla tato forma obchodní diplomacie patřičná, její konkrétní výsledky však pochybné. Zprostředkování kontraktů v době internetu začíná být spíše zbytečné, členové česko-čínské smíšené komise v 90. letech se vzájemně navštěvovali a poté si předali seznam podniků, které mají zájem obchodovat. Tuto funkci již plní též např. čínské resortní ministerstvo, zastupitelské úřady a jejich ekonomické sekce, internetové stránky MZV, Czech Trade atd.

⁵⁾ Oficiální návštěva prezidenta Klause kromě setkání s nejvyššími politickými představiteli ČLR dohromady zahrnovala mj. i zastavení v Hongkongu, Macau a účast na mezinárodním sympoziu na ostrově Chaj-nan.

⁶⁾ Klaus, Václav, *Před návštěvou v Číně*, Mladá fronta Dnes, 8. 4. 2004.

⁷⁾ Severokorejský „vůdce“ je pověstný mj. tím, jak zřídka kdy cestuje do zahraničí.

⁸⁾ Do našeho vstupu do EU byla na internetových stránkách čínského ministerstva zahraničí ČR vedena ještě v teritoriu východní Evropy a Střední Asie, v logice nazírání na ČSSR a ČR jako sovětský (ruský) satelit.

⁹⁾ Jedná se o starodávný rituál vzdání pocty „kche-tchou“, tj. „pobítí hlavou o zem“ před císařem. Například cesta amerického prezidenta Nixona v roce 1972 do Pekingu je v Číně pokládána za symbolické vítězství (audience napřed v Pekingu jako počátek normalizace vztahů) nad Amerikou.

¹⁰⁾ Čínský rozvojový model lze spíše přirovnat k pravicové diktatuře než k socialistickému systému. Současný politický a ekonomický systém v ČLR je kritizovatelný nejvíce z levicově-demokratických pozic.

¹¹⁾ Čínské firmy mohou zajistit veškeré služby, tj. dopravu, průvodce, catering. Zisky z ubytování může po investici do nemovitostí také inkasovat čínská strana.

¹²⁾ „Náměstek ministra průmyslu a obchodu Martin Tlapa pro Firmu: Chceme exportně dobýt Rusko a Čínu“, interview, Právo, 21. 2. 2005, str. 8.

¹³⁾ V chudých oblastech střední a severní Číny existují státní průmyslové podniky technologicky na úrovni 50. let, které již desetiletí přežívají za hranicí bankrotu jen díky státním úvěrům. V energetice v dosavadním období po r. 1989 ČR příliš v ČLR neutříla; zařízení pro ekologii jsou kapitolou samou o sobě. Dodávky zařízení pro čištění odpadních vod z Vítkovic, které si zřídily společný podnik v ČLR, dotované z české rozvojové pomoci, nešly na odbyt, čínské podniky si je nemohly dovolit. Automobily je Čína zahlcena, racionálním řešením je společný postup s Volkswagenem.

V poslední době dochází k zintenzivnění politických vztahů mezi Spojenými státy a jejich jižním sousedem. Nejprve krátce po své evropské cestě navštívila 10. března bleskově Mexiko Condoleezza Riceová jakožto první latinskoamerickou zemi ve své nové funkci státní tajemnice USA. O 13 dní později se v texaském městě Waco setkali prezidenti obou zemí George W. Bush a Vicente Fox společně s kanadským premiérem Paulem Martinem, aby zde posoudili ambiciózní program Spojenectví pro bezpečnost a prosperitu Severní Ameriky.

Migranti, drogy, voda

V rámci Latinské Ameriky přikládají Spojené státy probíhající konsolidaci demokracie a stabilitě Mexika za mandátu prezidenta Foxe prvořadý význam. Nejdůležitější otázkou bilaterálních vztahů se po 11. září 2001 pro ně stala bezpečnost a spolupráce na společné hranici. Nutno vidět, že pro Bushovu vládu hrozba mezinárodního terorismu zastíňuje všechno ostatní. USA projevují tendenci zahrnout do oblasti národní bezpečnosti celé mexické teritorium, kterým procházejí migranti směřující na jejich území nejenom z Mexika, ale i ze středoamerických zemí. Podle střízlivých odhadů se ilegálně snaží proniknout touto více než 3 tisíce kilometrů dlouhou a stále děravou hranicí každý den v průměru 5 tisíc osob. Většinu z nich tvoří ti, co hledají v USA lepší obživu, ale jsou mezi nimi i pašeráci a nelze vyloučit ani potenciální teroristy.

Obě země zdůrazňují společný zájem na bezpečnosti této hranice, která ale zároveň musí zůstat otevřenou pro rozsáhlý tok zboží i osob související se stále větším propojením jejich ekonomik. O tom svědčí každodenní „legální“ přechod neuvěřitelného jednoho milionu osob a průjezd více než 200 tisíc automobilů.

Ve vztazích s USA se tento nejlidnatější španělsky mluvící stát na světě velmi intenzivně zajímá o svízelný osud milionů Mexičanů pobývajících bez platného povolení na jejich území. Očekává, že v dohledné době dojde ze strany USA k rozšíření víz pro sezónní pracovníky a že bude konečně uzavřena imigrační dohoda, která by podle Foxe stanovila příslušná pravidla a „umožnila využít energii, kapacity, talenty i produktivitu migrační síly“ s cílem zlepšit životní úděl Mexičanů v USA.

Mezitím však Spojené státy na svém svrchovaném území a k nelibosti Mexika v rámci protiimigračních opatření nadále budují bariéry bránící nezákonnému přechodu přes hranici. Kromě toho v Kalifornii bylo zakázáno vydávat řidičské průkazy nelegálním přistěhovalcům a v Arizoně jim nesmějí být poskytovány veřejné služby.

Přes oficiální ujištění USA, že nebudou tolerovat na svém území žádné nezákonné

Aktuální otázky

mexicko – amerických vztahů

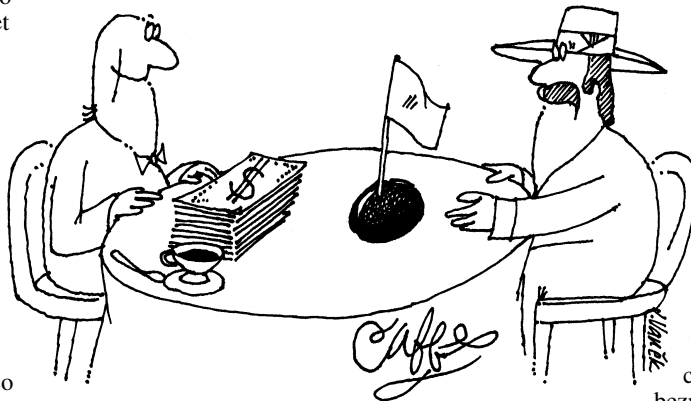
RADOMÍR JUNGBAUER



akce, Mexiko velmi znepokojují aktivity samozvaných dobrovolných polovojenských skupin, které již osm let operují v příhraničních oblastech Spojených států. Tito „lovci imigrantů“ sčítají o své vůli a vedle pohraničních hlídek hranici, přičemž se údajně dopouštějí na „ilegálech“ porušování lidských práv. Podle mexického časopisu *Proceso* v případě takzvaného Rancho Rescue již bylo dosaženo dílčího potrestání za tyto delikty. Dva členové příslušné skupiny byli uvězněni a postiženým Mexičanům bylo vyplaceno poměrně vysoké odškodnění. Zatímco v Texasu byla tato činnost zastavena, v Arizoně prý nadále beztrusně pokračuje.

Významné místo v bilaterální agendě zaujímá otázka nelegálního obchodování s drogami. Washington nedávno pozitivně zhodnotil spolupráci s Mexikem v boji proti drogám, která byla v loňském roce kvalifikována jako „nejlepší v dějinách“, a ocenil jak prezidenta Foxe v jeho snaze vymýtit korupci, tak i mexickou federální policii, která se stala „vynikající institucí“. Díky mimořádně úspěšné spolupráci policie obou zemí se podařilo zkonfiskovat značné množství kokainu, heroinu a marihuany. Odhaduje se, že většina drog, které se prodávají ve Spojených státech, prochází z Jižní Ameriky právě přes mexické území. Nicméně Spojené státy si nadále stěžují na obstrukce mexických soudů při vydávání pachatelů v rámci extradice a poukazují na to, že obchodníci s drogami, kteří řídí své operace z mexických věznic, se nadále nesmírně a nezákonně obohacují. Navíc přes dílčí pozitiva se tok drog směřující do USA neustále zvyšuje.

Specifickým problémem příhraničních vztahů mezi oběma zeměmi je voda. Za pobytu Condoleezy Riceové v Mexiku bylo oznámeno, že se podařilo dosáhnout dohody o vyrovnání letitého dluhu vody, který vznikl neplněním dvoustranné smlouvy z roku 1944 ze strany Mexika, jež se zavázala k dodávání určitého množství vody mezinárodním přehradám La Amistad a Falcón. Dluh ve výši 2 miliard kubických metrů vody (podle údajů USA) vznikl v důsledku dlouhotrvajícího sucha a bude uhrazen převedením vody z mexických toků na severu země (převážně z povodí řeky Conchos ve státě



Chihuahua) do pohraniční řeky Rio Grande tak, aby mohlo docházet k jejímu využívání již v letošním a příštím roce. Příslušným nedostatkem vody až dosud strádali zejména farmáři příhraničních oblastí Texasu, kteří rysující se narovnání uvítali.

NAFTA

V předvečer summitu ve Waco mexický prezident zdůraznil neobyčejný význam spolupráce s USA a Kanadou a v této souvislosti i očekávání pokroku při jednáních o prohloubení společného integračního seskupení (NAFTA), které by mělo toto partnerství posílit a ještě zvýšit jeho konkurenceschopnost.

Severoamerická oblast volného obchodu si při svém vzniku za hlavní cíl stanovila odstranění překážek ve vzájemném toku zboží, služeb a kapitálu přes hranice, jakož i podstatné zvýšení investičních příležitostí. Uplynulých 11 let zanechalo smíšené výsledky. V Mexiku sice došlo k nebývalému zvýšení vývozu do Spojených států, které z něho učinilo po Kanadě druhého největšího vývozce do této země, ale na druhé straně například mexická zemědělská výroba trpí přílivem subvencovaných výrobků z USA. Vedle toho velké severoamerické firmy zpracovatelského průmyslu, zejména textilní, automobilové, elektronické a počítačové techniky, snížily výrobní náklady tím, že otevřely své filiálky v Mexiku, kde je cena pracovní síly mnohonásobně nižší.

Rozšíření spolupráce se Spojenými státy a Kanadou podnítilo hospodářský rozvoj

Mexika včetně vytvoření nových pracovních míst, nicméně samo o sobě nestačí k tomu, aby se jim země úrovní své ekonomiky vyrovnala. Spotřebitelská síla a vnitřní trh v Mexiku stimulovaly hospodářství země, které sice v posledním období roste o něco rychleji než ekonomika USA, ale stále za ní propastně zaostává. Přitom pokud v zemi nevzniknou adekvátní instituce a nebude docházet k investicím do inovací, školství a infrastruktury v celostátním měřítku, nedorazí k výrazným změnám ani v dlouhodobém výhledu.

Podle některých expertů by bez NAFTA mexické vývozy i zahraniční investice v zemi byly o několik desítek procent nižší, ani by se Mexiko tak poměrně rychle nevzpamatovalo z těžké krize v polovině 90. let. Nejvýspější a konkurenčně schopné oblasti i odvětví na severu a ve střední části Mexika mají z prováděné liberalizace ekonomický prospěch včetně zvýšení mezd kvalifikovaných dělníků, ale celé regiony i obory na jihu země se ve svém vývoji nadále opožďují.

Nová dimenze spolupráce

Hlavním výsledkem setkání tří severoamerických státníků ve Waco byla proklamace Spojenectví pro bezpečnost a prosperitu Severní Ameriky, jehož deklarovaným cílem je pozvednout dosavadní spolupráci v rámci dohody o volném obchodu na kvalitativně vyšší úroveň. Stěžejním záměrem je, aby USA, Kanada a Mexiko přestaly být jako dosud většinou jen obchodními partnery, nýbrž aby společně přistoupily k reálné integraci. Kromě toho je podle kanadského premiéra Martina pro zmíněné státy nutné větším vzájemným propojením pozvednout konkurenceschopnost oblasti, a čelit tak výzvě, kterou představují Čína a Indie.

Není sporu o tom, že důraz na bezpečnostní problematiku je zejména důsledkem tlaku Spojených států, které mají eminentní zájem na tom, aby všechny tři státy spolehlivě uzavřely hranice terorismu, organizovanému zločinu, drogám, obchodu s lidmi i pašování zboží a aby docházelo k relevantní vzájemné výměně informací mezi příslušnými zpravodajskými systémy.

V rámci integrované strategie by se Mexiko také poprvé mělo připojit k vojenským činnostem, které již desetiletí společně provádějí USA a Kanada. V dlouhodobé perspektivě by v celé Severní Americe měla vzniknout jednotná bezpečnostní oblast předpokládající spolupráci i protiteroristických útvarů a policejních sborů. Podle odborníků by Mexiko, Spojené státy a Kanada měly vytvořit takovou situaci, aby terorista, který se chce pokusit proniknout do této oblasti, narazil na stejné obtíže v kterékoli ze tří zemí, do níž hodlá vstoupit nejdříve. To samozřejmě vyžaduje politické změny i právní úpravy ve všech třech zemích. Mělo by například dojít k harmonizaci ví-

VZTAHY A PROBLÉMY

zové a azylové politiky, v jejímž rámci by byl dohodnut seznam zemí, jejichž státní příslušníci nebudou potřebovat vízum ke vstupu do kteréhokoli severoamerického státu apod. Účelem je, aby všechny tři státy měly společný přístup k bezpečnostním otázkám v zájmu obrany Severní Ameriky před vnějším nebezpečím, ale také proto, aby předcházely a čelily vnitřním hrozbám.

V daném ohledu má dále docházet ke zpřísnění kontroly cestujících i zboží před opuštěním území zmíněných států i při vstupu na něj, předpokládá se rozpracování regionální strategie ochrany před biologickým napadením, jakož i odvetných opatření v případě pohraničních teroristických incidentů.

V oblasti prosperity se především očekává rozmach podnikání v podmínkách volného toku kapitálu i efektivní nabídky finančních služeb a s tím související usnadnění investic do energetické, technologické a výrobní infrastruktury, jakož i podstatné zvýšení bezpečnosti a účinnosti dopravního systému. K odstranění některých byrokratických překážek by měla přispět eliminace nadbytečných zkoušek a ověřování zboží. Otázek kvality života, které jsou rovněž do proklamovaného Spojenectví zahrnuty, by se pak mělo týkat zlepšení ovzduší i jakosti vody a koordinace úsilí při poskytování veřejného zdravotnictví.

