

SBORNÍK

ČTYŘI ÚVAHY O EVROPĚ

Josef Isensee
Udo di Fabio
Hans-Jürgen Papier
Karel Schwarzenberg



OBČANSKÝ INSTITUT



Konrad
Adenauer
Stiftung

ČTYŘI ÚVAHY O EVROPĚ

OBČANSKÝ INSTITUT
PRAHA 2009

Za finanční podporu při vydání této publikace vydavatel děkuje nadaci
Konrad Adenauer Stiftung

Uspořádal Matyaš Zrno.

Vydal Občanský institut, Vyšehradská 49, Praha 2, jako svou 37. publikaci.

Přeložili Jan Grinc a Veronika Dudková.

Odpovědný redaktor Jaromír Žegklitz.

Obálka, grafická úprava a sazba Martin Straka, Praha.

Tisk Tiskárna GLOS Semily, s. r. o., Špidlenova 436, Semily.

ISBN 978-80-86972-51-0

NEPRODEJNÉ

Obsah:

Předmluva 5

Dr. Hubert GEHRING

Účelový svazek nebo hodnotové společenství 7

Josef ISENSEE

Politická podoba Evropy 15

Udo Di FABIO

Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva 25

Hans-Jürgen PAPIER

Evropské hodnoty? Pojem, který nemám rád 39

Karel SCHWARZENBERG

Předmluva

Dr. Hubert GEHRING

*Ředitel zahraničních kanceláří KAS
v České republice a na Slovensku*



„Evropa bez bariér“ – tak znělo motto českého předsednictví Evropské unii v prvním pololetí roku 2009. Toto motto implikuje, že silná Evropská unie vyžaduje společné strategie, pozice a řešení, aby mohla na scéně mezinárodní politiky hovořit jasně slyšitelným hlasem. Naléhavost tohoto úkolu, před nímž státy Unie stojí, se dnes zvyšuje ruku v ruce s hospodářským růstem zemí tak zvaných „nově industrializovaných ekonomik“ a s tím souvisejícím rozšířením skupiny zemí G8 na nynější skupinu G20. Jen tehdy, bude-li Evropa dovnitř i navenek vyzařovat jednotu, bude mít nadále vliv a bude moci rozhodujícím způsobem přispívat k řešení globálních a evropských výzev.

Pro Evropskou unii bude po ratifikaci Lisabonské smlouvy proto důležité věnovat se opět obsahovým tématům, kontroverzně o nich diskutovat a konečně nalézt společná řešení. K tomu jsou vyzývány všechny členské země. S ohledem na Českou republiku je to spojeno s přáním, aby po mnoha – často nutných – zásadních debatách o struktuře evropského společenství států stály nyní také zde neodkladné evropské otázky a tematické výzvy v popředí. Česká republika během svého předsednictví překvapila mnoho skeptiků a dokázala, že je v Unii schopna nastolit vlastní agendu a dokáže být spolehlivým a konstruktivním partnerem. Zachování tohoto iniciativního směřování v Evropské unii má také po konci českého předsednictví ten nejvyšší význam. Česká republika by měla i nadále aktivně přicházet s vlastními návrhy a hledat odpovídající partnery. Jako „největšímu z malých“ a rovněž díky její geografické poloze v srdci Evropy má k tomu ty nejlepší předpoklady. Úzké vazby již existují se státy Visegrádu, a také vztahy k jiným sousedním státům, jako například k Německu, jsou stále užší

a rozmanitější. Pokud bude Česká republika, ale také další členské země, které více využívají nabízející se možnosti Evropské unie, konstruktivně a partnersky přistupovat k přicházejícím problémům, lze oprávněně předpokládat, že hlas Evropy bude ve světové politice i v budoucnu hodně slyšet.

Praha, 20. 10. 2009

Účelový svazek nebo hodnotové společenství

Josef ISENSEE

*Autor je emeritním profesorem
veřejného práva Bonnské university*



Na počátku bylo hluboké zklamání. Takto si idealisté evropského hnutí nepředstavovali spojenou Evropu, kterou si s planoucím srdcem vytoužili v prvotní podobě společenství uhlí a oceli, společenství pro atomovou energii a hospodářského společenství, již před půlstoletím přijala. V těchto supranacionálních účelových svazcích, které byly postaveny na ekonomickém kalkulu, nepocítili nádech velké politické ideje, jež jimi byla probuzena.

V roce 1957 varoval Evropan Reinhold Schneider před ztotožňováním supranacionálních institucí vytvořených na základě římských smluv s Evropou jako duchovním způsobem života: „Vše záleží na tom, aby se Euratom, jestliže je tato defensivní organizace nezbytná, nestal obsahem, nýbrž přílbou na mnohem důležitější myslící hlavě, štítem před živou hrudí, a aby burza diskutovaného evropského trhu nebyla srdcem a evropský trh nebyl Evropou. Z obrany a hospodářské integrace se totiž žít nedá.“ Avšak až dosud se evropská idea do supranacionálních organizací nevtělila. Slouží jim nanejvýš jako historicko-rétorický ozdobný rámec.

Žádná duše, žádná ústava

Evropská unie nemá žádnou duši a vlastně ji ani nepostrádá. Přinejmenším jí tento nedostatek nezabránil v tom, aby vystoupala do pozice hospodářské velmoci a v mezích svých stále vzrůstajících kompetencí nabývala moc nad svými členskými státy. EU se podařilo přetáhnout na sebe pojem Evropa a dosáhnout toho, že v obecné mluvě slovo Evropa

znamená Evropskou unii a že právě ta je míněna, když je v současnosti řeč o Evropě. To potom také odpovídá sebepojímání EU. Pyšně vyvěšuje vlajku své vlastní ústavy jako „ústavy pro Evropu“.

Úspěchy společného trhu nemohou být dostatečně vysoce oceněny. Hospodářská výkonnost a úroveň blahobytu členských států dosáhla výše, která by uvnitř starých národních bariér nebyla představitelná. Společenství dopomohlo k hospodářskému rozkvětu zprvu okrajovým státům, jako například Irsku. Dovnitř roste organizačním upevňováním a získáváním kompetencí, navenek přijímáním nových členů. Vtahuje další evropské státy. Avšak toto sání nepramení z evropské ideje, nýbrž z hospodářského úspěchu a v neposlední řadě též z přitažlivosti porcování bruselského subvenčního medvěda, který byl vykrmen právě díky tomuto úspěchu.

Smysl pro realitu a pragmatismus

Úspěch se konec konců zakládá na smyslu pro realitu otců zakladatelů a na jejich politickém přístupu k hospodářskému životu. Přece se však v pragmatismu křesťansko-demokratických otců zakladatelů Schumana, de Gasperiho a Adenauera zrodila motivace evropské ideje.