Na závěrečné tiskové konferenci si prezident Bush pochvaloval, že diskuse ve Waco o bezpečnosti a prosperitě Severní Ameriky byla na dobré úrovni. Podle jeho slov existuje konsensus v tom, že tři státy musí být spolehlivě chráněny, aby jejich občané žili v míru a aby jejich ekonomiky rostly. Mexický prezident Fox pak zdůraznil, že Spojenectví rozhodně nezůstane jen na papíře, neboť byly přesně stanoveny čas, jména a instrukce, podle kterých je třeba v nejbližší budoucnosti konkrétně postupovat. Nejprve v průběhu následujícího období 90 dnů mají ministři a státní tajemníci referovat prezidentům o tom, čeho bylo dosaženo, a poté po půl roce jim příslušné pracovní skupiny předloží své hodnotící zprávy. Podle toho, jak to budou okolnosti vyžadovat, lze podle Foxe po vzájemné dohodě obsah Spojenectví doplňovat o nová témata.

K důkladnému posouzení problematiky mexických imigrantů v USA v průběhu setkání nedošlo, což mexická opozice tvrdě zkritizovala. Prezident Bush pouze přislíbil, že se bude v daném směru zasazovat v americkém Kongresu o přijetí rozumných právních norem, ale ihned dodal, že zdaleka nezáleží jen na jeho stanovisku.

K již existujícím nejruznějším integračním programům na americkém kontinentě přibývá tedy další. Poprvé jsou v centru pozornosti a na prvním místě otázky bezpečnosti, což je hlavní prioritou zahraniční politiky Spojených států, kterým se podařilo získat pro takto koncipovaný záměr i oba dva své sousedy.

○

jungbauer@post.cz

Od Aliance na jih: středomořská dimenze NATO

Organizace Severoatlantické smlouvy prochází etapou revolučních změn organizačního i kapacitního charakteru. Kromě vlastní transformace rozvíjí NATO styky s partnerskými zeměmi, mj. středomořského regionu, a nověji i se státy širšího Blízkého východu. Při vědomí ztráty společného nepřitele po konci studené války se do popředí pozornosti euroatlantického společenství dostal boj s mezinárodním terorismem, prevence a řešení konfliktů a obrana před dalšími hrozbami včetně snahy o zamezení šíření zbraní hromadného ničení.

JAN ZÁVĚŠICKÝ

Povaha současných bezpečnostních hrozeb vykazuje výrazný nadnárodní, respektive mezinárodní rozměr. Chce-li se NATO do budoucna s těmito hrozbami efektivně potýkat, musí rozvíjet přátelskou spolupráci nejen mezi samotnými spojenci, ale také se svými nejbližšími sousedy nacházejícími se i jižně od hranic Aliance. Předkládaný text se primárně zaměřuje na otázky středomořské dimenze NATO a politicko-vojenské spolupráce s partnerskými zeměmi tohoto regionu. V této souvislosti se článek okrajově zmiňuje o Istanbulské iniciativě pro spolupráci.

Středomořský dialog NATO

Středozemní moře bylo v časech studené války Aliancí vnímáno jako konfliktní oblast mezi znepřátelenými bloky. Dotčený region figuroval v bipolárním světě jako jedna z front nepřátelské konfrontace a vytvářel tzv. „jižní bok“ NATO. Změna strategického prostředí po konci studené války přinesla potřebu radikálně odlišného pojetí euroatlantické bezpečnosti. Zvláště z pohledu evropského kontinentu začalo být jasné, že udržení evropské bezpečnosti se neobejde bez spolupráce s jižními sousedy.

Po konci studené války je Středozemní moře chápáno jako součást komplexnějšího bezpečnostního rámce, charakterizovaného všeobecně přijatou závislostí mezi evropskou a středozemní bezpečností. Z geostrategického hlediska vypadá situace na straně aliančních spojenců tak, že Řecko a Turecko, nově Rumunsko a Bulharsko zajišťují „jihovýchodní křídlo“ Aliance v Evropě a „jihozápadnímu křídlu“ jsou pak nejbližší Španělsko a Portugalsko. Důležitým aktérem zůstává ve Středomoří se svou centrální pozicí Itálie a také Francie.

Neopominutelnou dimenzi bezpečnosti a stability v dotčeném regionu představují vztahy mezi NATO a jejími jižními sousedy, severoafrickými a blízkovýchodními zeměmi. Po konci studené války dochází k rozšiřování působnosti o oblasti strategického zájmu NATO. Středozemní moře již není oblastí „out of area“ a zájem Aliance o situaci v širším středomořském regionu vykazuje rostoucí tendenci. Reakce NATO na výše zmíněné předpoklady dostala podobu konkrétní formy spolupráce ustanovením Středomořského dialogu (Mediterranean Dialogue).

Počátky tohoto dialogu sahají do roku 1994, kdy během lednového summitu NATO v Bruselu deklarovali hlavy států a šéfové vlád potřebu posílení regionální stability v geograficky jižně situovaných oblastech. Ministři zahraničních věcí členských států NATO v prosinci téhož roku vyhlásili připravenost vytvářet jednotlivé kontakty mezi Aliancí a nečlenskými státy ve Středomoří, a napomoci tak k posílení regionální stability.¹⁾ V dalším roce byly k účasti na dialogu přizvány konkrétní státy – Egypt, Izrael, Maroko, Tunisko a Mauritánie. Původní pětice partnerských zemí se v listopadu 1995 rozšířila o Jordánsko. Od roku 2000 se dialogu účastní také Alžírsko.

Vedle dialogu NATO rozvíjí a upevňuje vztahy s různými nečlenskými zeměmi na mnoha bilaterálních i multilaterálních úrovních a kooperačních fórech. Vedle Partnership for Peace (PfP), speciálních vztahů NATO – Rusko a NATO – Ukrajina je iniciativa Středomořského dialogu Aliance součástí procesu „otevírání NATO dalším státům“. Iniciativa dialogu, jak se lze dočíst v oficiálních aliančních dokumentech a závěrečích summitů, je integrální součástí kooperativního přístupu Aliance k otázkám bezpečnosti.²⁾ Deklarovaným cílem Středomořského dialogu je přispění k bezpečnosti a stabilitě ve Středomoří. Mezi jeho hlavní cíle patří rozvoj dobrých vztahů mezi zúčastněnými zeměmi a členy NATO a také hledání společného postoje a vzájemného porozumění v otázkách bezpečnosti. Středomořský dialog představuje komplementární aktivitu k podobným mezinárodním snahám, jaké představují iniciati-

vy Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, stále neukončený blízkoovýchodní mírový proces a činnost Evropské unie, která rozvíjí tzv. Barcelonský proces.

Koncepce Středomořského dialogu vychází z výše definované premisy, že bezpečnost v oblasti Středozemního moře je úzce spojena s evropskou bezpečností. Středomořská dimenze je důležitou komponentou celkové evropské bezpečnostní architektury. Dialog je založen na politické diskusi a účasti na konkrétních činnostech. Jednání probíhají primárně na pravidelné bilaterální úrovni mezi Severoatlantickou radou a velvyslanci jednotlivých partnerských zemí za předsednictví generálního tajemníka NATO (formát 26+1). Multilaterální úroveň jednání však není a priori vyloučena (formát 26+7). K takovému setkání došlo například po teroristických útocích na USA 11. září 2001, kdy NATO informovalo členy dialogu o přijatých opatřeních (včetně aktivace čl. 5 Severoatlantické smlouvy) a následných krocích Aliance. Madridský summit NATO v roce 1997 dal vzniknout stále koordináční struktuře – vznikla Skupina pro středomořskou spolupráci (Mediterranean Cooperation Group), jež hraje roli poradní instituce a konzultativního fóra. Obsahová náplň Středomořského dialogu bývá předmětem ročních pracovních plánů, jež určují priority a postupy v jednotlivých oblastech vztahu s každou zemí dialogu. Oblast spolupráce sahá od veřejné informovanosti, přes potlačování ilegálních obchodních aktivit a pašeráctví, koncepce obranných strategií a politik, humanitárních akcí proti náslapným minám, až po společné činnosti v boji proti terorismu a vojenské spolupráci.

Partnerské země mají zájem o vojenskou spolupráci a lze očekávat, že během příštích let bude tato, prozatím spíše omezená, dimenze dialogu stále intenzivnější. Praktickou vojenskou spolupráci již prošly jednotky Maroka, Egypta a Jordánska, jež participovaly na aliančních misích IFOR a SFOR v Bosně a Hercegovině.³⁾ Maročtí vojáci působí dnes v rámci vojenské operace EU Althea v misi EUFOR, jež 2. prosince 2004 nastoupila po SFOR II. Středozemní partneré NATO se mohou zapojovat jako pozorovatelé i přímí účastníci do vojenských cvičení Aliance. Zástupci jednotlivých partnerů jsou zváni k návštěvám velitelství center i vojenských orgánů NATO. Veškeré aktivity směřují alespoň sekundárně k vybudování stabilního bezpečnostního prostředí a vzájemné důvěry.

Praktickou dimenzi dialogu ztělesňují také studijní pobyty realizované v německém Oberammergau nebo ve Vojenské akademii NATO v Římě. Náplní stáží bývají otázky problematiky zachování a udržování míru, kontrola zbrojení a odzbrojení, informace a komunikace, zvládání krizí, otázky environmentální a energetické bezpečnosti a životního prostředí, vojenská a civilní spolupráce při civilním nouzovém plánování a bezpečnost v evropském kontextu. Zvyšování politické a praktické dimenze Středomořského dialogu je předmětem prohlášení

a rozhodnutí z washingtonského a následně i pražského summitu NATO.⁴⁾ Rozvoj vztahů NATO s partnerskými zeměmi v rámci dialogu patřil také mezi hlavní témata posledního summitu Severoatlantické aliance v tureckém Istanbulu.

Istanbulský summit NATO a Středomořský dialog

Spolupráce se zeměmi Středomořského dialogu získala na istanbulském summitu Aliance z června 2004 nový prostor při posílení praktické dimenze Dialogu na základě spolupráce zakládající se na „přidané hodnotě“ Aliance. Jmenovitě se jedná o čtyři základní cíle: intenzifikaci dosavadního politického dialogu; dosažení interoperability; koordinaci aktivit souvisejících s bojem proti terorismu; a asistenci při provádění vojenských reforem v partnerských státech. Těchto cílů by mělo být dosaženo prostřednictvím konkrétní spolupráce při současném vysvětlování procesu transformace a bezpečnostní role NATO, což souvisí s ustavičnou snahou o budování prostředí důvěry. Pracovní plán pro rok 2005 nabízí na 21 konkrétních oblastí spolupráce. Jmenujme například kooperaci a konzultace při potlačování šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů, potírání nelegálního obchodu se zbraněmi. Dále do pracovního plánu spadá podpora kontroly hranic a narušování mezinárodního organizovaného zločinu, rozvoj logistiky, krizového managementu, zdravotnických služeb, vědy a výzkumu, environmentální bezpečnosti, vojenské bezpečnosti. Stranou pozornosti Aliance nestojí ani demokratická kontrola armád partnerských států a transparentnost obranného plánování, strategické koncepce a provádění obranných rozpočtů.

Oproti předchozí situaci se Středomořský dialog na istanbulském summitu přiblížil skutečnému partnerství, ne nepodobnému PfP. Akční plány, jimiž je „nový“ Středomořský dialog realizován, poskytují základ pro praktickou, na specifických problémech založenou spolupráci, orientovanou na dosažení vytčených cílů v podobě jasných výsledků. Zachován je nadále flexibilní charakter dialogu, avšak silnější důraz na dosažení komplementarity posunuje hranice kooperace dále než v minulosti. V budoucnu se kalkuluje s širší účastí ozbrojených sil partnerských států v aliančních operacích, nevyjímaje účast na společném vzdělávání, výcviku a posilování kapacit.⁵⁾

Istanbulská iniciativa pro spolupráci

S přihlédnutím k regionálním specifikům se náplň Středomořského dialogu přibližně překrývá s vymezením Istanbulské iniciativy pro spolupráci (Istanbul Cooperation Initiative – ICI), jež představuje zcela novou dimenzi vztahů mezi Severoatlantickou aliancí a zeměmi Středního východu. Istanbulská iniciativa pro spolupráci byla dohodnuta v zájmu rozvíjení partnerského dialogu se zeměmi „širšího Středního východu“ a byla na bilaterální úrovni započata se ze-

měmi organizace Rady pro spolupráci zemí Zálivu (Gulf Cooperation Council), jmenovitě se ICI v současnosti týká Bahrajnu, Kuvajtu, Kataru, Ománu, Saúdské Arábie a Spojených arabských emirátů.

Istanbulská iniciativa navazuje na úspěchy Středomořského dialogu, když využívá mnohé z osvědčených rozvinutých mechanismů kooperace. Oba programy se také vzájemně doplňují. Bez zajímavosti jistě není, že z účasti na ICI nebo Středomořském dialogu není vyloučena ani Palestinská autonomní správa. Konečné rozhodnutí o účasti konkrétní země v kterémkoli z obou programů podléhá schválení Severoatlantické rady.⁶⁾

Istanbulská iniciativa pro spolupráci spočívá, podobně jako Středomořský dialog NATO, na dvoustranném dialogu mezi Aliancí a zemí dotčeného regionu. Oproti původnímu vymezení Středomořskému dialogu se ICI vyznačuje větším důrazem na praktickou úroveň spolupráce. Aktivita ze strany NATO má především asistenční a poradenský rozměr. Aliance asistuje partnerským zemím při reformách ozbrojených sil, vytváření obranného rozpočtu a jeho struktury, obranném plánování a rovněž se podílí radami v oblasti vztahů mezi vojenskou a civilní sférou. Nelze opomenout asistenci a zkušenosti NATO při utváření systémů civilního krizového managementu a jeho plánování.

Záměrem Istanbulské iniciativy pro spolupráci i Středomořského dialogu je připravit partnerské země na účast v operacích NATO a posílit kompatibilitu jejich ozbrojených sil. ICI nabízí možnost zapojení partnerských zemí do vybraných vojenských cvičení NATO nejen jako vnější pozorovatelé, nýbrž i jako přímí účastníci cvičení. V obecné rovině je mezi cíle Istanbulské iniciativy zařazen boj proti terorismu, přispívání ke snaze NATO v omezeném šíření zbraní hromadného ničení. Zde se myslí zvláště vypracovávání potřebných analýz, spolupráce zpravodajských služeb a výměna informací a bezpečnostní námořní kooperace. Konkrétněji do této sféry spolupráce spadá rovněž ochrana a bezpečnost vzájemné hranice, potírání pašování zbraní spadajících do kategorie ručních palných a malých zbraní a likvidace ilegálních obchodních aktivit. Země účastníci se ICI mohou získat přístup k vybraným programům PfP a do určených výcvikových center. Jedná se tedy o velmi podobné oblasti spolupráce jako v případě Středomořského dialogu.⁷⁾

Istanbulská iniciativa pro spolupráci v žádném případě nepředstavuje obdobu Partnerství pro mír nebo Euroatlantického partnerství. Přihlédneme-li k vývoji Středozemního dialogu, nelze vyloučit posilování obou iniciativ. Istanbulská iniciativa pro spolupráci, podobně jako Středomořský dialog, neposkytuje žádné bezpečnostní záruky, a priori nepřislubuje účast v kvalitativně vyšší spolupráci ani členství v jiné iniciativě NATO. Nejedná se o „předstupeň“ členství v Alianci. NATO nepřímou přiznává, že aplikace modelu PfP by v případě partnerů Istanbulské iniciativy byla přinejmenším komplikovaná. Zde mají jistou výhodu ze-

mě Středomořského dialogu, jež s NATO spolupracují dlouhodoběji, a především intenzivněji než státy v rámci ICI. Samozřejmě, že podstatný vliv na konstituování partnerských vztahů má bezpečnost a mezinárodně-politická situace v dotčených regionech.