Supranacionální účelové svazky působily od svého prvopočátku i mimo ekonomickou oblast. Společenství hospodářské je nutně společenstvím právním: „prostorem svobody, bezpečnosti a práva“. Tržní svobody podnikatelů, vlastníků kapitálu, pracovníků a spotřebitelů jsou podstatnými součástmi celistvé svobody člověka a tvoří základy demokratického právního státu. Hospodářské sjednocení bylo pro západoevropské státy způsobem, jak utvrdit svou svobodu vůči sovětské moci. Jakmile tato moc pominula, otevřelo se Evropské společenství východoevropským státům, které našly cestu zpět k vnitřní a vnější svobodě.

Přistoupit mohou jen takové evropské státy, jejichž právní i skutečné uspořádání odpovídá vzoru, který se od 18. století rozvíjel v euroamerické tradici: parlamentní demokracii s dělbou moci a právnímu státu založenému na úctě k lidským právům. Autoritářské a totalitní státy nemají od počátku žádnou šanci. Tak se brány Evropského společenství otevřely nejprve Portugalsku, když překonalo svou pravicovou a levi-

covou diktaturu a vyvinulo se v demokracii západního typu, ačkoli již v éře diktatury příslušelo k vojenskému paktu NATO.

Nesprávná diagnóza, nevhodná terapie

Společný zájem obranné politiky, který svedl dohromady státy NATO, nestačí k ospravedlnění přístupu k Evropské unii. Ten vyžaduje ústavní homogenitu podle měřítek nastolených šesti zakladatelskými státy. Ústavní homogenitou, kterou musí vykazovat uchazeč o přistoupení, není míněna toliko psaná ústava, kterou země má, nýbrž skutečné zřízení, v němž se země nachází, její žitý řád. To činí důležitými i mimoprávní faktory, které jsou podstatou světa všedního života společnosti. Společenské struktury a konvence, kultura a duchovní tradice musí vyhovovat Evropě. Rozšíření Unie, které by vedlo ke snížení úrovně homogenity, by znamenalo oslabení akceschopnosti a ochabnutí soudržnosti.

Evropští politici a právníci stále znovu vznášejí výtku, že Evropa trpí deficitem demokratické legitimacy; jako lék doporučují posílení Evropského parlamentu. Avšak z právního hlediska je tato diagnóza nesprávná a terapie nevhodná. Štrasburské shromáždění není žádným zastoupením evropského lidu, neboť žádný evropský lid neexistuje, existuje jen lid každého jednotlivého státu Evropy. Parlament je sestaven na základě federativní parity členských států, nikoli na základě demokratické rovnosti občanů Unie. Společné občanství Unie, které je zprostředkováno státní příslušností k členskému státu, na tom nic nemění. Nevytváří žádný lid Unie jako démos evropské demokracie.

Legitimita a pocit sounáležitosti

Přesto evropské organizaci demokratická legitimita nechybí. Dostává se jí z lidu každého členského státu: přímo volbou parlamentu, nepřímo prostřednictvím národních vlád, které jsou legitimačním řetězcem spojeny s lidem jako původcem vnitrostátní moci. Veškerá supranacionální moc – tak lze ohýbat základní normu demokracie – vychází též z lidu každého členského státu.

Kdo dnes hovoří o evropské integraci, míní tím integraci národních hospodářství, ne však národů, integraci států, ne však jejich občanů. Působení evropských institucí, jakkoli je v oblasti jejich kompetencí i úspěšné, nezakládá žádný pocit evropské sounáležitosti a neprobouzí žádnou všeobecnou europolitickou angažovanost.

Evropské volby a plebiscity jsou rozhodovány převážně podle národních stranických preferencí a slouží k ukládání důtek národním vládám. Politické strany je využívají k vylepšení svých financí, protože volební boj je levný a náhrady nákladů od státu vysoké. Informace o činnosti evropských orgánů příliš nepronikají z kruhů jejich politické třídy a její správy. Dokonce i skandály bruselských komisařů vzrušují jen bruselské úředníky, ne však evropskou veřejnost, která se jako taková ještě vůbec nevytvořila. Na tomto pozadí vypadá příslib Smlouvy o EU, že supranacionální rozhodnutí budou přijímána „co nejotevřeněji a co nejblíže občanovi“, jako cynismus.

Chvála odstupu

Chvála odstupu – snílkovi o blízkosti občanům navzdory! Vzdálenost od občanů, která je vlastní supranacionálnímu, vládnímu systému rozhodování, má nejednu světlou stránku. Je takřka tajemstvím úspěchu organizované Evropy. Nechat působit tržní hospodářství s jeho krátkodobými a střednědobými tvrdostmi je totiž pro orgány Unie snazší, než pro vlády a parlamenty členských států, které jsou bezprostředně vystaveny pocitům a reakcím obyvatelstva a jsou odkázány na přízeň voličů. Integrační úspěchy organizace jsou z podstatné části dílem kabinetní politiky a centrální byrokracie, která může – zaměřena na efektivitu – prosazovat liberální cíle smluv, zabezpečovat tržní svobody, udržovat hospodářskou soutěž, omezovat subvence a držet v mezích zadlužování států. Tím však nemůže být dosažena popularita. Je ale nutné, abychom – když chápeme její užitečnost a nezbytnost – měli evropskou organizaci navíc i rádi?

Evropská unie zůstala i při současném stupni svého rozvoje v jádru účelovým svazkem. Tento výraz je vypůjčen z komunálního práva. Obce se spojují do účelového svazku, aby společně plnily jednotlivé úkoly od školství přes silniční stavitelství až po zpracování odpadu. Takový úče-

lový svazek se vyznačuje efektivním naplňováním svých úkolů, nerušeným fungováním a hospodárností. Nemá žádné etické nároky. Od svých členů nepožaduje loajalitu ani ochotu k integraci, nýbrž jen včasné placení výloh. Člen neprojevuje vůči účelovému svazku žádné emoce, a tyto neplodí žádné vnitřní spojení. Nikoli účelový svazek, který využívá, nýbrž obec, v níž bydlí, je s to stát se mu domovem a probudit v něm místní patriotismus. Tak se i supranacionální organizace jeví jako prospěšný účelový svazek, který však nemá vlastního ducha, nesklízí žádný vděk, nevyvolává žádné emoce, společenskou angažovanost nebo solidaritu. Evropa vlastí, jak ji vnímal Charles de Gaulle, zatím ještě nebyla vystřídána vlastní Evropou.

Avšak Evropská unie usiluje o opuštění statusu účelového svazku. Chce být hodnotovým společenstvím. Texty smluv stále výrazněji poukazují na přihlášení se k hodnotám, tedy k zásadám „svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu“. Tyto zásady si činí nároky na celosvětovou platnost, překračující hranice všech zemí a světadílů. To platí obzvláště o universální ideji lidských práv. Avšak Evropská unie není žádnou globální organizací, nýbrž je jen kontinentální. Universální hodnoty nezakládají a neobjasňují žádné kontinentální hodnotové společenství, přinejmenším ne takové, které by bylo více než jen provincií společnosti světové.

Universální hodnoty jsou abstraktní, obsahově chudé, mnohoznačné. Třpytí se mnoha fasetami. Proto pokud chce Evropská unie získat vlastní profil, specifickou identitu, záleží na tom, z jaké perspektivy tyto hodnoty vnímá. S tím se pojí otázka, co má být na Evropské unii vlastně evropského. Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu zůstává v povznesené nezřetelnosti, když hovoří o tom, že Evropa je „jednotná v mnohosti“; že je to světadíl otevřený kultuře, poznání a společenskému pokroku; že národy Evropy, hrdé na svou národní identitu a historii, jsou odhodlány překonat své dřívější rozpory a vytvářet svůj společný osud; že se ústavní smlouva inspiruje „evropským kulturním, náboženským a humanistickým odkazem, ze kterého vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu“.

Vratké hranice

Přesto se ústavní smlouva, která je jinak na svých více než pěti stech stranách tolik upovídaná, vyhýbá definici pojmu Evropa, který používá. Mlčí o tom, kudy probíhají hranice Evropy. Však tyto hranice jsou vratké.

Evropa nemá žádné přirozené hranice, jelikož netvoří přirozenou jednotku. Na rozdíl od Asie, Afriky a Ameriky nevyplývá pro Evropu povaha světadílu ze zeměpisu, nýbrž ze sebeuvědomění vlastních obyvatel. Evropa je smyšlenkou Evropanů, kteří oddělují poloostrov, na němž žijí, od asijské pevniny. Hranice s kontinentem Asie je pohyblivá. V 18. století se posunula z Donu na Ural, když Rusko za Petra Velikého energicky převzalo západní způsob života a bylo starými evropskými mocnostmi uznáno jako jim rovné.

Křesťanský původ

Co je Evropa, určovali odedávna sami Evropané. Jejich sebeuvědomění bylo napájeno tím, co bylo společné jejich historii, náboženství, kultuře, mravnosti. Nejúčinnější duchovní silou, která přímo nebo nepřímo utvářela evropské sebeuvědomění, je křesťanství. V něm zůstávají při životě židovské, římské a řecké tradice. Z něho se vyvinulo rozlišování sekulární a sakrální sféry. Na jeho půdě vyrostly zásady lidských práv, demokracie a dělby moci, které dnes tvoří právní základ Unie a jejích členských států.

Evropská unie se však za křesťanský původ Evropy stydí. Proto zůstává u vágního poukazu na „kulturní, náboženský a humanistický odkaz“ a neříká, v čem tento odkaz spočívá, a při úzkostlivém dbaní laickosti se v preambuli ústavní smlouvy vyhýbá slovu „Bůh“. Ostýchá se tohoto starobylého gesta pokory ústavodárce, zatímco se neostýchá – to je novinka – ještě přidat na pýše autorů ústavy a výslovně ocenit jejich „výkon“. Otázka její evropské identity zůstává nerozhodnuta a mnohokrát zapíráhané hodnoty Evropy jsou tak neuchopitelné, že se nad nimi nikdo nepohoršuje.

Bylo by moudré, kdyby se Evropané rozpomněli na evropskou ideu, která v důsledku evropské organizace upadla v zapomnění. Ideu nelze

organizovat a nevychází z organizace. Přesto může být účinná jako vzor a měřítko jednání, jako zdroj podnětů i kritiky.

Otázka evropské identity k Evropské unii nezadržitelně spěje s žádostí o přistoupení Turecka, tedy s možným rozšířením do kulturního prostoru islámu. Problémy, které by z toho pro EU vyplývaly, by byly menší (třebaže stále ještě ohromné), kdyby se Unie opět omezila pouze na ekonomicko-technokratický účelový svazek. Přesto dnes vznáší nárok být hodnotovým společenstvím s cílem rozvinout se ve společenství politické. Přistoupení Turecka je krizovou situací evropské identity.

*Z německého originálu „Zweckverband oder Wertegemeinschaft“
přeložil Jan Grinc.*



Politická podoba Evropy

Udo Di FABIO



Autor je soudce Spolkového ústavního soudu

Ratifikace evropské ústavní smlouvy je nejistá, rovnováha mezi prohlubováním a rozšiřováním EU se dávno narušila. Ocitla se tedy Evropa v krizi? Anebo Unii poměříme špatnými měřítky a s politickou podobou Evropy to vůbec nevypadá tak špatně? Jisté je jen jedno: Evropa je vždy jen tak silná, jak životaschopné jsou její státy.

Je to stará známá píseň. Pokud dirigenti evropského koncertu narazí na špatně naladěné publikum, mluví se o krizi Evropy. K tomu dochází, nesetkává-li se některý nový integrační krok s dostatečným souhlasem, vážněli ratifikační proces. Jaká však vlastně máme kritéria krize? Existují vůbec?

Politická Evropa mnohdy funguje lépe než některé důležité členské státy, které jsou vnitropoliticky blokovány. Pomocí evropské kapely lze hrát věci, které se v rovině vnitrostátní jeví neprosaditelné. Na evropské scéně už dokonce leccos prochází až příliš hladce; o rozmísťování vojenských jednotek v Africe by ne jeden poslanec mohl ještě chvíli pouvažovat. Ustavičně pochybovat o smyslu rozhodně není na místě. Evropa se už dávno stala rozhodující, důležitou a vysoce dynamickou politickou veličinou.

Evropská unie dnes zahrnuje přes polovinu všech států evropského světadílu, mluví jménem takřka půl miliardy Evropanů, představuje největší vnitřní trh a války mezi vlastními členskými státy odkázala do říše nemyslitelného. Státy navíc přiměla k vzájemné otevřenosti a modernizaci. Jednotný hospodářský prostor vzal půdu pod nohama národnímu protekcionismu a potlačil etatistické společenské koncepce. Evropská unie navíc stále důrazněji vystupuje jako politický aktér, působí v zahraniční a bezpečnostní politice, Evropský parlament sebevědomě formuluje vlastní politické cíle a vymezuje se také vůči Komisi a Radě.

Evropa tedy znamená úspěch. Politická podoba Unie však zůstává schematická, těžko srozumitelná, rozporuplná. Ústavní smlouva jí měla dodat nového konstitutivního lesku, a teď stojíme před zásadním problémem: Jedni smlouvu chtějí za každou cenu obhájit nebo ji alespoň trpělivě a s taktickou finesou prosadit postupně, zatímco pro jiné celý projekt ztroskotat a ohlížejí se po nových cílech. V jednom se však obě strany shodnou. Projekt společné Evropy musí být schopen zodpovědět otázky po své politické identitě, obsahovém směřování a myšlence.

Dosud vývoj probíhal po věcné a časové ose: v politické shodě na hospodářské jednotě a dynamice pokroku. Věcně se celá desetiletí osvědčovala logika funkčního sjednocení – „Monnetova metoda“, nazvaná po prvním předsedovi vysokého úřadu montánní unie a zakladateli Akčního výboru pro Spojené státy evropské. Z technickoprávního a pojmového hlediska ovšem nepřímá cesta od hospodářské k politické integraci působila poněkud zastřeně, protože vlastně vždycky usilovala a musela usilovat o víc, než co tkvělo v dané věci. Jednotlivé projekty – celní unie, vnitřní trh, ochrana životního prostředí, rovné postavení mužů a žen, oblast svobody, bezpečnosti a práva – vždy zároveň představovaly prostředek k jistému účelu. Protože s každou harmonizací, s každým novým společným projektem rostl vliv evropských orgánů a zmenšovaly se možnosti státní politiky. Tímto způsobem se dospělo daleko, ale vedlejší účinky tohoto působivého receptu dnes nelze přehlédnout. Ztráty orientace a legitimacy se znatelně odrážejí v rozpočtu.