Vzájemná spolupráce implikuje pokrok ve vojenské i civilní dimenzi. Podpořen politickou dimenzí a možností konkrétní faktické účasti se Středomořský dialog a ICI jeví jako zásadní aktivity NATO v oblasti jejího jižního křídla a pozice vůči regionu širšího Středního východu. Aliance tak zcela adekvátně reflektuje charakter jednotlivých zemí, povahu bezpečnostních hrozeb a stanovuje si jasné a výhledově produktivní cíle, čemuž odpovídá struktura vzájemných vztahů. Obě aktivity jsou základem pro budování partnerských vztahů mezi NATO a státy Středozemního moře a Blízkého východu.⁸⁾

Istanbulská iniciativa pro spolupráci nabízí zúčastněným státům možnost přímé účasti v námořní operaci Active Endeavour. V rámci této mise již NATO otevřelo možnost aktivní participace partnerů ze Středomořského dialogu. Námořní operací reagovala Aliance na teroristické útoky z 11. září 2001 v souladu s článkem 5 Charty NATO s tím, že primárním se jeví zachování stability a bezpečnosti strategicky významné východní oblasti středomořského regionu. Postupně byla monitorovací činnost operace rozšířena na oblast celého Středozemního moře a její význam nadále rostl. Nejde zde ani tak o potírání teroristických organizací, ale spíše o udržení bezpečnosti v oblasti, posílení kontroly nad dopravními tepnami a námořním provozem. Smyslem operace je narušování infrastruktury a logistického zázemí mezinárodního terorismu a ochrana vlastních bezpečnostních zájmů NATO. Specifická povaha a rozměr námořní bezpečnosti v sobě nese potřebu spolupráce se všemi státy na pobřeží daného moře či oceánu. Z tohoto úhlu pohledu se Středomořský dialog, ICI a Active Endeavour nejen vzájemně doplňují, ale jejich koexistence umocňuje efektivitu použitých přístupů a vzájemně se všechny tři dimenze posilují.

Shrnutí a závěr

Středomořský dialog je přes veškerá svá omezení bezesporu úspěšnou aktivitou NATO. Spolu s Istanbulskou iniciativou pro spolupráci vytváří Dialog prostředí rostoucí důvěry a aktivně přispívá k posilování bezpečnosti a stability ve Středozemním moři a přilehlých oblastech. V kontextu ICI je patrné, že k jejímu spuštění přispěly pozitivní zkušenosti Středomořského dialogu. K úspěchu aliančních aktivit v jejím jižním perimetru paradoxně přispívá přetrvávající hrozba mezinárodního terorismu.⁹⁾ Výhledově bude možné v rostoucí míře zapojovat konkrétní země Středomořského dialogu do vojenských operací a cvičení při současné aplikaci metodologie spolupráce ověřené a realizované také v rámci Partnerství pro mír, které se ve srovnání se Středomořským

dialogem, usilujícím o vytváření prostředí důvěry, nachází o několik kroků napřed.

Během zasedání Severoatlantické rady oslavilo NATO 8. prosince 2004 deset let Středomořského dialogu. V této souvislosti byla pozornost věnována námořní protiteroristické operaci NATO Active Endeavour. Výjimečný multilaterální charakter setkání tak podtrhl nejen jeho jubilejní význam a naznačil, že Aliance se svými středomořskými partnery nadále počítá. Středomořská politika NATO a Active Endeavour se také těší podpoře Ruské federace. 9. prosince 2004 byla na půdě Rady NATO – Rusko přijata dohoda umožňující zapojení Ruské federace do operace Active Endeavour. Odpovídající příprava na společnou účast sil obou celků byla do konce loňského roku zahájena. V tomto případě se jedná o sféru zvláštní shody mezi Aliancí a Ruskem, kdy v cestě vzájemné spolupráci nestojí překrývající se strategické a politické zájmy. Současně je nutné mít na paměti, že jak Istanbulská iniciativa, tak i Středomořský dialog a Active Endeavour představují poměrně omezené formy spolupráce, respektive operaci, spíše než ambicióznější rámec, který by mohl zájmy Ruska či jiných státních aktérů nějakým způsobem ohrozit. Z limitovaného vymezení dotčených partnerství vyplývá jejich poměrná úspěšnost. Věřme, že NATO a její členové využijí získaný kredit v zájmu budování stability a společného mezinárodního úsilí pro efektivní spolupráci při obraně před současnými bezpečnostními hrozbami nejen ve Středomoří.

zavesick@fss.muni.cz

¹⁾ Příručka NATO, Informační a tisková kancelář NATO, Brussels, s. 101.

²⁾ The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington, 23–25 April 1999, NATO Office of Information and Press, Brussels, s. 99.

³⁾ Maroko se aktivně účastní také aktivit NATO v Kosovu v rámci mise KFOR.

⁴⁾ The Prague Summit and NATO's Transformation, A Reader's Guide, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, s. 53–55 a odst. 10 Pražské deklarace přijaté hlavy států a vlád účastnících se zasedání Severoatlantické rady in Dančák, B.; Suchý, P.: Summit NATO v Praze 2002. Výsledky, dokumenty a projevy. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně a Jagello 2000, Brno – Ostrava 2002.

⁵⁾ Srov. A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue, NATO Policy document, 9. 7. 2004, www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-meddial.htm.

⁶⁾ Viz NATO elevates Mediterranean Dialogue to a genuine partnership, launches Istanbul Cooperation Initiative, NATO Update, 29. červen 2004, www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629d.htm.

⁷⁾ Srov. Istanbul Cooperation Initiative, NATO Policy document, 9. 7. 2004, www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm.

⁸⁾ De Santis, N.: Upevňování vztahů se Středomoří a širším Blízkým východem, NATO Review, podzim 2004, www.nato.int/docu/review/2004/issue3/czech/art4.html.

⁹⁾ Srov. Bin, A.: Zvyšování úrovně Středomořského dialogu NATO, NATO Review, jaro 2003, www.nato.int/docu/review/2003/issue1/czech/art4.html.

Islám

JAROSLAVA POŠVÁŘOVÁ

v nizozemské společnosti: střet dvou kultur?

Evropa loni zaznamenala brutální vraždu kontroverzního nizozemského režiséra a novináře Thea van Gogha. Van Gogh byl zavražděn kvůli svým antimuslimským postojům radikálním islamistou listopadového rána minulého roku cestou do práce, kde měl dokončovat dokument o vraždě populistického politika Pima Fortuyna. Následné společenské debaty o hrozbě islámu a vlny násilí nenechaly nikoho na pochybách, že se myšlenka multikulturní společnosti otřásla v základech. Nizozemská společnost tak začala čelit realitě, ve které se násilí stalo nástrojem pro urovnávání názorových rozdílů.

Nizozemsko se tehdy ponořilo do hlubokého smutku, ve kterém se stále ještě mísí pocity zklamání, strachu a nenávisti. Rituální vražda známého kritika islámu se stala jen pár měsíců po uvedení jeho filmu *Submission* (Podrobení). Scenáristka filmu, somálská imigrantka, známá kritička radikálního islámu a poslankyně Lidové strany za svobodu a demokracii (VVD) Ayaan Hirsi Ali v něm upozornila na skryté násilí islámu praktikované na muslimských ženách. Theo van Gogh, „nizozemský Michael Moore“, chtěl svým krátkým, pouze deseti-minutovým filmem, především šokovat a také toho docílit, když po jeho uvedení v srpnu minulého roku vzbudil nebývalý zájem. Muslimské ženy v něm vypovídaly o fyzických trestech a zneužívání, které má oporu v Koránu a které někteří muslimové na ženách praktikují.

Podezřelým z vraždy se stal Mohammed Bouyeri, šestadvacetiletý muž nizozemsko-marockého původu a současně člen rozsáhlé militantní islámské buňky čítající až 15 lidí, majících kontakty na osoby spojené s mezinárodním terorismem. Několik členů této tzv. *Hofstad* skupiny bylo v únoru postaveno před soud, stejně jako i Bouyeri (v současné době vyslýchán v odděleném soudním procesu).

Vražda vyvolala vlnu nepokojů, které vyústily v zapalování mešit ze strany nizozemského obyvatelstva a v následné žhářské protireakce z muslimské strany. Tato situace, pramenící i ze všeobecné frustrace a nespokojenosti občanů se současnou ekonomickou situací, nastolila otázky, jak těmto brutálním projevům netolerance a nepochopení čelit a rozdělenou společnost opět spojit. Násled-

né kroky vlády vedly k jmenování národního protiteroristického koordinátora, policie a soudy získaly větší pravomoci ve vyšetřování potenciálních hrozeb radikálního islámu a v neposlední řadě došlo k zpřísnění imigrační politiky. Nizozemská společnost se sama sebe začala ptát, kde nastala chyba.

Tolerance jako výraz nesouhlasu

Pod palbou se ocitla zejména benevolentní a tradičně tolerantní politika vůči přistěhovalcům, kterou mnozí viděli jako jednu z příčin současných problémů. Liberální přístup vůči imigrantům, za který byli Nizozemci po dlouhou dobu obdivováni, spočívá v akceptování životního stylu menšin, s nímž většinová společnost nemusí souhlasit, ale toleruje jej, stejně tak jako prostituci či coffee shopy. V původní, relativně homogenní nizozemské společnosti, se katolíci i ateisté přizpůsobovali kalvinistické kultuře a jednotlivé náboženské skupiny neměly potřebu jakékoli emancipace. Toto uspořádání se v souvislosti se stoupající životní úrovní a rozšířením individuálních požadavků na osobní vývoj v 60. letech rozbilo. Vzájemné soužití mnoha národů a etnik, posílené silnou imigrantskou vlnou v 70. a 80. letech, si vyžádalo notnou dávku tolerance. Společenské rozdíly byly tudíž akceptovány; obyvatelům různých národností v tak malé zemi ani nic jiného nezbyvalo. Tato tolerance vytvořila základy pro multi-



kulturní společnost, jejíž tvář se v průběhu let měnila.

Muslimové v nizozemské společnosti

Vztah Nizozemců a muslimů je protkáán několika století trvajícím koloniálním politickým a jejím dědictvím. Příliv islámu do nizozemské společnosti se však stal především postkoloniální záležitostí. Lidé zpočátku příchozím poválečným imigrantům z bývalých kolonií (zejména ze Surinamu) pomáhali a jejich začlenění do nové společnosti vstřícně podporovali, částečně také z pocitu viny plynoucí z kolonialismu.

Nizozemci nově příchozím dovolili žít podle jejich vlastního přesvědčení a zvyků, které mnohdy stály proti zařazení do společenskému pořádku. Surinamci se bez větších obtíží adaptovali, naučili se holandsky a přijali hodnoty nizozemské společnosti. Odlišná situace nastala s příchodem levné pracovní síly z Turecka a Maroka v 70. letech dvacátého století. Původně sezónní dělníci se zde se začínali usazovat natrvalo a přizvali si své rodiny. Tak začali do Nizozemska plynout imigranti z převážně chudých oblastí, s nadějnými představami o lepší budoucnosti. Většina z nich si udržela svou původní kulturu a náboženství, čímž se tato uzavřená společenství lidí za podpory štědrého sociálního státu začínala od nizozemské společnosti oddělovat. Přesto v Nizozemsku prakticky nenajdeme ghetta a životní podmínky imigrantů jsou mnohdy lepší než v jiných evropských zemích. Kde tedy nastal problém?

Pim a Ali

Určité problémy ve vzájemném soužití Nizozemců a muslimů sice existovaly, ale byly udržovány takřka pod povrchem a tolerovaly se. Toto relativně poklidné soužití dnes již téměř jednoho milionu imigrantů s Nizozemci bylo narušeno zhoršující se ekonomickou situací na přelomu tisíciletí. Klesající životní úroveň a rostoucí apatie Nizozemců vyústila v negativní pohled na imigranty jako na lidi, kteří si s sebou přinesli pouze špatné zvyky a kteří se živí na sociálním státě.

Frustrace lidí nahrála těm, kteří ze špatné situace začali vinit imigranty (a zejména muslimy). Ti se stali terčem kritiky politiky Pima Fortuyna, jehož vstup do politiky otevřel tabu imigrantské otázky. Pířchod Fortuyna dal zrajícím problémům jasnější kontury, a především tyto problémy pojmenoval. Pro své populistické výroky („Nederland is vol“ – Nizozemí je plné) byl mnohými zavrhován. Avšak vzrůstající popularitu a sympatie si získal u lidí, kteří byli unaveni tradiční politikou konsensu, neřešící aktuální problémy.

Po jeho násilné smrti v roce 2002 nepřímo převzala toto poselství již zmiňovaná Ayaan Hirsi Ali. Svými výroky v mnohém Fortuyna předčila, když například veřejně nazvala Muhammeda *tyranem*. Ayaan Hirsi Ali bojuje zejména proti fundamentálnímu

islámu, který brání muslimským ženám v důstojné integraci do společnosti. Podle jejího názoru by neměli muslimové jednat vysloveně podle toho, co říká Korán, jelikož to dnešní společnost na základě svých hodnot zavrhuje. Mnohými muslimy je z tohoto důvodu obviňována z osobní averze, s jejíž pomocí islám verbálně znásilňuje.¹⁾

Následné hrozby, které před i po uvedení *Submission* Ayaan Hirsi Ali obdržela, vedly bezpečnostní složky k poskytnutí osobní ochrany. Několik měsíců se tak skrývala na utajovaném místě a do parlamentu se vrátila až 18. ledna tohoto roku; ze své kritiky radikálního islámu však neustoupila. Bývalá poslankyně Strany práce přešla do VVD poté, co se jí politika Strany práce vůči ne-liberálnímu islámu zdála být příliš mírná. VVD si však podle svých slov nedává za úkol nahradit toleranci islamofobií či seku-larismem, ale chce bojovat především proti jakémukoli náznaku netolerance.²⁾

S kritikou islámu přišel i další poslanec a odpadlík z VVD Geert Wilders. Ten v programu své čerstvě založené strany Groep Wilders, nazývající se příznačně Deklarace nezávislosti (*Onafhankelijkheidsverklaring*), dokonce navrhuje pětiletý zákaz vstupu příchozím imigrantům do Nizozemska.³⁾ Stejně tak jako Ayaan Hirsi Ali, i on dostával několik desítek výhrůžných dopisů, proto i jemu byla poskytnuta ochrana bezpečnostních složek. Na veřejnosti i v parlamentu se ukazuje, avšak policejní eskorta ho na noc odváží do vězení. Nizozemci dnes diskutují o tom, zda ho nepotká stejný osud jako Pima Fortuyna.