Nevyváženě rozdělená moc

Evropa nashromáždila silné kompetence a pozorně si je střeží jako *acquis communautaire*. Ale moc se tu ještě stále dělí. Státy nadále vládnou smlouvám, nadále rozhodují, kdo vykonává jaké kompetence, v Radě aktivně spoluutvářejí evropskou politiku a její směr. Stále méně však mohou dělat na vlastní účet koncepčně shodnou politiku. Podřídily se řádu evropské soutěže a jako členové měnové unie paktu stability. V řadě případů se státy nemohou vyhnout kontrole Komise, ale ani jejím zákonodárným návrhům a požadavkům parlamentu, navíc musejí žít s vysloveně prointegrační legislativou Evropského soudního dvoru, který jednou změní personální složení jejich ozbrojených sil, podruhé otevře brány vysokých škol, anebo

shledá v úpravě daňového práva překážku základních evropských práv. Jak se zdá, před intervenující legislativou z hlubin sektorálních směrnic si nemůže být jistá žádná oblast politiky.

Nic z toho by nepředstavovalo žádný problém, kdyby to občané chápali a přijímali jako výsledek vyvážené nové mocenské dělby. To se však děje zřídka. Namísto toho se pozoruhodně štěpí děje a jejich pozorovatelé. Jednotlivé skupiny politické veřejnosti, jež představují důležitý barometr tvorby demokratické vůle, zůstávají nadále spjaty se státem a jazykem. Evropská veřejnost se sice dnes projevuje silněji, avšak převážně v závislosti na spolcích, v jakýchsi doplňkových prunicích. A především: Občané přesně nevědí, kdo vlastně zodpovídá za centrální rozhodnutí. Pochopili sice, že tvůrčí moc jejich státu byla značně okleštěna, zároveň však vidí, že Evropa nepředstavuje stát s koncepčním sebeurčujícím mandátem. Kdo tedy rozhoduje? Koho lze volat k zodpovědnosti, ubírá-li se vývoj závažně špatným směrem? Funkčně propletené a nepřehledné vládě chybí zřetelně řezaná tvář.

Logika Monnetovy metody na podobné otázky v podstatě odpověď zná, a sice od počátku. Jenom půl století netrpělivě čeká, až se jí někdo zeptá. Protože k rozdrobenému světu států staré Evropy už není návratu, mohou rozhodní integracionisté dosáhnout jasné politické zodpovědnosti jen zestátněním Evropy. Teď konečně má za novou hospodářskou realitou následovat politická nadstavba: evropská vláda s předsedou a ministrem zahraničí, s evropskými ozbrojenými silami, evropskými daněmi, silnějším finančním narovnáním, celoevropskými referendy, ústavou: Vcelku zní, zdá se, kánon spolkového řádu. V šikovné režii se rozmělní pojem státu, když se mluví už jen o zemích. Suverenita coby mezinárodněprávní subjektivní kvalita se buď prohlašuje za zastaralou, anebo se dělí, a leckdo už tuší, že to všechno bude platit, jen dokud nahoru do Bruselu zase zčerstva nedorazí požadavek suverenity. Integrační pokrok, prohloubení, stále těsnější unie se staly mantrou evropské politiky. Kdo nepodléhá dobovým tendencím, nýbrž chce mluvit věčně ve věčné rovině, ten to má těžké. Jeho evropský postoj se jeví v pochybném světle, podsouvá se mu, že se chce vrátit k prosté zóně volného obchodu, či dokonce přivést celý podnik na buben. Neboť bez pohybu prý hrozí klid a klid znamená smrt.

Monnetova metoda, která se ubírá velkou oklikou, patřila k plánu elit. Na tom není nic špatného. Leckterý vývoj je možný jen tehdy, razí-li ho rozhodným způsobem intelektuální, političtí či hospodářští vůdci. Tuto

triviální okolnost obtížily evropské dějiny patosem osvícenství. Ale byli bychom špatní Evropané, kdybychom zároveň nevnímali hrozby a pýchu osvícenství.

Demokracie představuje racionální formu vlády, jež osud politického společenství svazuje s rozhodováním většiny občanů. Nejde však jen o formální mechanismus. Obsahuje i hmatatelnou důvěru, že rozhodnutí většiny je poznatkům určité elity v průměru přinejmenším rovnocenné, ne-li nadřazené. Demokraté věří, že většina se v určité jednotlivé otázce sice může notně mýlit, dokonce trvale, ba že se většina na krátko může mýlit i v několika podstatných bodech, v otázkách rozhodujících se však nikdy nemýlí trvale.

S tímto vědomím lze na ústavní smlouvu a stav její ratifikace pohlížet dvěma způsoby. Z tradičního pohledu monetovských integracionistů jde pouze o přímo typické zdržení pokrokového procesu. Pro ostatní představuje ústavní smlouva – a to ať už ztroskotá, anebo se prosadí – konec Monetovy metody. Pojem ústavy splýval v kontextu této metody až příliš s „ústavou státní“, takže se tedy na obzoru přece jen rýsoval spolkový stát. Při otevřené diskusi o stavebním plánu Evropy působí nepřímá, funkcionalistická metoda zastarale.

Diskuse o Evropě se dávno změnila, zpolitizovala. Odpovídá to stavu integrace. Žádná z tezí, jako že se Evropa zlepší prostě tím, že získá nové kompetence, nové úřady, více peněz, že je pořád výhodné, když už se v Radě nerozhoduje jednomyslně, že v případě pochyb je příznivější novou směrnicí přijmout než od ní upustit, či dokonce nějakou existující zrušit, že každý krok k symbolickému světu spolkového státu je pokládán za pokrok a každá vládní konference za krach, který mocenskému růstu Unie nepřinese nové zásadní pokroky, už není nevyvratitelná. Namísto podobného mechanického zjednodušování nastupuje diskuse o politických cílech Unie, o jejích záměrech.

Takový směr očividně zahájil v roce 2000 lisabonský summit. Zde se stanovil cíl, že by se Evropa do deseti let měla stát nejvíce konkurenceschopnou, vědomostně fundovanou hospodářskou oblastí světa s největším růstem. Optimismus, s nímž se tu plánoval růst, sice nepostrádá bezděkou komičností – vědecky a hospodářsky předstihnout Spojené státy už svého času hodlaly i jiné velké hospodářské oblasti. Přesto byl formulován politický cíl, k němuž směřují aktuální návrhy třeba takové britské či francouzské vlády.