Přísnější imigrační politika

Jak již bylo naznačeno, nizozemská imigrační politika byla donedávna velmi shovívavá. Za poslední roky, zejména ve spojitosti s teroristickými útoky v USA, však docházelo k hlasitější kritice relativně tolerantního přístupu vůči žadatelům o azyl, což vyústilo v přijetí několika zákonů zpřísňujících podmínky pro získání azylu. Tato restriktivní politika se setkala s úspěchem, jelikož žádostí o azyl ubylo.

K razantní změně došlo po dramatických událostech loňského podzimu, kdy vláda v prosinci 2004 přijala nový integrační zákon. Ministryně pro imigraci a integraci Rita Verdonk v něm požadovala současnou imigrační politiku zpřísnit. Jádrem nové politiky se stal princip, podle něhož jsou imigranti odpovědní za svou vlastní integraci, například si platí náklady s ní spojené s tím, že určitou částku dostanou zpět.⁴⁾ Náročnými jazykovými testy za přísnějších podmínek musejí projít jak budoucí žadatelé, tak i současní imigranti žijící v zemi. Právě úspěšná integrace imigrantů do nizozemské společnosti, přijetí jejich hodnot a jazyka je jediným předpokladem, jak rostoucí rozdíly mezi kulturami zmenšit.

Radikalizace islámu

Problém však netvoří pouze příchozí imigranti, ale zejména radikalizující se musli-

mové již žijící v zemi.

Dnes se v Nizozemsku nachází kolem 350 mešit, které sloužily jako důležitá místa pro náboženské obřady a které později začaly hrát důležitou roli v každodenním životě muslimů. Ti se zde scházeli, pořádali různé ceremonie – od svateb po trzny. Vláda do jisté míry provoz mešit spolufinancovala, od čehož ustoupila v polovině 80. let s odůvodněním, že selektivní politika podporující určitou náboženskou skupinu je nepřijatelná. Většina muslimů žijících v Nizozemsku praktikuje své náboženství a žije ve vzájemném respektu s nizozemskou společností, přibližně pět procent pak následuje konzervativní formu islámu.

Potenciální nebezpečí pro vzájemné soužití je stále více spatřováno právě mezi radikalizujícími se mešitami a v působení některých radikálnějších představitelů mešit, tzv. imámů. Ti se mnohdy straní většinové společnosti, neučí se holandsky a neuznávají postavení ženy ve společnosti (například nepodávají ženě ruku). Někteří ve svých mešitách rekrutují pro džihád,⁵⁾ jiní se vyjadřují o homosexualitě jako o nemoci, která může společnost zničit. V těchto případech podle některých jejich integrace do nizozemské společnosti totálně selhala.⁶⁾ Právě na tato „červená místa islámu“, tedy radikalizující se mešity, se v současné době zaměřují bezpečnostní a zpravodajské služby.

Střet dvou kultur

Kořeny současného problému lze vidět v několika rovinách. Jedná se především o rozdíl mezi tradiční individuální svobodou Nizozemců a uzavřenou kolektivitou muslimů. Svoboda sdružování, modlení a vzdělání patří mezi práva, která určují identitu, na jejímž základě se skupiny muslimů sdružují a rozvíjejí. Tímto se muslimové brání proti západnímu stylu života. V liberálním světě však převažuje myšlenka, že emancipace individua spočívá v oproštění se od skupiny. Tímto vzniká problém mezi světem muslimů a Nizozemců; podle Ayaan Hirsi Ali je emancipace a integrace muslimů proveditelná pouze tehdy, když se vydají „nejkratší cestou k osvětlení a vzdáním se víry“.⁷⁾

Na tento příliš radikální krok však nejsou muslimové připraveni, ani to od nich nemůžeme žádat. Většina z nich (95 procent) si islám a jeho výklad formuje podle svého vlastního přesvědčení a v umírněné formě. Mnoho mladých Turků a Marokánců se sice identifikuje s islámem, ale svou schopností žít v souladu s nizozemskými hodnotami mu dávají určitou individualistickou a pluralistickou podobu.⁸⁾

Sami muslimové ho hájí tím, že se nestaví proti adaptaci na západní kulturu a její hodnoty. Muslim sice Korán čte, jde ale spíše o individuální interpretaci, což leží v rukou každého jednotlivce. Islám sám o sobě nepředstavuje násilí: pokud dojde k násilí například na ženě, pak se jedná o zneužití moci muže, vyjadřující jeho vůli v určité době, ne vůli islámu.⁹⁾ Přese všechno ne-

Pověst o „zázraku v Moskvě“ se 15. dubna 1955 rozlétla Vídní hned po návratu rakouské delegace z jednání v Kremlu. Oním zázrakem nebylo nic menšího než návrat Rakouska, po deset let obsazeného armádami čtyř okupačních mocností, do rodiny suverénních evropských států.

Cesta, která tomu předcházela, byla ovšem trnitá, doprovázená řadou – dnes již polozapomenutých – skutečností, z nichž některé mohou z dnešního pohledu působit až paradoxně. Spojenecké mocnosti totiž ještě v průběhu války moskevskou deklarací z 30. října 1943 přikly Rakousku zpětně roli první oběti hitlerovské agrese, byť „východní marka“ umožnila – podle dnešních odhadů – postavit 17 divizí wehrmachtu, nehovoře již o počtu členů NSDAP, který svým procentním podílem na počtu obyvatelstva směle konkuroval – jinak bezkonkurenční – říšské župě Sudety.

Pozdější historické spory, bylo-li Rakousko skutečně první obětí či prvním kolaborantem (případně obojím), nemohly ovšem oddiskutovat právní realitu: Rakousko v době války neexistovalo jako stát, a nebylo tedy chápáno jako válčící strana; proto se mu mělo po osvobození dostat výsady, že s ním nebude sjednávána mírová, nýbrž státní smlouva.

Že tento proces bude trvat plných deset let, tušil tehdy málokdo, byť mraky studené války se na horizontu začaly objevovat velmi záhy. Leccos naznačil i neúspěšný průběh jednání komise spojeneckých mocností, která od května do srpna 1947 zasedala ve Vídni s cílem vypracovat návrh smlouvy. Průběh byl poznamenán vypjatou atmosférou okolo přijetí Marshallova plánu (pripomeňme, že Rakousko jej – přes masivní výhrady Moskvy – podepsalo jako první z patnácti evropských účastníků).

I když v roce 1949 tehdy již nepřilíš spojenečtí spojenci opětovně na pařížské konferenci ministrů zahraničí deklarovali vůli řešit rakouskou otázku a návrhy střídalý protinávhrhy (v r. 1952 západní mocnosti zaslaly ve výročí anšlusu do Moskvy tzv. zkrácenou variantu smlouvy), řešení bylo stále v nedohlednu. Bylo veřejným tajemstvím, že rakouská otázka je především otázkou zápasu o mocenské sféry vlivu v Evropě. Skutečný zlom bylo proto možno zaznamenat teprve po Stalinově smrti, přičemž k nemalým paradoxům dějin patří, že v bývalé generalissimově gardě se na jaře 1953 neukázal být větším bojovníkem za uvolnění napětí v Evropě a za vstřícná gesta vůči Západu nikdo jiný než – Lavrentij Berija.

I když šlo o jeho – zatím netušenou – labutí píseň, na snaze získat pro Sovětský svaz úvěry a dodávky, a omezit tudíž mezinárodní konfrontaci, se tím do budoucna nemělo mnoho změnit; počátek skutečného pohybu v řešení rakouské otázky je však nutno hledat právě v této době. Tím spíše, že sovětská politika měla evidentní zájem o vše, co by zkřížilo cestu k rozšiřování Se-

Ve stínu světových výročí: 50 let rakouské Státní smlouvy

veroatlantické aliance, přičemž neutralizace Rakouska patřila v tomto směru k nezanedbatelným prvkům. V roce 1953 se navíc dostala v Rakousku k moci vláda lidoveckého kancléře Julia Raaba, která byla ochotna se ve zvýšené míře věnovat i choulstivým otázkám finančních kompenzací (zvláštní problém zde představovala zejména někdejší německá aktiva v Rakousku – jen Sovětskému svazu byly v jeho východorakouské okupační zóně předány po válce zhruba čtyři stovky výrobních podniků, jež pak byly za náhradu po podpisu Státní smlouvy navraceny do rakouských rukou; podobně zde vracely německá aktiva i Spojené státy, Velká Británie a Francie; o výši sumy, kterou byla Vídeň nucena v rámci hospodářského „vyrovnání“ celkem zaplatit, se dodnes spekuluje, odhady se pohybují kolem osmi miliard šilinků).

V lednu 1954 byli rakouští zástupci přizváni na berlínskou konferenci ministrů zahraničí čtyř mocností. Rakouský závazek nevstupovat do koalic a vojenských bloků, jež by byly namířeny proti jakémukoli státu, který se svými ozbrojenými silami účastnil války proti hitlerovskému Německu, a nepřipustit na rakouském území budování cizích vojenských základů byl pocho-pitelně klíčový, byť na stole stále ležel sovětský požadavek ponechat v zemi – jako záruku proti opakování anšlusu – jisté spojenecké kontingenty, dokud nebude uzavřena mírová smlouva s Německem. Moskva nakonec od posledně zmíněného požadavku

upustila; tím spíše, že proměny na

politické mapě Evropy měly vstupem SRN do NATO a vznikem Varšavské smlouvy získat zcela novou dimenzi.

Dne 14. května 1955 se ve Vídni sešli ministři zahraničních věcí Sovětského svazu, USA, Velké Británie a Francie, kteří následujícího dne v někdejší sídle rakousko-uherského následníka trůnu – zámku Belveder – podepsali Státní smlouvu. Podpisy Molotova, Dullesse, Macmillana a Pinaye zpečetily návrat země k plné státní suverenitě.

Paradoxně ovšem tato smlouva otázky rakouské neutrality neřešila. Těmi se zabýval až zvláštní ústavní zákon, přijatý parlamentem 26. října 1955 (tento den je současným rakouským státním svátkem) – tedy v okamžiku, kdy poslední spojenecký voják opustil půdu Rakouska.

Státní smlouva potvrzovala závěry historické moskevské deklarace o Rakousku jakožto první oběti hitlerovské agrese a garantovala hranice země (snaha o vyloučení jakéhokoli novodobého anšlusu). Potvrdila rovněž závazek mocností nevymáhat od Vídně válečné reparace. Západní spojenci se mimo jiné vzdali práva vymáhat splacení půjček podle dohod uzavřených rakouskou vládou před 13. březnem 1938 (tedy před hitlerovským zábořem), pokud by to ve svém důsledku mělo za následek převzetí kontroly nad financemi rakouského státu. Rakouská strana se mj. zavázala k respektování minoritních práv na svém území (slovinš

JIRÍ BERÁNEK

a chorvatská menšina) a k zákazu všech nacistických či fašistických organizací. Rakousku bylo garantováno právo na vlastní ozbrojené síly, pochopitelně bez možnosti disponovat zbraněmi hromadného ničení.

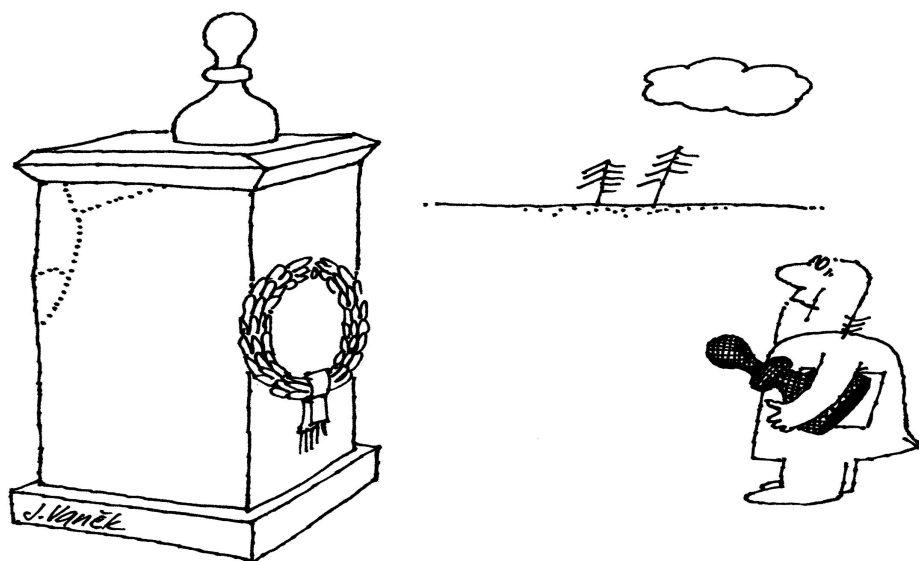
Pokud se týká dobových ohlasů v Československu na uzavření Státní smlouvy a následné přijetí Rakouska do OSN, byly veskrze pozitivní – v rámci všeobecného velebení sovětských mírových iniciativ tomu ani nemohlo být jinak. Není bez zajímavosti, že v pozadí však – alespoň podle interpretace rakouského vyslance v ČSR Meinrada Falsera – přetrvával osten jisté nedůvěry, o němž referovali z Prahy i někteří další tituláři. Důvod byl prostý: obavy, aby sovětské jednotky, stahované z rakouské okupační zóny, nebyly nakonec – alespoň zčásti – dislokovány na československé straně hranic (blíže viz *dizertaci Martina Davida, Österreichisch-tschechoslowakische Beziehungen 1945–1974. Universität Wien 2002, s. 159*).

Na otázku, je-li belvederská Státní smlouva z roku 1955 dnes již pouhou mrtvou literou či polozapomenutou minulostí, nelze stále ještě – i přes onen padesátiletý odstup – odpovědět kladně. Důsledky druhé světové války, k nimž „zápas“ o rakouskou Státní smlouvu nepochybně patřil, budou zřejmě ještě dlouho součástí diskusí, a to nejen o výročí tak kulatých, jaká zaznamenáváme v letošním roce. Nemáme přitom na mysli ani tak tradiční argumentaci rakouské extrémně pravicové scény, podle níž je vůbec sporné hovořit v souvislosti s rokem 1945 o osvobození země, jako spíše permanentní vnitrorakouské diskuse o smyslu rakouské neutrality v současných podmínkách, kdy je nutno se vyrovnávat se závazky plynoucími z postupující evropské integrace.

„Last but not least“ nelze přeslechnout ani některé debaty, jež se v souvislosti se smlouvou rozhořely počátkem tohoto roku okolo tzv. sukcesních otázek – přesněji řečeno okolo práva některých nástupnických zemí dnes již neexistujících evropských státních útvarů intervenovat v případě ochrany menšin na základě sedmého článku belvederské smlouvy. Spory o slovinskou menšinu, žijící dodnes ve spolkové zemi Korutansko (cca 12 500 osob), doprovázené sebeprofiláčnickými aktivitami zdejšího zemského hejtmana J. Haidera, který si hlavu s respektováním rozhodnutí rakouského Ústavního soudu o dvoujazyčných tabulích s názvy lokalit ve zdejších smíšených oblastech vskutku hlavu neláme, nepochybně naznačují, že oslavy padesátého výročí podpisu smlouvy, k jejichž vrcholům bude patřit otevření výstavy v zámku Belveder, by nemusely být ve svém politickém podtextu prosty některých vad na kráse.

To však nic nemění na skutečnosti, že návrat do lůna vyspělých evropských demokracií se Rakousku – po všech dlouhých peripetiích – před padesáti lety opravdu vydařil. Návrat, který přinejmenším polovině rakouských sousedů ještě řadu desetiletí zůstal odepřen.

Jiri-Beraneck@mzv.cz



Česká debata o euroústavě: nemístnost racionality a impotence politiky

PETR DRULÁK

Od velkých společenských debat, které předcházejí závažným rozhodnutím státu, si obvykle slibujeme, že přispějí k vytříbení argumentů a ke zhodnocení nákladů a výnosů těchto rozhodnutí. Česká debata o evropské ústavní smlouvě tuto funkci neplní a plnit nemůže. Nejhlasitější odpůrci ústavní smlouvy, kteří se opírají o jiné hodnoty, než jsou hodnoty většiny české společnosti, debatu politizují, a zamezují tak racionální reflexi dokumentu, ke škodě české společnosti.

Politizace a racionalita

Panuje přesvědčení, že důležitá společenská rozhodnutí by měla být přijímána na základě toho, že objektivně zhodnotíme náklady a výnosy důsledků těchto rozhodnutí. Toto přesvědčení je mylné. V tomto typu rozhodování neplatí, že by objektivní fakta mluvila sama za sebe. Pokud by tomu tak bylo, pak nepotřebujeme žádnou demokracii a nejdůležitější rozhodnutí je třeba svěřit odborníkům či softwaru, neboť od politiků nemůžeme očekávat, že budou sbírat a nestranně vyhodnocovat fakta.

Rozhodování o důležitých společenských otázkách však není objektivní ve vědeckém slova smyslu, nýbrž se vždy opírá o určitý hodnotový rámec. Závislosti na hodnotovém rámci se nezabývá ani odborná analýza, která má posloužit jako podklad pro politické rozhodnutí. Může dokonce kvantifikovat náklady a výnosy rozhodnutí, nicméně tato kvantifikace nebude hodnotově neutrální.

V této souvislosti mohou nastat dva případy. Za prvé, při rozhodování se střetne několik hodnotových rámců. Potom jde o politické rozhodnutí v pravém slova smyslu, které se odehrává mimo pravidla racionality. Objektivní racionalita rozumu totiž nemůže a neumí být arbitrem ve střetu různých hodnotových rámců. Rozhoduje to, která z možností svým hodnotovým rámcem lépe rezonuje s tradicemi a hodnotami společenství, které rozhodnutí přijímá. Například správnost rozhodnutí o našem vstupu do Evropské unie nelze vědecky dokázat, naopak si lze představit racionální argumentaci pro i proti v závislosti na hodnotovém východisku.

Za druhé, společnost nalezne shodu o základních hodnotách, rozhodování může být potom částečně depolitizováno, objektivizováno a racionalizováno. Platí přitom, že samo rozhodnutí o nalezení takové shody je politické, o depolitizaci se musí nejprve politicky rozhodnout. Například většina úspěšných společností se tímto způsobem rozhodla depolitizovat a racionalizovat rozhodování o měnové politice či o kariérách úředníků ve státní správě, v řadě členských států EU je depolitizováno rozhodování

o evropské integraci. Dokud shoda o základních hodnotách trvá, tak depolitizace zvyšuje akceschopnost a efektivitu státu, v okamžiku jejího narušení se depolitizace dostává do rozporu s demokracií.

Česká debata o EU nemůže být vedena racionálně

V Česku nejsou otázky evropské integrace depolitizovány. Česká debata o ústavní smlouvě je tudíž především debatou hodnotovou. Z toho vyplývá, že racionální argumenty nemohou v této debatě plnit svou funkci a při rozhodování o ústavní smlouvě nehrají podstatnější roli. Naopak podstatné jsou hodnotové argumenty, které ukáží, do jaké míry odpovídá přijetí či odmítnutí ústavní smlouvy hodnotovému rámci české společnosti.

Tento hodnotový rámec sice není jednoznačně uchopitelný, ale na základě předchozího jednání si o něm lze udělat určitý obraz. V tomto ohledu mohou posloužit především výsledky referenda o vstupu do Evropské unie. Občané před dvěma lety rozhodli, že vstup je správné rozhodnutí s ohledem na hodnoty a normy drtivé většiny české společnosti. Tímto rozhodnutím se česká společnost také přihlásila k evropskému hodnotovému rámci, který odmítá nacionalismus založený na negativním vykrešlování sousedů jako hrozeb, který podporuje vytváření mechanismů demokratického rozhodování na evropské úrovni a který odmítá představu, že národní stát je jediným možným garantem demokracie.

Tento evropský hodnotový rámec zakládající naše členství v evropské unii je relevantní i pro debatu o evropské ústavní smlouvě i přesto, že podstatná část české politiky se s ním neztotožňuje. V demokratické debatě je legitimní, když někteří odpůrci dokumentu varují před oslabováním jednomyslného rozhodování či před posilováním akceschopnosti unijních institucí, které ústavní smlouva nesporně přináší. Je však otázkou intelektuální poctivosti těchto odpůrců, aby rovněž řekli, že jejich názor se opírá o hodnoty odlišné od hodnot většiny české společnosti a že podle jejich hodnot bylo chybou, že jsme do Evropské unie vstoupili.



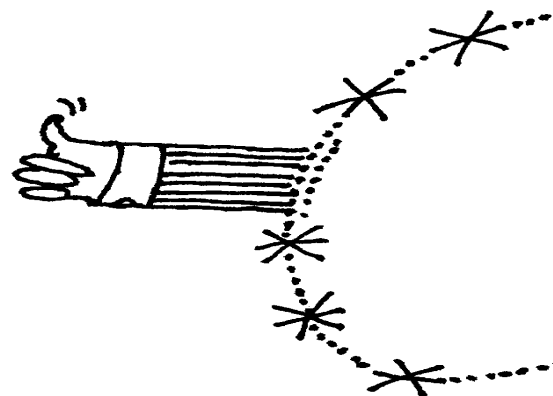
Nemístnost racionality je neschopností politiky

Racionalita nemá v české debatě o ústavní smlouvě místo, a proto bude občanům při promýšlení dokumentu chybět. Zcela vytlačeny na okraj jsou například racionální otázky nad přínosy nového rozhodovacího systému v Radě ministrů, který na jedné straně zvyšuje průchodnost Rady, ale na druhé straně aritmeticky zmenšuje váhu českého hlasu, a tedy i naši schopnost blokovat. Marginalizace této a dalších otázek probíhá dvěma způsoby: buď tak, že jsou zastíněny „skutečně důležitými“, ale svou podstatou zcela iracionálními otázkami jako například, zda ústavní smlouva znamená evropský superstát, či nikoliv, nebo jsou naopak tyto racionální otázky skutečně vzneseny, ale následně odpovězeny nikoliv na základě racionální analýzy, nýbrž čistě politicky.

Česká politická scéna tak pouze jalově opakuje tři roky starou debatu, která proběhla před vstupem do Evropské unie, kdy měla svůj smysl. Česká společnost tím ztrácí možnost skutečně důkladné reflexe evropské ústavní smlouvy, ale především se připravuje o schopnost definovat a prosazovat své zájmy uvnitř Evropské unie. Nemístnost racionality je potom cestou politické impotence.

○

drulak@iir.cz





Evropská ústava

– konec státní svrchovanosti

Návrh evropské ústavy, jak vyplynul z jednání Konventu, byl dopracován na mezivládní konferenci a nyní je předložen členským zemím k ratifikaci. Je nakročením k vytvoření společného státu v Evropě. To je analytické konstatování, na němž by se mohli shodnout všichni – ať už s návrhem souhlasí, či nikoli. Avšak zakrývat, že by došlo ke zrušení svrchovanosti členských zemí, nelze.

Nakročení k evropské federaci

Jednou z nejvýznamnějších změn oproti stávající úpravě je, že návrh ústavní smlouvy pro Evropu propůjčuje EU právní subjektivitu. Zatímco dnes existují různé evropské orgány (EP, Rada apod.), není jasné, zda má EU podobu mezistátní smlouvy, nebo je „něčím víc“. Fakt, že návrh ústavy jednoznačně přisuzuje Evropské unii právní subjektivitu, je důležitým předpokladem pro vznik státu.

Čl. I-5, odst. 1 uvádí, že „unie ctí národní identitu svých členských států“ (nikoli tedy svrchovanost členských států). Ačkoli odst. 1 utěšuje, že EU zachovává členům „zásadní funkce států“ (zajištění vnitřní bezpečnosti), celý duch i litera Ústavy je pouze o omezování samostatnosti členských států.

Čl. I-10 jasně stanoví, že „Ústava a právní řád přijatý orgány Unie... jsou nadřazeny právním řádům členských států“. Návrh Ústavy používá typicky federální pojmy – *vylučná působnost* a *sdílená působnost*. Kromě toho ustanovuje i koordinaci hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a „doplňkovou“ činnost Unie.

Ozěhává je doložka o pružnosti, podle níž – pokud ústava neposkytuje Unii nezbytné pravomoci a činnost Unie se ukazuje být jako nezbytná, „Rada na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského

parlamentu jednomyslně přijme vhodné předpisy“. To prakticky umožňuje pružně přesouvat rozhodování do oblasti s kvalifikovanou většinou, aniž by byla měněna ústava.

Srovnání se stávajícími smlouvami o Evropské unii

Někdy se tvrdí, že evropská ústava je z velké části jen reformulací stávajících smluv EU – především Maastrichtské, Amsterdamské a Smlouvy z Nice. Ve skutečnosti nelze zanedbávat důležité rozdíly evropské ústavy od současného smluvního uspořádání.

V části I jsou *úplně nové* články o hodnotách Evropské unie, vztahy mezi Unii a členskými státy, rozdělení kompetencí a zásady pro jejich výkon, článek o ministru zahraničí EU, společná ustanovení o právních aktech EU, oblast svobody, bezpečnosti, spravedlnosti, demokratický život v unii, víceletá finanční perspektiva, uzavírání mezinárodních dohod se subjekty vně Evropské unie a dobrovolné vystoupení z EU.

V části III jsou úplně nové boj proti diskriminaci, ochrana spotřebitele, opatření proti organizovanému zločinu, zdanění firem, ochrana intelektuálních práv, nová ustanovení o používání eura, transevropské sítě, vesmírná politika, zmocnění v oblasti energie, azylová a imigrační politika, soudní spolupráce v trestněprávních záležitostech, strukturovaná spolupráce a nové rozhodovací procedury v evropských institucích.

Vedle úplně nových článků však evropská ústava přináší i *pozměněné* články. Pro jejich rozbor zde není prostor, ale je jich celá řada. Podstatné je, že nejde o kosmetické změny oproti stávajícím smlouvám. Evropská ústava přináší zásadní a kvalitativní změny směrem ke kvazifederálnímu uspořádání. Řada oblastí přechází z oblasti jednomyslného rozhodování do rozhodování kvalifikovanou většinou. Spuštění posílené spolupráce v oblasti obrany a zahraniční politiky by fakticky změnilo tvrdé jádro ve federaci.

Váha členských států v Radě

Systém hlasování v evropských institucích platný od Smlouvy z Nice není jednoduchý. Struktura hlasů v Evropském parlamentu spíše odráží počet obyvatel a návrh evropské ústavy na ní nic nemění. Jiný mechanismus se prosazuje při hlasování v Radě, kde se rozhoduje podle tzv. vážených hlasů a nadpoloviční většiny zemí. Každá země může navíc požadovat ověření, zda schválené rozhodnutí odpovídá přáním zemí se 62 procenty obyvatel Unie.

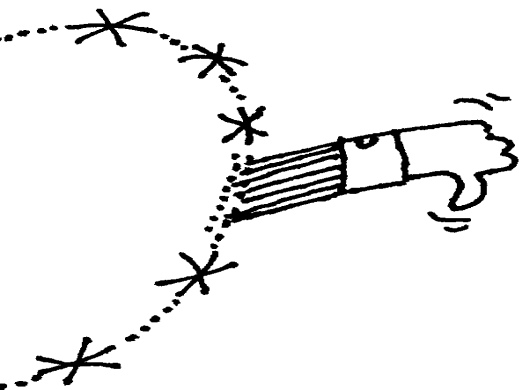
Německo, Velká Británie, Francie a Itálie mají dnes shodně po 29 hlasech (9 procent hlasů v Radě), Česká republika spolu s Maďarskem, Portugalskem, Belgií a Řeckem 12 hlasů (3,7 procenta hlasů v Radě). Kdyby byla přijata evropská ústava, zvýšily by výrazně velké země své podíly. Německo by posílilo podíly na hlasech v Radě na dvojnásobek (18 procent), Francie na 13,5 procenta, Velká Británie na 13 procent, Itálie na 12,8 procenta.

Menší a malé země by na přijetí evropské ústavy z hlediska hlasovacích vah v Radě naopak jednoznačně prodělaly. Vliv ČR v Radě by v porovnání s dosavadní vahou poklesl o dvě pětiny (2,2 procenta místo 3,7 procenta). Osudový by byl rovněž pokles vlivu malých zemí – Slovenska, Irska, Finska, Litvy, Lotyšska. Slovinsko, Estonsko či Kypr by zaznamenaly dokonce propad na třetinu, pětinu či méně než desetinu původního vlivu.

Závěr

Evropská ústava by založila evropský stát. Unie by měla jednoho prezidenta, jednoho ministra zahraničí, jednu zahraniční politiku (a jednou možná i obranu), jednu hospodářskou a sociální politiku. Vstup do EU byl vzdáním se části své svrchovanosti ve prospěch vyššího, evropského celku. Přijetí ústavy by bylo ještě tvrdší: bylo by definitivním pohybem státní svrchovanosti členských států.

louzek@post.cz



Rizika postdemokracie

JIRÍ BYSTRICKÝ

V nervózní diskusi o jednotlivostech evropské integrace, jako by se její účastníci nesměle hlásili k obavám o osud demokracie a k nejistotě, zda není ohrožena, či dokonce, zda již nežijeme v nějaké její post-podobě. Jedné z mála poznámek na toto téma, jako v mnoha jiných případech iniciačně učiněné Václavem Klausem, se dostalo hned několika přímých i nepřímých odpovědí, z nichž téměř všechny obsahují pochybnosti o správnosti jednání, nebo dokonce přemýšlení prezidenta České republiky. Ale téměř všichni diskutující se obrátne vyhnuli zjištění, zda ona demokracie, o jejíž kvalitu, jak se správně domnívají, se všichni zasloužili, onou demokracií ještě je a zda má naději, že jí také bude. Chceme proto přispět k této diskusi nikoli jen prvoplánovou úvahou o technických dovednostech a umu politiků různého ražení, ale třeba také o oprávněnosti jejich zastupitelství a zastupitelnosti a možnosti či nemožnosti jejich veřejné kontroly. A o dalších věcech, které k použití termínu postdemokracie inspirují. -zz-

„... možnost nerozhodnout se směřuje k tomu stát se nemožnou“.