Navíc se posílil názor, že průběžně přibývajícím legislativa už dávno nepřináší dobro, nýbrž pohromu. Nové a nové zákony a vzrůstající se byrokracie prospívají dynamice společnosti stejně tak málo jako stále rostoucí akvizice a rozdělování peněz. Proto to nejsou jen liberálové, kdo chce občanům a hospodářství zase uvolnit prostor a cíleně a motivačně vkládat peníze do výchovy, vzdělávání, vědy a výzkumu, aniž by se přitom pokud možno příjmy z výdělečné a podnikatelské činnosti zatěžovaly dalšími odvody.

Proti tomu stojí jiné politické koncepce, stejně či ještě zřetelněji zaměřené na Evropu. Široký tábor od francouzských socialistů až po kritiky globalizace Attacova typu proto Monnetovu metodu napadá za její údajnou přílišnou slabost pro ekonomiku, za její zálibu v trhu. Evropa podle nich nesmí zůstat zónou volného obchodu, nýbrž musí hrát roli sociálního státu. Tito lidé žádají, aby se uvolnilo bankovní tajemství, aby se silněji danově zatížily kapitálové příjmy, aby se prostřednictvím takzvaných genderových kvót dělala politika rovnoprávnosti, aby se omezila nezávislost Evropské centrální banky a rozvinul se závazný evropský sociální model, z něhož musí vyrůstat evropská politika zaměstnanosti spočívající mimo jiné v zesílených veřejných výdajích a zkrácené pracovní době.

Tady dřímá rozhodující konflikt o podobu Evropy. Poroste-li hospodářská, daňová a sociální politika na evropské úrovni, vznikne tak další tlak, aby centralizaci završil vznik evropského státu, jehož naděje na úspěch tím zároveň ovšem značně klesají. Současná kooperativní metoda rozhodování by ovšem při přísně stanovené pracovní době, systémech důchodového a nemocenského pojištění a zdanění těžko zvládala přerozdělovací boje. Na podobná rozhodnutí, určující každodenní život Evropanů, by bylo potřeba silné evropské vlády s plnou parlamentární zodpovědností.

Evropský sociální stát?

Jaké by však taková vláda evropského sociálního státu měla praktické vyhlídky? Evropská unie nabyla síly jako nadstátní organizace potírající protekcionismus a regulativní byrokratizaci hospodářství s cílem utužit společný zájem právně závazným hospodářským řádem. Tento základní evropský projekt nemůže nikoho mást, třebaže je patrné, že naivní liberalizace, jež nezohledňuje nová solidární společenství a tradice, ohrožuje politickou přijatelnost každé politiky hospodářského oživení.

Evropské orgány by však ani neměly podlehnout zpěvu sirén a snažit se vstřebat všechny právě aktuální politické programové cíle, vybírat si a přijímat od států všechno zdánlivě progresivní. Šéfové vlád, shromáždění v Radě Evropy, se navíc potáží se zlou, budou-li chtít oklikou přes evropské zákonodárství uplatnit ony sociálněpolitické pravdy, které se v jejich vlastních zemích nedaří realizovat. Evropský stát přerozdělování, který určuje směrnice daňové, pracovní-tržní a sociální politiky, přetěžuje z dlouhodobého hlediska nejen dosud osvědčenou metodu pospolitosti, nýbrž i politickou sílu evropských orgánů.

Příklad evropské sociální politiky jasně ukazuje: Skutečnost, že podoba Evropy závisí na zásadních politických vyhlídkách, nelze nikterak obejít. Orgány musejí být tak silné, jak to odpovídá jejich úkolům, a naopak úkoly je rovněž třeba tvořit tak, aby se orgány nepřetěžovaly. Budeme-li mít na zřeteli obojí a uznáme-li samotnou evropskou integraci za politický cíl velkého řádu, budeme vyloženě nuceni vyvodit jisté důsledky.

Evropa je silná, ale zdroje její politické legitimace zdaleka nestačí k tomu, aby vytvořila sociální stát s obecnými a rozsáhlými regulačními kompetencemi. Takřka nic není s kulturním prostorem národních států a příslušným postojem k sociální spravedlnosti spjaté víc než pojetí pracovního trhu, výše a typ daní nebo rozsah a kvalita sociálního zabezpečení. Projev solidarity a pocitu sounáležitosti lze právně nařídit jen v omezené míře, demokratický rozhodovací proces musí zohledňovat sociální skutečnost i její převážně jen pozvolnou a svéhlavě se rodící proměnu.

To, co se pokládá za správnou evropskou politiku, a otázka, jak má vypadat institucionální tvář Evropy, spolu úzce souvisí. Další prohlubování, ale i centralizaci Evropy, pokládají mnozí za nutnou odpověď na hrozbu, že starý kontinent ztratí oproti převažující síle Spojených států a příčinnosti asijských mocností význam. To v mnoha případech nelze popřít, ale této úvahy by se nemělo zneužívat jako všeobecné argumentační zbraně. Nesmíme přece zapomínat, že pozoruhodných průmyslově-politických a vědeckých úspěchů Evropa dosáhla v podobě organizačně veskrze pestré. Leccos vychází ze soukromé iniciativy, mnohemu napomáhá Evropská unie, mnohé dokonce iniciuje, ale mnohdy jde také o vlastní vědecké a průmyslové výkony či kooperační projekty mezi státy a průmyslovými podniky nejen evropskými.

Je třeba si uvědomit, že ani průmyslových, ani vědeckých úspěchů nelze dosáhnout pouze, ale ani jen převážně politicko-administrativními pro-

středky. Podpora výzkumu i průmyslová politika musejí respektovat stávající silová pole a inteligentně podporovat kooperaci. Rozhodně by se neměly pokoušet vnucovat živoucím hospodářským a vědeckým podnikům byrokratické svěrací kazajky či nahrazovat skutečný vědecký poznávací pokrok záplavou libivých pojmů a prázdných modernizačních hesel.

Společnost růstu, živoucí společnost, potřebuje vzduch, aby mohla dýchat. Evropské jednoty bychom se proto neměli snažit dosáhnout pomocí etatisticko-byrokratických koncepcí, jež v jednotlivých státech vyvolaly značné strukturální problémy. Evropa své podoby nabude jen jako vyváženě uspořádaný řád založený na svobodě: svobodě občanů, rodin, podniků, sociálních partnerů, dostatečné svobodě jednotlivých států, spojené s jednotným kooperačním pořádkem a politikou společných projektů, jež nevyžadují vždy hned nové úřady, kompetence a zákony, nýbrž potřebují dobré nápady a osobní angažovanost.