Ulrich Beck

Prefix *post* je v současném světě hojně nadužíván v různých a mnohdy i ve zcela odlišných souvislostech. Ať už máme na mysli umělecké směry, změny kulturního či vědeckého paradigmatu, měli bychom mít na paměti, že se objevuje především v případech, kdy z nedostatku lepšího pojmenování volíme osvědčenou, avšak nejasnou předponu k jinak etablovanému jménu.

V našem případě půjdeme spíše cestou jeho vnitřního ohraničení bez toho, že bychom si nárokovali dosažení jeho explicitního výrazu, neboť navrhujeme označení v souvislosti s efekty a riziky, které se už pozvolna, a mnohdy okrajově, prosazuje v diskursu politiky.

Budoucí změnu politiky jako praxe správy věcí veřejných charakterizuje převážně nárůst dvou typů kalkulativního chování. Touto strategií jsou **marketingové a disciplinární strategie**, které tak činí každá po svém, nicméně jejichž cíl je zhruba obdobný. Je jím vytvoření řetězce potřeb a zájmů, které jsou plně odevzdány do služeb globální ekonomie. Vysoce individualizovaný spotřebitel má sice řadu kolektivních rysů či charakteristik, ale jenom díky oběma strategiím je pozvolna přiváděn k tomu, být si jedinečným ručitelem svého vlastního *vykořisťování* – rozumí se neutuchající spotřebou.

V konečném důsledku to může znamenat vznik masy do sebe uzavřených jedinců, kteří cíleně budují své extenzivní spo-

třebitelské praktiky, pro které ovšem bude jen velmi obtížné najít nějaký prostor pro společně sdílený, obecný zájem, který by nebyl pouze dalším předmětem subjektivně kalkulovatelného hlediska. A tak se na obzoru vynořuje nová a silná *společnost* jedinců sekularizovaných od society, ve které žijí, alespoň v tom smyslu, že preferovány nejsou obecné hodnoty a praxe služby veřejnosti, ale naopak: za prvořadé je považováno jednání centrované na individuální situaci, a nikoliv na celek. Život je potom vyplněn extenzí jedinečnosti, v níž chybí místo pro druhého a v níž se ani nedostává sounáležitosti se zájmy druhých.

Postupně tak mohou vznikat celé systémy individuálních extenzí do umělých světů spotřeby a prožitků, které ovšem **nebudou nabízet dostatečně silné motivy či zájmy o správu věcí veřejných**.

Za této situace hovoříme o vzniku postdemokracie, o politice mimo veřejnost, neboť pojem *veřejnost* se zamlžil či vyprázdnil. Bude proto poměrně složité najít způsob, jak definovat samotný obsah politiky, jestliže už dnes jsou její rozhodovací procedury vázány spíše na zájmy ekonomických, globálních či vojenských korporací než na konkrétní zájmy veřejnosti, které se jenom tiše a spíše alibisticky předpokládají.

II.

Disciplinární strategie kariéry vyžadují maximalizaci výkonu a *plnou oddanost* profesnímu růstu. V tržně orientované společnosti je nasnadě, že subjektem trhu není ani tak občan jako spíše aktér ekonomických zájmů, které nastolují obdobné požadavky jako proces individualizace,

doprovázející celý průběh moderny. To znamená, že je před námi otázka, kdo je vlastně subjektem politiky, když základním rámcem legitimacy politiky je reprezentace, chápána jako proces zastupování skupin, vrstev či tříd díky výběru z nabídky politických stran.

Politické strany by měly být schopné artikulovat a prosazovat většinové zájmy občanů tak, aby příslušná reprezentace, vyhlášená z voleb a disponující mandátem k zastupování mohla dbát v první řadě na to, že deklarované zájmy, které zastupuje, odpovídají nějakému voličskému zadání. Nicméně problém leží na odvrácené straně tohoto pojetí praktické politiky.

Proces individualizace v tržně orientované společnosti vede k určitým důsledkům, které mohou být vstřícné vůči náročným požadavkům ekonomických subjektů rozvoje a dynamiky společnosti, ale nikoliv nutně zájmům politickým.

Důsledky individualizace lze v první řadě spatřovat v tom, že do sociálního jednání vchází hlavními dveřmi strategie kalkulace, tedy maximalizovaný užitek pro individuální extenzi subjektu, který ale není totožný s požadavkem politickým. Při neustálém nárůstu individualizace není jasné, jak by poté mohlo dojít k obecně sdíleným, většinovým zájmům, neboť neexistuje dosud žádná strategie kalkulace, která by fungovala na základě nenulového součtu a přitom určité většině stále ještě poskytovala užitek saturace z činnosti v rámci veřejné služby.

Veřejné zájmy totiž nejsou v souladu s procesem individualizace, a tak není divu, že jedno musí ustoupit druhému.

Pokud bude proces individualizace pokračovat v nastoupené cestě, bude možné očekávat nárůst *profilů individualnosti*, které nelze převést do politické řeči. Přesněji řečeno: čím více individualizace, tím více individuí, které nelze zahrnout do takové kategorie, jež by vůbec měla nějakou obecnou platnost. Pak je ovšem nelze ani zastupovat a politika bude mít nemalý problém.

Důrazem na disciplinární strategii růstu a kariérních postupů bude neustále vytvářen tlak na zrod vysoce *flexibilních jedinců*, jež lze sice ekonomicky dobře motivovat a ještě lépe uspokojovat, ale nelze je politicky reprezentovat, neboť jejich hlavním trumfem vlastního života je permanentní změna, kterou lze ekonomicky zhodnotit.

Dokud politika vycházela z obecných kategorií vrstev či tříd a jejím *maximem* vypětí pro sebereflexi vlastního žánru bylo zachycení či alespoň občasné předvídání pohybu na stratifikačních drahách, pak bylo ještě možné hovořit o zastupitelské demokracii.

Jestliže v současnosti probíhá dlouhodobá a zcela jistě poměrně záslužná diferenciací v hnutí a zájmových skupinách

nách, které si daly práci artikulovat odlišnost, jež dříve nejen překážela, ale byla i jistou podmínkou pohodlné legitimacy politiky, jako např. feminismus, ekologická hnutí, hnutí za rovnoprávnost atp., pak nyní je na pořadu dne problém legitimacy politického zastupování, který nezačíná jen u odkazů na nezbytné mandáty a volební programy, ale především na tom, koho ještě bude možné vůbec zastupovat, pokud společnost už nebude schopná generovat typologii občanů, kteří kromě příslušnosti k určitému teritoriu či jazyku budou mít i *příslušnost* k nějaké ideji správy věcí veřejných a kteří se tím ještě vejdou pod jednu škatulku označení.

Bez označení toho, kdo je schopen být součástí nějakého celku, jež lze popsat v kategoriích obecných zájmů, veřejnosti atp., není možné provozovat politiku demokracie. A to nejen proto, že z definice chybí lid, který by tvořil, konstruoval a kontroloval jistými procedurami samotné vládnutí, ale především proto, že budou chybět ti, kteří se ještě mohou považovat za občany, když ve všech ostatních ukazatelích budou především jedinci bez obecné vůle ke spojení.

Princip poptávky může v mnoha ohledech garantovat téměř dokonalé produkty nabídky ve vysoce konkurenčním prostředí, ale nemůže garantovat žádný celek, do kterého se vejdou lidé, jejichž stejnost je takového druhu – a to bez ohledu na výši a formy propracování své individuality – že pro ni máme příslušný formát zastupování a formu vlády, kterou lze ještě nazvat demokracií, neboť není jasné, odkud by se brali případní zastupitelé, pokud by ovšem nezůstávaly politické strany skanzeny pro ještě nedořešené relikty minulého století.

Díky důrazné diferenciaci při procesu individualizace, kde se nepočítá jenom vzdělání, profese, příjmy atp., ale především schopnost pružné a dlouhodobě proměnlivé reakce na potřeby trhu práce, dále například, na okamžitou schopnost redefinice hodnot pro člověka, u něhož instantní, vertikální mobilita je podmínkou k zachování finančně *ošetřené* existence, např. u toho, kdo díky ekonomicky výhodnějším podmínkám v jiném regionu či státu je svědkem neodkladné demontáže firmy a jejího přesunu za hranice, což jej vystavuje tlaku na permanentní přetrhávání vazeb sociální koheze, lze očekávat, že ona stejnost, kterou lze ještě označit za politicky věrohodnou, může být v dohledné době ve stadiu čistých iluzí.

Jediným pojítkem v takovém případě pak mohou být jakési shluky individuí, mající charakter kolektivu jenom proto, že vykazují *existenci izolované masy poustevníků* (Günter Anders).

III.

Přjdeme-li nyní k rizikům, musíme říci hned na začátku, že *prvním rizikem postdemokracie* je možnost vzniku a rozvoje vysoce individualizované společnosti bez společensky ospravedlňujícího cíle.

Za *druhé riziko* lze nyní považovat možnost rozpadu



principu reprezentace, neboť logika trhu vyžaduje sice kolektivní masovou spotřebu, ale nikoli politické uspořádání, které efekty individualizace bude nahrazovat hledáním společného jmenovatele. Tím je totiž především jednotlivý užitek, který prohlubuje výhody individualizace, ale převážně na úkor *kolektivní existence*.

Třetí riziko je zároveň nechtěným efektem úspěchu demokracie: předpoklad, že

obecné blaho je *vyjednatelné* v pluralitách názorové rozmanitosti, může svádět k domněnce, že *cokoli je možné*, pokud existuje obecná vůle k uskutečnění dohodou. Paradoxním vyústěním této hypotézy je možnost vyjednání situace, v níž za politicky korektní jednání lze považovat možnost *nerozhodnout se*.

Pokud i v politice převládá marketingové strategie, pak *nerozhodnout se* může znamenat, že vlastně není nic k rozhodování. A politická realita se tím stane nemožnou.

Nicméně hlavním rizikem zůstává skutečnost, že by si za takového stavu, řekněme za situace uvědomění si rizika definitivního selhání, začaly politické strany *vyrábět* občany čistě podle marketingových a disciplinárních zadání, aby vůbec měly koho zastupovat, neboť jinak hrozí situace, v níž se všichni budeme stávat jakýmsi náhodně seskupeným procesem, které přechází od jednoho symbolu vysoce ceněného zdroje k jinému, neméně ceněnému, aniž by bylo jasné, proč jej vůbec máme chtít. A hlavně, k takovémuuto pochodu za neskonalem štěstím spotřeby nepotřebujeme žádný *doprovod* jakékoliv veřejnosti, navíc pouze zastupované.

Politická praxe ovšem dosud spíše přitakává tomu, že nikoliv oblast reprezentace veřejných zájmů, ale defragmentace ekonomických cílů je hlavním a možná i nadlouho jediným zájmem politiky. Neboť každý nově oddělený, doslova odloupený cíl z převládajícího globálního pohybu kapitálu se dá politicky zvýhodnit mnohem efektivněji než sebevýznamnější, ale partikulární veřejný zájem.

Hrozba a riziko možného nástupu postdemokracie spočívá spíše v tom, že od systému monarchistické demokracie přjdeme rovnou k technikám zhodnocování uměle vytvořených typů veřejného zájmu, které se prostě obejde bez zprostředkování.

To znamená, že samotná hrozba postdemokracie spočívá především v možnosti vyřazení politiky jako instance reprezentace veřejného zájmu ve prospěch efektivní hry kalkulu s dohodami, které se neuskuteční. Samozřejmě ve prospěch těch, které nastanou, aniž musely být vyjednány. Politika by si takto zabrala oblast všeho toho, co je z povahy jí samé nerozhodnutelné, a stávalo se nemožným. A naopak: to, co lze *vyjednat* mimo oblast politické reprezentace, se stává *řešením přímým prodejem*. Nazvěme to třeba *deregulací politiky*. Lze říci, že současná politika na něčem takovém už pracuje.

○

bystrick@fhs.cuni.cz

Trialog o politice vůči sousedům Evropské unie

V diskusích o budoucnosti Evropské unie v současnosti dominují především témata týkající se ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu. V České republice zejména zásluhou vyhraněných postojů hlavy státu dostala debata o jejím obsahu a smyslu specifickou podobu a rozměr. Také proto překrývá všechny ostatní problémy, které souvisejí s perspektivami Unie.

VLADIMÍR LEŠKA

Ačkoli se jedná o historicky významný dokument, jehož přijetí, či odmítnutí může sehrát klíčovou roli v dalším rozvoji procesu evropské integrace, není to jediný problém, na jehož vyřešení závisí budoucnost EU, a tím i další osud celého kontinentu. Prozíravější politici a politologové se dávno před uzavřením dosud největší vlny rozšíření evropského politického a ekonomického integračního seskupení intenzivně zamýšleli nad tím, jaké možnosti a prostor má Evropská unie k ovlivňování vnějšího prostředí, s cílem omezit působnost důsledků nepředvídatelnosti politického a ekonomického vývoje v sousedních regionech na její vnitřní stabilitu.

Po rozšíření Evropské unie 1. května 2004 o deset nových členských států se řešení tohoto problému stalo nejen politicky velmi významnou agendou, ale i naléhavou životně důležitou praktickou potřebou. Tehdejší komisař pro rozšíření Evropské unie *G. Verheugen* se této problematice podrobně věnoval v červnu 2004 ve svém vystoupení, které přednesl v rámci semináře o evropské politice dobrého sousedství (*Workshop on European Neighbourhood Policy*) na půdě pražské Karlovy univerzity. Velmi artikulovaně zopakoval sice otřelou, a snad i proto některými politiky často opomíjenou či vědomě zamlčovanou pravdu, že blahobyt, stabilita a mír pro národy Evropy, zejména v době nových hrozeb, závisí především na EU a na její soudržnosti.

„Když jsme si již vybudovali větší evropský dům, musíme nyní dále usilovat o zajištění života v dobrém sousedství. (...) Máme spoustu společných zájmů se světem kolem nás. A zejména potřebujeme, aby země, které nás obklopují, byly stabilní, dobře spravované, a aby vzkvétaly,“⁽¹⁾ prohlásil tehdy *G. Verheugen*. Ve svém příspěvku také zdůraznil, že toho lze dosáhnout hlavně posilováním politické spolupráce. Podle něj EU dospěla do bodu,

kdy se musí rozhodnout, jakou úlohu v budoucnosti hodlá hrát v celoevropském kontextu. Nesmí dopustit vznik jakýchkoli nových dělicích čar na kontinentu, i kdyby je tvořila pouze nějaká „opona z bruselských krajků“.

O významu této problematiky pro budoucí vývoj Evropské unie svědčí i skutečnost, že se jí jen v loňském roce, kromě již zmíněného pražského semináře, zabývalo dalších dvanáct různých mezinárodních grémií, a to nejen v „nových“ a „starých“ členských státech Unie, ale i v neutrálním Švýcarsku. Přesvědčivým důkazem pokračujícího zájmu o tuto tematiku byly také konference, které se konaly letos ve Velké Británii (15.–18. března 2005) a také v Polsku (8.–9. května 2005). Mezi grémia, která se snažila hledat odpověď na otázku, jaká by měla být politika EU vůči jejím sousedům, se zařadil i německo-česko-slovenský trialog, který se konal 14. a 15. dubna v metropoli Slovenska. Jeho pořadatelé byly dvě německé nadace: berlínská *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) reprezentovaná *Kai-Olafem Langem* a zastoupení *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES) v Bratislavě a v Praze. V rámci jejich společného projektu proběhne série třístranných konferencí, z nichž bratislavské setkání bylo první.

Obsah a poslání trialogu vystihoval jeho název **SPOLEČNÁ SOUSEDSTVÍ**, s upřesňujícím podtitulkem *Evropská politika sousedství, Ukrajina a západní Balkán*. Trojstrannou platformu rokování politologů nevládních organizací, zainteresovaných politiků a zahraničněpolitických expertů státních institucí z ČR, SRN a SR doporučili organizátoři zejména proto, že vytváří všestranné příznivé předpoklady pro intenzivní výměnu názorů na klíčové otázky politiky Evropské unie mezi odborníky jednak nových a starých členských států, jednak zemí různých geografických a demo-

grafických parametrů, a také států s rozdílnými zahraničněpolitickými zájmy v oblasti vztahů k nečlenským sousedům.

Problematickou obsaženou v názvu trialogu projednávali jeho účastníci ve třech panelech. Autoři projektu při koncipování prvního, jemuž dali název *Evropská politika sousedství – slabé a silné stránky vznikajícího kooperačního rámce*, vycházeli především ze skutečnosti, že Evropská unie se po rozšíření přiblížila k regionům, které dosud nejsou zcela stabilní. Tato nová sousedství, ale i sousedství tradiční, kladou podle nich zvýšené nároky na stabilizační úsilí ze strany EU a na její členy. Evropská politika sousedství (EPS) by měla nejen nastartovat, ale především zintenzivnit proces partnerské kooperace s jižními a východními sousedy, který by však neměl být příslibem budoucího členství v Unii. Očekávali, že z diskuse vyplyne alespoň nárys odpovědi na otázku, jak tento problém vnímají zahraničněpolitici experti tří účastnických zemí.

První panel moderoval profesor *Otto Pick* (Univerzita Karlova, Praha). Úvodní referáty přednesl v souladu s principy trialogu odborníci z České republiky *Jiří Šedivý* (Marshall Center, Garmisch Partenkirchen), z Německa *Joscha Schmieder* (Ministerstvo zahraničních věcí SRN) a ze Slovenska *Vladimír Bilčík*, (Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku – SFPA). Již z jejich vystoupení bylo zřejmé, že názory na Evropskou politiku sousedství (EPS) (The European Neighbourhood Policy) se značně rozcházejí. Diskutující se shodli hlavně v tom, že koncepce této agendy, obsažená v dokumentech EU, je stále ještě ve fázi zpřesňování a konkretizace, a proto její uplatňování je teprve v počátečním stadiu. Diference vycházely především z rozdílného hodnocení jejího významu pro definování vztahů Evropské unie k jednotlivým regionům. Zejména slovenští diskutující kritizovali vágnost a přílišnou obecnost klíčových dokumentů přijatých Evropskou komisí k této problematice a celkovou nejasnost cílů sledovaných touto politikou. Naproti tomu čeští a němečtí účastníci trialogu zdůrazňovali zejména silné stránky a potenciál EPS.

V bohaté diskusi nakonec převládlo mínění, že EPS má nezbytný potenciál, aby přispěla ke stabilizaci periferie Evropské unie, avšak pouze za předpokladu, když mezi jejími členskými státy bude dostatek těch, které projeví trvalý zájem o spolupráci se zeměmi v regionech, s nimiž sousedí. Často se objevoval názor, že politika sousedství by mohla některé partnery orientovat směrem na členství v Evropské unii. Současné však řada diskutujících upozorňovala, aby u partnerských států nevyvolávala iluze a falešná očekávání. Možnosti dalšího rozšiřování EU nejsou totiž limitovány jen stupněm připravenos-

ti případných kandidátů, ale především úrovni stabilizace jejich vlastních struktur.

Druhý den trialogu měl na programu dva panely, jejichž témata byla zaměřena na aktuální problémy koncepčních přístupů Evropské unie ke konkrétním regionům. První z nich organizátoři nazvali: *Mimořádný soused? Evropské perspektivy Ukrajiny*. Zájem účastníků trialogu o problematiku vztahu EU k jejímu největšímu východnímu sousedovi podněcoval hlavně mimořádný význam Ukrajiny nejen z hlediska geostrategické budoucnosti EU, ale i celého kontinentu. K zásadní změně pohledu evropské politiky na tuto postsovětskou zemi přispěla především „oranžová revoluce“, ačkoli noví členové Unie, především Polsko, nezbytnost tohoto obratu zdůrazňovali dávno předtím, než byli do Unie přijati. Pozornost evropských i světových politiků přitahuje především celkový potenciál země umocněný očekáváními, vyvolanými započatým demokratizačním procesem. Trialog měl hledat odpověď na řadu otázek. Například: Mohou dohody s EU dynamizovat proces ukrajinských reforem? Jak se má posuzovat *Akční plán Ukrajina – Evropské unie*? Jak je třeba hodnotit ukrajinský zájem o vstup do EU? Autoři projektu rovněž očekávali, že diskuse se soustředí také na postavení Ukrajiny v zahraniční politice SRN, ČR a SR a na jejich možnosti koordinovat jejich přístup v rámci EU vůči této zemi.

Jednání o problematice druhého panelu moderoval Kai-Olaf Lang (SWP). Úvodní referáty přednesli Alexander Duleba (SFPA), Jiří Kuděla (Ministerstvo zahraničních věcí ČR) a Tobias Bergner (Ministerstvo zahraničních věcí SRN). Rovněž v přístupech k řešení otázek spojených s perspektivami vztahu EU k Ukrajině se projevovaly značné rozdíly. Přestože se všichni účastníci trialogu shodovali v názoru, že tato agenda patří jak v rámci Unie, tak i v rámci jejich bilaterálních relací k prioritním, někteří představitelé slovenských nevládních organizací kritizovali Evropskou unii kvůli málo ofenzivní podpoře snah ukrajinských reformních poli-

tiků o posílení procesu západně orientované modernizace. Mnozí však zdůrazňovali, že ačkoli „oranžová revoluce“ otevřela Ukrajině nadějně perspektivy, je to pouze začátek těžké a dlouhé cesty. Vhodným nástrojem významného přiblížení Ukrajiny k EU by měl být zejména nedávno přijatý ambiciózní *Akční plán Ukrajina – EU*, jehož důsledná realizace je pro to nejlepším předpokladem. Účastníci trialogu se shodovali v tom, že významným faktorem, který bude ovlivňovat formování vztahů mezi Evropskou unií a Ukrajinou, zůstane i nadále Rusko. Nesjednotili se však na názoru, jaký postoj k tomuto fenoménu by byl optimální.

Neméně zajímavou diskusi vedli účastníci trialogu v rámci závěrečného panelu pod názvem *Od konfliktu k předvstupní fázi. Spolupráce EU se zeměmi západního Balkánu*. Moderoval ji Pavol Demeš (German Marshall Fund, Bratislava). Úvodní referáty přednesli Franz-Lothar Altmann (SWP) a Filip Tesař (Ústav mezinárodních vztahů Praha). Katarína Vajdová (Fond Bratislava – Bělehrad) seznámila účastníky trialogu s konkrétními formami rozvojové pomoci, kterou Slovensko poskytuje některým balkánským státům.

Koncepce trialogu o obsahu posledního panelu vycházela z premisy, že *Stabilizační a asociační proces* (SAP) uplatňovaný Evropskou unií vůči západnímu Balkánu podstatnou měrou přispěl ke zklidnění poměrů v této oblasti. Po summitu Evropské unie v Soluni v červnu 2003, jenž zemím

tohoto regionu otevřel perspektivu vstupu, lze očekávat další dynamizaci procesu sbližování. Diskuse měla dát rovněž odpověď na otázku, které části SAP je možné pokládat za zdařilé a které za neúspěšné.

Účastníci trialogu se shodovali v tom, že situace na západním Balkáně i nadále zůstává značně nestabilní především proto, že tam nebyl zcela dokončen proces budování států. Summit v Soluni nabídl přístupovou perspektivu státům v regionu zejména proto, že se jeho účastníci obávali nových konfliktů, ačkoli mnohé z těchto zemí mají k naplnění i značně relativizovaných přístupových kritérií velmi daleko. Velkorysá nabídka měla představitele zemí západního Balkánu podnítit k zintenzivnění kroků směřujících ke stabilizaci politické situace v regionu. Někteří účastníci trialogu však pokládali tento postup za nesprávný a kontraproduktivní a politiku Evropské unie v této fragilní části Evropy označovali za pasivní a málo prozíravou.

První německo-česko-slovenský trialog v podstatě splnil očekávání, která jeho autoři vkládali do výměny názorů na třístranné platformě. Potvrdil eminentní zájem všech tří zemí o stabilizaci situace v sousedních regionech. Diference, které se projeví v názorech na postupy, jimiž by se měla EU přitom řídit, a na akcenty, jež by měla při aplikaci dohodnuté strategie klást na jednotlivá opatření, vyplývaly zejména z rozdílných geostrategických parametrů zemí, z nichž účastníci trialogu pocházeli.

Představitelka pražského zastoupení FES Kristína Larischová v závěru jednání avizovala, že trialog zahájený v Bratislavě bude na podzim pokračovat v Praze diskusí na mimořádně aktuální téma – evropský sociální model.

leska@iir.cz

¹⁾ Günter Verheugen: Rozšíření a co dál – náročné úkoly a nabízející se příležitosti, www.euroskop.cz/cze/article.asp?id=42565&cat=&ts=6ec90.



Řekněme si to na rovinu

Řekněme své ANO nebo NE evropské ústavě. Analýza Smlouvy o ústavě pro Evropu, která Evropskou unii přeměňuje v evropský stát zpracovaná v irském EU Research and Information Centre s předmluvou Václava Klause. Centrum pro ekonomiku a politiku (CEP), Praha 2005, 58 stran, ISBN 80-86547-42-6.

Málokdy se stane, aby Mezinárodní politika uveřejňovala recenzi na tak mediálně známou a diskutovanou knihu. Publikace *Řekněme své ANO nebo NE evropské ústavě* však je minimálně svým názvem a skutečností, že předmluvu k ní napsal prezident republiky Václav Klaus, většině čtenářů MP známá. Této brožurce s podprahovým sdělením hned na obálce se dostalo neúměrné publicity a v souvislosti s ní v českých (převážně tištěných) médiích vznikla rozsáhlá polemika. Následující recenze se proto bude poněkud nestandardně věnovat jak samotnému textu publikace, tak i předmluvě, navíc hlavní obsah Coughlanovy studie kopíruje.

Ve zmíněné předmluvě Václav Klaus kromě tradiční polemiky s údajnými názory svých neidentifikovaných protivníků – „některých lidí“ – opakuje „své“ desatero zveřejněné v deníku *Mladá fronta Dnes* dne 26. 2. 2005.²⁾ Záměrně uvádím zájmeno své v uvozovkách. Ačkoli pan prezident v tomto novinovém rozhovoru o deseti výhradách vůči evropské ústavní smlouvě říká, že se pokusil „zformulovat také své shrnující desatero, proč ne ústava EU“³⁾ nejde o primárně jeho myšlenky. Nejen Michal Mecek, který na to poukázal ve svém článku v *MF Dnes*,⁴⁾ ale každý, kdo si tuto publikaci přečetl, záhy zjistil, že „Klausovo“ desatero je v zásadě drobnou reformulací hlavních argumentů Coughlanova textu. Je jakýmsi „executive summary“ Coughlanových tezí, jehož body jsou řazeny ve víceméně stejném sledu jako ve studii irského profesora. Ponechám stranou etiku této „latentní citace“ ze strany vysokoškolského profesora a zaměřím se na rozdíly mezi „Klausovým“ desaterem⁵⁾ z února tohoto roku a předmluvou k publikaci, napsanou 11. 3. 2005.

Pan prezident totiž své desatero v publikaci ještě doplnil či poupravil, částečně ve světle polemiky, která se kolem jeho únorového představení deseti původních argumentů rozpoutala.⁵⁾ K prvnímu bodu desatera, v němž Klaus, respektive Coughlan tvrdí, že Evropská unie se stane státem a bude mít „svou ústavu, své občany, své území, svou vnější hranici, svou měnu, svého prezidenta, svého ministra zahraničních věcí atd. Bude mít vlastní vlajku, hymnu a státní svátek“, přidal Václav Klaus závorku,

v níž vzal v potaz to, co se objevilo téměř v každé polemice s jeho původním desaterem. Na vysvětlenou tedy doplnil, že „některé z těchto věcí již existují dnes, ale jiné jsou tímto dokumentem teprve zakládány nebo výrazně posilovány“. Jak ovšem trefně poznamenal europoslanec Libor Rouček „Atribut vlajky, hymny, či dokonce ústavy ale existuje například i u takových institucí, jako je fotbalový klub.“

Další takovou úpravou je doplnění druhého bodu desatera (z členských států EU se po přijetí ústavy stanou z hlediska jejich pravomocí pouhé regiony nebo provincie) o větu s nezanedbatelnou vypovídací hodnotou: „Prezident republiky bude evropskými úředníky i nadále zdvořile oslovován ‚pane prezidente‘, ale ‚evropské směrnice‘ [které již podle ústavní smlouvy nemají existovat – pozn. autorky] budou prováděny bez ohledu na jakékoli domácí státní orgány.“ Že by právě zde spočíval klíč k prezidentově zosťující se kritice Unie?

Poučením z polemiky se zdá být i Klausovo zmínění kritiky z pátého bodu desatera – namísto „Opouští se v dnešní, staré EU dosud dominantní koncept ‚sdílení suverenity‘...“ z únorové verze desatera⁶⁾ je v nové, březnové verzi uvedeno „Oslabuje se...“ (s. 14)

Metodou „srovnajte a najděte pět rozdílů“ by bylo možno pokračovat i dále, což ovšem není cílem této recenze. Podobných doplnění a úprav obsahuje Klausovo desatero v předmluvě brožury *Řekněme své ANO nebo NE evropské ústavě* více a stojí jistě za to si obě verze desatera porovnat.

Klausovy, primárně však Coughlanovy (a obecněji britské euroskeptické) argumenty jsou v některých případech, respektive hlavně v rovině politické symboliky, relevantní. To platí například pro některé námitky vůči doložce flexibility nebo tzv. *passerelle clause* neboli přemostovací doložce. Troskotají však na malých, nicméně významných posunech a v některých případech i na zkresleních. Jako když Klaus tvrdí, že „Unie může tzv. ‚doložkou flexibility‘ a tzv. ‚překlenovací doložkou‘ sama sobě rozšířit pole své působnosti... (stačí, aby s tím jednomyslně souhlasili prezidenti nebo premiéři zemí EU, nemusí o tom tedy rozhodovat národní parlamenty, o souhlasu občanů ani nemluvě).“ (s. 15) „Unie“ implikuje vzdálený a nevolený Brusel, přičemž ve skutečnosti jde o volené zástupce členských (národních) států zastoupené v Evropské radě, která o přechodu z jednomyslnosti na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti rozhodne jednomyslně (čl. IV-444). Je pravda, že v případě Evropské rady se jedná pouze o prezidy a/nebo premiéry členských zemí. Není tedy nutná ratifikace národními parlamenty (jak by tomu bylo v případě změny podle dnešních smluv). Ovšem Klaus (ne tak již Coughlan – srov. s. 48–49) opomíjí zmínit, že Rada je nucena takový krok konzultovat s Ev-

ropským parlamentem a s čtyřměsíčním předstihem o něm uvědomit národní parlamenty. Nelze si představit, že v takové lhůtě by se odpůrci navrhovaného kroku nedokázali proti změně hlasování v dané oblasti postavit a případně zmobilizovat ostatní poslance, aby takový posun zablokovali.