Evropa základních svobod je už celá desetiletí mnohem víc než jen zónou volného obchodu, regres tu vůbec není na obzoru. Postupující politizace a harmonizace s právem se však zase vedle všech úspěchů Unie staly rovněž problémem. Coby organizační inovace musí Evropa lépe poznat samu sebe: je načase ji pozorně definovat, a sice v rámci politické pragmatiky i – a především – vůdčí myšlenky svobody. Záleží na stavebním plánu. Většina návrhů – právě i z Německa – vychází vědomě či bezděky ze staré představy spolkového státu a pošilhává po politickém modelu Spojených států. V době, kdy se vytrácejí kulturní, politické a společenské vazby, kdy zvýšenou měrou dochází k ekonomicko-kulturnímu sjednocování a zároveň k tříštění světové společnosti, však idea spolkového státu s evropským prezidentem v Bílém domě, s parlamentem oprávněným zvyšovat vlastní daně, s železnou státní ústavou není rozhodně pokroková. Kopíruje státní myšlenky osmnáctého a devatenáctého století. Tato cesta je nezdárka spojena s jistou dávkou nehodnověrnosti a ryzího poučování, protože její zastánci nepokládají občany ještě za zcela zralé na evropský stát.

Váhaví občané však jsou možná chytřejší než ukvapené elity. Model státnosti, který se prosadil v devatenáctém století, ještě zuby nehty drží pohromadě, ale jeho krizi nelze přehlédnout. Bylo by dějinnou ironií, kdyby právě ona Evropa, která tak pronikavě a kladně přispěla k tomu, že se svět starých států tohoto kontinentu otevřel a změnil, teď chtěla sama usilovat o překonaný stav. Taková domněnka sice bývá zpravidla rozhodně odmítána, stále ještě je však takřka každý institucionální návrh kostkou ze staré stavebnice spolkového státu.

Lucemburský premiér Juncker označil koncem loňského roku za chybu, že se současná změna evropských smluv nazývala ústavou, protože se tím příliš evokovala představa ustavujícího státního dokumentu. Šlo-li však o chybu, pak bude taková chyba přímo nevyhnutelná, dokud v Evropě nebudeme chtít myslet skutečně nově.

Příklad: Ústavní smlouva počítá s evropským ministrem zahraničí. Zatímco jeho funkce a právní postavení mezi Komisí a Radou směřují zcela do budoucna, vrací se pojem „ministr“ zase etatisticky zpátky; a proč vlastně hned musíme budovat evropskou diplomatickou službu, nejde-li opět o podstatný znak spolkového státu? Větší koordinace evropské zahraniční politiky představuje významné integrační pole, avšak evropský ministr zahraničí s tímto titulem odráží více centralizaci, než se původně zamýšlelo. Nebylo by pak lépe posílit ve funkci zmocněnce pro zahraniční záležitosti a dát najevo, že buď tu mezi dvěma možnostmi trvale vzniklo něco nového, přičemž zahraniční zastupování určitého státu je věcí spolku, anebo že spolek ještě vůbec neexistuje? Podobný je tlak na jinou podobu procesu přijímání evropských smluv. Kombinací textu navrženého Konventem s běžnou mezinárodněprávní ratifikací jednotlivými státy lze chápat jako inovativní přístup. Přitom však musíme být připraveni věcně reagovat, když ratifikační proces v některých státech pohoří, a ne se zase snažit budit dojem evropského národa tím, že se ve všech státech vyhlásí referendum v jednom termínu, či předjímat něco, co dnes politicky a právně neexistuje.

Evropské státy jsou silné jen tehdy, když se na jedné straně otevrou a integrují, na straně druhé však zároveň sebevědomě hájí prostor pro jednání vlastních občanů a jejich možnosti utvářet společnou vůli. Lidé v Evropské unii dnes žijí s dvojitou politickou loajalitou a identitou: jsou součástí příslušného národa i součástí Evropy. To, co formuluje jejich národní parlament a jejich národní vláda, je demokratickou tvorbou vůle, jež přes státy poskytuje velký legitimační zdroj Evropské unii, především její Radě. Evropský parlament zastupuje evropské národy a občany, je druhým samostatným legitimačním zdrojem Evropy.

Kolem této duality a souzvuku sil se jako kolem magnetu shlukují železné piliny světa evropské organizace. Vzniklo nové rozdělení sil, nikoli v duchu známých federálních modelů a jejich hierarchií, nýbrž vyrůstající z nové nadnárodní myšlenky. Zákonodárny proces je nový, protože komise představuje myšlenkový zdroj s právem iniciativy, zatímco parlament

a Rada si dělí vládu nad zákonem a oba zas mohou komisi podněcovat k iniciativám. Boj proti záplavě evropských zákonů a za deregulaci tak může doufat v podněty ze strany Komise, budou-li ji k tomu ještě zřetelněji než dosud Rada a parlament vyzývat.

Podvojný řád. Roviny v rovnováze

Cílem ústavní smlouvy bylo rovněž vypořádat se se silnější personalizací evropské politiky prostřednictvím rostoucí podvojnosti sil. Posílit se má zároveň předseda Komise i předseda Rady. Přímou se posílí i role národních parlamentů, pokud mohou ve vzájemné kooperaci ovlivnit evropský zákonodárný proces. Pouze v rovině legislativní jsme se ještě neodvážili institucionálně vytvořit výrazný podvojný charakter Unie. I tady by mohl znovu a znovu zvažovaný kompetenční soudní dvůr států umožnit smysluplnou vyváženost. Jednotlivé státy a jejich parlamenty by důležité kompetence – zvláště kompetenci zákonodárnou – mohly přenechat soudnímu dvoru složenému ze členů nejvyšších soudů jednotlivých států.

Podvojně uspořádaná Unie s rovnovážnými rovinami má rozhodně mnohem víc vývojového potenciálu než dnes už opotřebovaná dražební hesla typu „stále víc“ a „stále blíž státu“. Jeden bod politizace už Evropská unie dávno překročila. I u nových velkých politických otázek se pohledy automaticky obracejí závazně k Bruselu a Štrasburku. Tím se proces centralizace zcela přirozeně osamostatňuje. Je to proces, který pro výstavbu svých orgánů už nepotřebuje žádná nová povzbuzující hesla, nýbrž spíš protiváhu, jako jsou subsidiarita a princip podvojnosti.

Pro budoucí politickou podobu Evropy se jako rozhodující jeví dvě věci. Zaprvé musí jednotlivé státy pochopit, že Evropa není překladovým nádražím neřešených problémů či záměrů, jež doma nelze proti většinové vůli veřejnosti prosadit. Za druhé je Evropa vždy jen tak silná, jak živoucí jsou její státy. Ty si však životaschopnost uchovají jen tehdy, uchrání-li si či v některých oblastech znovu nabudou vlastní akceschopnost. Naříditi či podporovat něco takového v rovině evropské však lze jen velmi omezeně – jen ztěžka se rozvíjející účinek stabilizačního paktu je pro to příznačný. Spíš záleží na politickém rozumu v jednotlivých státech, rovněž na správném odhadu občanů, co smysluplného a z hlediska svobody správného může takový stát dokázat.