Jiné z Coughlanových a Klausových námitek jsou naopak snadnými terči, jako například tvrzení, že v nové EU členské státy definitivně ztratí své výlučné právo tvořit si své vlastní zákony, že přijetím ústavy se členské země stanou pouhými provinciemi, že po ratifikaci ústavní smlouvy se dokument stane skutečnou ústavou nebo že občané jednotlivých členských států se stanou občany státu (sic!) Evropská unie. Pokud totiž tyto argumenty neobjevují Ameriku, respektive Evropu dneška, neboť řada z kritizovaných „změn“ jsou záležitosti, které již nějakou, často i drahnou dobu platí,⁷⁾ pak jsou zavádějící, a některé dokonce v přímém protikladu k explicitnímu znění ústavní smlouvy. Viz například článek I-10 Občanství Unie: „Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“ Občanství EU je tedy, tak jako již dnes, doplňkové k primárnímu, státnímu občanství.

Takto by šlo postupovat dále, prostor na tuto recenzi však není dostatečně velký na to, aby bylo možno s potřebnou přesností a důkladností vyvrátit prezidentova, respektive Coughlanova tvrzení, a ostatně to ani není účelem recenze publikace. K posouzení samotného textu ústavy lze čtenářům Mezinárodní politiky nicméně doporučit fundovanou analýzu z pera odborníků dlouhodobě se Unii a jejím konstitučním procesem zabývajících – relevantní odborné literatury je v tomto případě dostatek.⁸⁾ I když, pravda, žádná se nedá přecíst jako zmíněné desatero během jedné dvou minut. Navíc, většina z nich se, stejně jako Klausovi kritici, zaměřuje převážně na faktickou rovinu a pomíjí rovinu symbolickou, o kterou ostatně Václavu Klausovi šlo vždy především.

K dobru ovšem budiž panu prezidentovi připřísáno, že se ve svém desateru nepřihlásil k některým skutečně velmi svérázným názorům tohoto irského emeritního profesora Trinity College v Dublinu. Jako příklad takového tvrzení lze uvést, že „skutečným historickým modelem či návodem pro Evropskou unii je sjednocení Německa v 19. století...“ (s. 33). Je vidět, že Coughlan je vpravdě mistrem historické zkratky. Otázka je, co po takovém zkračování ze skutečnosti zbude. Ne všude však Coughlan, ideově neukotvený euroskeptik, který proti evropské integraci brojí na straně nejrozličnějších hnutí včetně zřetelně nacionalistických nebo komunistických stran již od roku 1973 a který se v současnosti (stejně jako např. český europoslanec Ivo Strejček) angažuje v European No Campaign, prezentuje demagogické či zjednodušené závěry. Několik jeho postřehů či návrhů (např. v části „Alternativa k Ústavě EU“ či „Základní problém demokracie v Evropské unii“) je relevantním, byť ne originálním námětem k zamyšlení.

Na druhé straně se recenzentce neobdobytně vrací jedna otázka: Byl si Václav Klaus plně

vědom toho, že svou předmluvou bez jakékoli výhrady opatřuje a chválí⁹⁾ publikaci, na jejíž straně 54 je kritizována skutečnost, že „ústava EU je odlišná. Přihlašuje se k ekonomickému systému založenému na extrémní neoliberální ideologii a chce ho stanovit jako ústavní imperativ pro všech 450 milionů Evropanů. Základní principy klasické laissez-faire, svobodné soutěže přesahující národní a státní hranice a založené na volném pohybu zboží, služeb, kapitálu a pracovních sil, stanoví ústava jako závazná pravidla... Ústava definuje jako ústavní princip monetaristickou hospodářskou politiku Evropské centrální banky...“? Jak je tato Coughlanova kritika slučitelná s prezidentovým nedávným vyjádřením pro Frankfurter Allgemeine Zeitung, kde říká: „Nejsem pouze pro volný pohyb zboží a služeb, nýbrž i pro volný pohyb lidí, peněz, myšlenek, ideologií, postojů, prostě všeho“?¹⁰⁾

Tuto publikaci by si společně s evropskou ústavní smlouvou, měli přečíst všichni ti, kdo

se hlouběji zabývají studiem evropské integrace, především analytici, studenti a pedagogové, kteří se budou chtít dozvědět něco bližšího o typických rysech diskurzu euroskeptiků a o specifčnosti argumentace zatím nejvýraznějšího aktéra české debaty o evropské ústavní smlouvě.

Lucie Königová

konigova@iir.cz

¹⁾ Národní platforma, jejímž je Anthony Coughlan sekretářem, je přidruženou organizací European Alliance of EU-critical Movements. Národní platforma se podílela na kampani za odmítnutí Smlouvy z Nice v prvním irském referendu.

²⁾ MF Dnes, 26. 2. 2005, s. A6-A7.

³⁾ MF Dnes, 26. 2. 2005, s. A7.

⁴⁾ Mocek, Michal: „Kde končí parafráze a začíná opisování?“ a „Co kdo napsal“, MF Dnes, 13. 4. 2005, s. A7.

⁵⁾ Např. Leinen, Jo: „Klaus se ve svém desateru mýlí“, Lidové noviny 1. 3. 2005; Rouček, Libor: Klausovo desatero o evropské ústavě (tiskové prohlášení) Brusel, 1. 3. 2005; Telička, Pavel: „Telička vy-

vrací Klausovo desatero“, MF Dnes 1. 3. 2005, s. A6; Příbáň, Jiří: „Bez nadšení i strachu: V čem se mýlí naši eurooptimisté a proč europesimisté straší občany“, Lidové noviny 12. 3. 2005, s. 13-14; Rouček, Libor: Jaké hrůzy našli Klausovi rádci! MF Dnes, 22. 3. 2005; Hybášková, Jana: „Vítejte mezi evropskými demokraty, prezidentel!“, MF Dnes 15. 4. 2005, s. A7, Walströmová, Margot: Deset bodů pro euroústavu, Lidové noviny 11. 5. 2005 a řada dalších.

⁶⁾ MF Dnes, 26. 2. 2005, s. A7.

⁷⁾ Nelze nepřipomenout, že do takové Unie Václav Klaus podal v roce 1996 za Českou republiku přihlášku.

⁸⁾ Odborné studie lze nalézt např. na: www.qub.ac.uk/school/SchoolofpoliticsInternationalStudies/Research/PaperSeries/ConWEBPapers/PublishedPapers/; (eiop.or.at/erpa/; www.europeum.org/Materialy/Smlouva-Ustava.pdf a na dalších serverech.

⁹⁾ Naposledy na semináři Centra pro ekonomiku a politiku uskutečněném dne 19. 5. 2005 a představujícím právě Anthonyho Coughlana, který však, stejně jako Václav Klaus v úloze moderátora, pouze zopakoval v brožurě uvedené a předtím mnohokrát zopakované.

¹⁰⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 3. 2005, citováno dle českého překladu rozhovoru uveřejněného v CEP Newsletter, duben 2005, s. 6.

AUTOŘI TOHOTO ČÍSLA

PhDr. Jiří Beránek, CSc., nar. 1955; vystudoval historii na Filosofické fakultě UK, poté v letech 1990–1991 vídeňskou Diplomatickou akademii. Působil jako velvyslanec na zastupitelských úřadech v Bonně a ve Vídni, v současnosti je pracovníkem kabinetu ministra zahraničních věcí ČR. (str. 26)

Jiří Bystřický, nar. 1955; po absolvování SPŠS pracoval v oblasti kultury, 1986–89 studoval filosofii a sociologii na UJEP v Brně, poté aspirantura na FÚ ČAV (1989–94), specializace na estetiku a filosofii umění; od r. 1994 působí na UK – katedra politologie a FHS a FSV. Přednáší o soudobé politické filosofii, postmoderně a médiích; v roce 2000 se habilitoval v oboru médií. V současné době je vedoucím Katedry elektronické kultury a sémiotiky na FSV UK. (str. 30)

JUDr. Radomír Jungbauer, nar. 1936; absolvent MGIMO v 1962, po roce 1968 byl nucen odejít z ministerstva zahraničí a v 70. a 80. letech působil na UK a v ČSAV. V letech 1990–97 byl velvyslancem v Mexiku a zástupcem ředitelky odboru MZV. Od r. 1993 je čestným členem Mexické akademie mezinárodního práva. Od r. 1998 pracuje na Odboru mezinárodního práva Ministerstva obrany ČR, od r. 2003 v jeho personální sekci. (str. 21)

Mgr. Lucie Königová, nar. 1975; vystudovala obor politologie a překladatelství a tlumočnictví na Filosofické fakultě Univerzity Karlovy. Od roku 2001 je doktorandkou a vyučující na Ústavu politologie FF UK. Působí jako výzkumná pracovnice Centra evropských analýz Ústavu mezinárodních vztahů a jako šéfredaktorka časopisu *Mezinárodní vztahy*. (str. 34)

David Král, nar. 1973. Ředitel Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM a vedoucí programu evropských politik. Přednáší na Vysoké škole veřejné správy a mezinárodních vztahů. Během Konventu o budoucnosti Evropy a mezivládní konference 2003/2004 byl členem poradní skupiny Ministerstva zahraničí ČR a předsedy vlády. Je členem Rady Asociace pro podporu otevřené společnosti (Policy Association for an Open Society), která sdružuje instituty pro veřejnou politiku ze zemí střední a východní Evropy a Společenství nezávislých států. Hlavní oblasti jeho expertízy jsou reforma EU a otázky ústavní smlouvy, rozšíření EU, vnější vztahy EU, Společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti justice a vnitra. (str. 8)

Ing. Vladimír Leška, nar. 1932; v letech 1951–79 působil v různých funkcích v čs. armádě; od r. 1979 pracuje v Ústavu mezinárodních vztahů; zabývá se především problémy evropské bezpečnosti. (str. 32)

PhDr. Ing. Marek Loužek, Ph.D., nar. 1975; vystudoval ekonomii a filosofii na VŠE a politologii na FSV UK. Od roku 2003 působí jako analytik Centra pro ekonomiku a politiku, přednáší na VŠE v Praze. Je členem sboru ekonomických poradců prezidenta ČR. (str. 29)

JUDr. Aleš Pejchal, nar. 1952, advokát, partner Advokátní kanceláře Pejchal a spol., člen Kontrolní rady České advokátní komory, předseda Občanskoprávní sekce a člen Mezinárodní sekce České advokátní komory. Mimo advokacii působil v letech 1998–2002 ve Vládní komisi pro uspořádání poměrů státu a církvi, je členem Konzultativního sboru prezidenta republiky ve věcech právních, je předsedou Společnosti Národní knihovny. Ve své praxi se zabývá především občanským, církevním, ústavním a mezinárodním právem se zaměřením na zastupování před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. (str. 15)

PhDr. Markéta Pítrvá, Ph.D., nar. 1973; odborná asistentka na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií na Fakultě sociálních studií MU. Po studiu oboru politologie na Filozofické fakultě MU a dokončení postgraduálního doktorského studia na Fakultě sociálních studií MU nastoupila na Katedru mezinárodních vztahů a evropských studií jako odbornice na problematiku evropské integrace. Od roku 2001 je také členkou Teamu Evropy při Delegaci Evropské komise v České republice. (str. 6)

Jaroslava Pošvářová, nar. 1982; je studentkou Univerzity Palackého v Olomouci, Katedra politologie a evropských studií. Absolvovala dvousemestrální stáž na Helsinské univerzitě. Zabývá se Evropskou unií, skandinávskou problematikou (historie, politické systémy), zahraniční bezpečnostní politikou Finska. (str. 24)

JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D., nar. 1974; je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Central European University v Budapešti. V současnosti působí jako přednášející evropského práva a evropské integrace na Jean Monnet Center of Excellence, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, na pražském kampusu New York University a jako ředitel pro výzkum Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. V letech 2003–4 byl členem poradní skupiny Ministerstva zahraničí ČR pro Smlouvu o Ústavě pro Evropu. (str. 11)

Doc. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., nar. 1963. Po studiích práva, cizích jazyků a sinologie na Univerzitě Karlově v Praze, na Sorbonně v Paříži a na Pekingské univerzitě v Číně pracoval jako vědecký pracovník Ústavu státu a práva ČSAV. Od roku 1990 v diplomatických službách. Nejdříve v USA, kde též v roce 1991 získal Master of Laws na University of Virginia, poté na naší misi při ES v Bruselu. Ve druhé polovině devadesátých let koordinoval přípravu českého komerčního bankovníctví na vstup do EU a na zavedení jednotné měny. Docent evropského práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, hostující profesor na Univerzitě Fordham v New Yorku a na univerzitách v Nancy a Paříži. (str. 4)

Bc. Jan Závěšický, nar. 1982. Studuje mezinárodní teritoriální studia na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně (magisterský cyklus na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií). Dlouhodobě se zaměřuje na bezpečnostní politiku, terorismus, problematiku ozbrojených konfliktů a jejich řešení, mezinárodní bezpečnostní organizace, Evropskou unií a bezpečnostní dimenzi evropské integrace. Je spolupracovníkem Mezinárodního politologického ústavu Masarykovy univerzity v Brně, kde se podílí na vytváření analýz a komentářů pro NATOAKTUAL, oficiální informační server MZV ČR o NATO. (str. 22)

JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc., nar. 1950; přednáší evropské právo na Právnické fakultě UK jako Jean Monnet Professor. Zabývá se především evropským ústavním právem jako člen European Constitutional Law Network a metodami harmonizace práva s jeho vnitrostátní implementací (je členem Legislativní rady vlády ČR). Pravidelně se účastní kolokvií pořádaných univerzitami v Řezně a Hamburku, Ústavem T. M. C. Assera v Haagu aj. Katedra evropského práva PF UK. (str. 13)

Jan Žižka, nar. 1967; redaktor týdeníku EURO od roku 2000. V letech 1991–1998 působil jako redaktor zahraničních oddělení deníků Hospodářské noviny, Právo a Mladá fronta Dnes, 1998–1999 projektový manažer v agentuře pro výzkum trhu AISA, 1999 – šéfredaktor marketingového týdeníku Point, 2000 – zástupce šéfredaktora Hospodářských novin. Absolvent Moskevského institutu mezinárodních vztahů (1985–1990). (str. 17)

Údaje o ostatních autorech tohoto čísla viz MP 1–5/2005.