Stále mocnější evropské orgány by zase neměly nadále propadat reflexu příznačnému pro všechny mezinárodní organizace bojující o vlastní průraznost. Z údajné slabosti by neměly do úmoru volat po větších kompetencích, finančních a mocenských prostředcích. Řada myšlenek, jako společný prostor svobody, bezpečnosti a práva až k sjednocení trestního práva a trestního řízení či zahrnutí veřejnoprávního rozhlasu do společné agendy, občas zasahuje hluboko, možná až příliš hluboko do kulturní identity členských států a občas proto naráží na obranné reakce a nepochopení.

Nová Evropa se musí soustředit na společné politické projekty, a to na ty, jež slouží obraně společné evropské identity a společnému vlivu v dynamickém světě. Přitažlivost Evropy vzroste, až bude zase zřetelněji vystupovat jako přítel svobody a nikoli paternalistického poručníkování a byrokratického vodění za ručičku, až bude zřetelněji patrné, kde nese zodpovědnost Unie a kde členské státy. Unie také nesmí své státy přesprávit oslabit, potřebuje je jako zdroj politické artikulace a legitimacy. Členské státy musejí velký evropský projekt nadále chtít, s politickou pragmatičností a trpělivostí ho rozvíjet a pochopit, že zde tkví jejich společný zájem, ba osud. Obě roviny – Unie i státy – proto musejí jako povinnost vzájemné ohleduplnosti pěstovat étos věrnosti společenství.

Z německého originálu „Die politische Gestalt Europas“ publikovaného v deníku Frankfurter Allgemeine Zeitung 22. července 2006, s. 8, přeložila Veronika Dudková.

Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva

Hans-Jürgen PAPIER

*Autor je předsedou
Spolkového ústavního soudu*



Tzv. Lisabonská smlouva, podepsaná nejvyššími představiteli států Evropské unie dne 13. prosince 2007, je nejnovějším projevem evropské integrace. Proces ratifikace Lisabonské smlouvy byl, je a patrně ještě bude v některých státech spojen s přezkumem její ústavnosti k tomu příslušnými orgány – ústavními soudy. Je tedy nutné položit si nejen v politické, ale i v právní rovině otázku, jaké změny Lisabonská smlouva přináší a jaký mohou mít dopad. To bylo též předmětem přednášky profesora Papiera, která se konala 21. února 2008 na berlínské Humboldtově universitě.

Profesor Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier je od roku 1998 soudcem německého Spolkového ústavního soudu a od roku 2002 je též jeho předsedou. Ve své vědecké a publikační činnosti se zabývá veřejným právem, a to pochopitelně i otázkami státní suverenity v procesu evropské integrace.

Jak se dočteme v odůvodnění nálezu českého Ústavního soudu ve věci cukerných kvót (Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb.): „Nelze přehlédnout, že řada nejvyšších soudních instancí původních členských států ES ... se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů, jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.“ Byl to právě Spolkový ústavní soud, který se svou judikaturou výrazně podílel na formování doktríny v oblasti poměru evropského práva a národních ústavních řádů a ovlivnil ústavní soudy v jiných evropských státech.

V roce 1974 v rozhodnutí „Solange I“ (2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271) prohlásil, že dokud nebude komunitární právo samo obsahovat odpovídající

katalog základních práv, neuplatní se jeho přednost před národním právem v případě, že komunitární úprava bude odporovat základním právům zakotveným v německé ústavě. O dvanáct let později v „Solange II“ (2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339) konstatoval, že na úrovni ES je zaručena účinná a s národní úpravou srovnatelná ochrana základních práv před veřejnou mocí ES a dokud tomu tak zůstane, zdrží se výkonu své jurisdikce, pokud jde o přezkum souladu sekundárních právních aktů ES s ústavně zaručenými základními právy.

V rozhodnutí „Maastricht“ (2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGR 89, 155), které se týkalo ústavnosti ratifikace Smlouvy o Evropské unii, Spolkový ústavní soud v zásadě potvrdil, že přijetí přednosti komunitárního práva je podmíněné. Zdůraznil, že SRN zůstává suverénním státem a že podle principu demokratické legitimacy veřejné moci nesmí být přenosem pravomocí na evropskou úroveň národním parlamentům odňata oprávnění podstatného významu. Spolkový ústavní soud si dále vyhradil rozhodování o tom, zda evropské orgány a instituce v jednotlivých případech jednají v mezích jim svěřených pravomocí, nebo zda z nich již vybočují a de facto tak mění zakládací smlouvy bez souhlasu jejich tvůrců – států.

Před Spolkovým ústavním soudem bylo v roce 2005 vyvoláno řízení o tzv. evropské ústavě, po zastavení ratifikačního procesu v něm však nebylo rozhodnuto. Řízení o ústavnosti ratifikace Lisabonské smlouvy lze očekávat.

Jak profesor Papier naznačuje, soudcovská zdrženlivost mu brání otevřeněji projevovat vlastní názor a hovořit o otázkách, které nejspíše budou předmětem případného soudního řízení. Jeho přednáška je tedy především věcným, velice bystrým a podnětným komentářem lisabonské novely zakládacích smluv.

I. Úvod: Od ústavní smlouvy k Lisabonské smlouvě

*„Freude, schöner Götterfunken,
Tochter aus Elysium,
Wir betreten feuertrunken,
Himmlische, dein Heiligtum.“*

*„Radosti, ty jiskro boží,
dcero, již nám ráj dal sám.
Srdce vzňaté žářem touží,
nebeský tvůj krásy chrám.“*
(překlad Pavel Eisner)

Těmito euforickými verši Friedricha Schillera začíná závěrečný chór Beethovenovy Deváté symfonie, která měla být podle ztroskotavší ústavní smlouvy hymnou Evropské unie. Elysium je v řecké mytologii místem, kam jsou uváděni antičtí hrdinové, kteří vykonali mimořádné činy, aby unikli smrtelným mukám. Nebudeme představitelům evropských států převelice křivdit, vyjdeme-li z toho, že při těch zvonivých Schillerových slovech mysleli také trochu na sebe samé. Na sebe samé a na slavné místo v dějepisných knihách, které je, jak známo, příslibem elysejské nesmrtelnosti a které by jako otcové (a matky!) evropské ústavy měli zajištěno.

Zamítavá referenda v Nizozemí a Francii však přibouchla nebeskou bránu onoho Elysia a usadila tyto činitele zpět na tvrdou půdu reálné politiky. Po opojení ústavní euforií zavládla v hlavních městech Evropy střízlivost. Trvalo však dobré dva roky, než politici přemohli kocovinu, příkrášleně nazývanou „pauza na rozmyšlenou“. Teprve německé předsednictví v Radě v první polovině roku 2007 si dalo za úkol znovu rozpohybovat tak důležitý projekt institucionální reformy Evropy. Tyto snahy, které prostřednictvím detailního mandátu z června 2007 konečně vyústily v Lisabonskou smlouvu, se vyznačují nadmíru rozpolceným vztahem k ústavní smlouvě. Na jedné straně je v nové smlouvě zachována téměř celá obsahová substance ústavní smlouvy; najdeme tam znovu a téměř nezměněny všechny stavební kameny institucionální reformy. Na straně druhé byla s vypětím všech sil odstraněna jakákoli vnější podobnost s ústavní smlouvou. Není to jen zřeknutí se dráždivého

názvu „ústava“ a s tím související symboliky (vlajka, hymna, heslo). Sémantické změny pokračují upuštěním od označení „ministr zahraničí Unie“ ve prospěch nového úřadu „vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“ a návratem od ústavní smlouvou předvídaných „zákonů“ a „rámcových zákonů“ ke stávajícím „nařízením“ a „směrnícím“.

Avšak významnější než odstranění těchto označení, jejichž patina bez tak působila poněkud uměle, se mi zdá být okolnost, že se nová smlouva snaží skrýt i svůj obsahový původ: mandát pro Lisabonskou smlouvu se totiž ani slovem neodvolává na ústavní smlouvu, nýbrž ji schovává za – cituji – „změny pocházející z mezivládní konference z roku 2004“, ačkoli tím není míněno nic jiného, než právě Smlouva o Ústavě pro Evropu, slavnostně podepsaná 29. října 2004 v Římě, ale nyní téměř postavená mimo zákon.

Vcelku je možno rozpoznat všechny aspekty skutečné změny strategie: Heslem projektu evropské ústavy bylo „zdá se být něčím víc, než čím ve skutečnosti je“ („Mehr Schein als Sein“). Umělým vytvářením evropského ústavního patriotismu se měla zadržet stále se rozšiřující skepse obyvatel vůči „Bruselu“, a proto byly suché institucionální reformy okrášleny symbolikou analogickou té státní. Lisabonské smlouvě naproti tomu přísluší obrácené strategické znaménko; pro ni platí heslo „ve skutečnosti je něčím víc, než čím se zdá být“ („Mehr Sein als Schein“). Pod pláštěm novelizace, která se omezuje toliko na zapracování již dávno dohodnutých změn do stávajících smluv, se skrývá zásadní architektonická přestavba evropského domu.

II. Lisabonská smlouva

Jak tedy vypadá tato nová architektura? Jak máme posoudit změny, které přináší Lisabonská smlouva? Jsou způsobilé obnovit akceschopnost Evropy? Dámy a pánové, promiňte mi, že se v tuto chvíli a na tomto místě nemohu a nechci vyslovit k ústavnosti a politické rozumnosti Lisabonské smlouvy. Před Spolkovým ústavním soudem stále ještě trvá řízení o ústavnosti zákona vyslovujícího souhlas s ratifikací ústavní smlouvy. Další řízení proti zákonu k Lisabonské smlouvě, který je třeba teprve přijmout, nejsou zcela nepravděpodobná. Soudcovská zdrženli-

vost mi tak zakazuje vyjádřit se k otázce ústavnosti Lisabonské smlouvy. Několik málo poznámek k základním rysům a obsahu smlouvy je mi snad ale dovoleno.

1. Institucionální reformy

- a) Institucionální reformy Lisabonské smlouvy se zaměřují na tři cíle, známé již od dob ústavní smlouvy: na zvýšení efektivity, zvýšení demokratické legitimacy rozšířené Unie a rovněž zvýšení koherence jejího jednání navenek. Nebyl zachován pouze čtvrtý z cílů ústavní smlouvy, totiž cíl zjednodušení a transparency norem. To je přímý důsledek struktury nové smlouvy: namísto systematické celkové kodifikace evropského primárního práva, o kterou se imponujícím způsobem pokusila ústavní smlouva, ponechává Lisabonská smlouva dosavadní strukturu smluv v zásadě nedotčenu. Naopak, změny jsou zapracovány do stávajících smluv. Při tom si má Smlouva o Evropské unii ponechat svůj dosavadní název, zatímco Smlouva o založení Evropského společenství má být přejmenována na „Smlouvu o fungování Evropské unie“.
- b) Za tímto na první pohled nenápadně působícím přejmenováním se ovšem skrývá zásadní změna systému smluv. Dosavadní pilířová struktura Evropy se ruší, Evropská unie a Evropské společenství se slučují v jednotnou supranacionální organizaci s jednotnou právní subjektivitou, v zásadě jednotnými formami právního a politického jednání a s jednotným názvem „Evropská unie“. Dosavadní rozlišování mezi supranacionálním komunitárním právem a unijním právem jakožto dílčím právním řádem v rámci mezinárodního práva veřejného se tak stává obsoletním. Pouze výslovného zakotvení přednosti unijního práva – jen konsekventního! – se Lisabonská smlouva ze strachu před národními náladami zalekla, v podstatě byla však tato přednost utvrzena prohlášením připojeným ke smlouvě.
- c) Změny v orgánech Unie je vcelku nutno přivítat. Lze odůvodněně očekávat, že nová struktura orgánů bude lépe vyhovovat podmínkám Unie rozšířené nyní již na sedmadvacet států a že se Evropě navrátí její dřívější akceschopnost:

Role Evropské rady jako nezávislého hlavního orgánu Unie je nyní zakotvena i ve smlouvách – Evropské radě se poprvé dostalo samostatné zmínky. Podstatnější je odklon od dosavadní zvyklosti střídavého půlročního předsednictví, která vedla k čilé turistice nejvyšších představitelů států, ale často i k silným třenicím. Podle nové úpravy má být na nejvýše dvě dvouapůlletá funkční období volen předseda Evropské rady, pro něhož bude tento úřad jeho hlavní činností a který bude mít za úkol koordinaci a průběžné popohánění práce Evropské rady, její zastupování navenek a zprostředkování.

Za tímto nově vytvořeným úřadem předsedy Evropské rady stojí vedle úvah o efektivitě také poznatek, že evropská politika je stále více vnímána jako výstup občanům vzdálené anonymní technokracie. Považují za velice obratné čelit tomuto odcizení personalizací evropských orgánů. Ke zprostředkování evropské politiky je zapotřebí právě tvář vzbuzující emoce a nadto schopná integrovat. Tuto koncepci personalizace kolektivních orgánů sleduje i „Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“, který má předsedat Radě ministrů zahraničních věcí a zároveň má být jedním z místopředsedů Komise.

Potřebu „tváře“ není možné volně zaměňovat za přebujelost řídicího aparátu. Komise a Parlament, u nichž se rozšířením zvýšil počet členů, jistě nejsou způsobilé představovat Evropu jako nebyrokratickou a blízkou občanům. Proto je třeba uvítat, že u obou orgánů dojde k významným škrtům. Tak se má v roce 2014 Komise zmenšit o třetinu a v budoucnosti má mít jen tolik členů, kolik bude odpovídat dvěma třetinám počtu členských států. O spravedlivou rovnováhu mezi státy se má postarat rotační režim. Také neustálé bobtnání Evropského parlamentu, podmíněné rozšiřováním, má být přinejmenším zabrzděno a počet poslanců má být snížen na 750 včetně předsedy.

2. Posílení demokratického prvku

Nominální zmenšení Parlamentu je v Lisabonské smlouvě provázáno nárůstem jeho významu. Evropský parlament je po právu označován za skutečného vítěze reformy (*Hans-Gert Pötinger*). Vedle Rady bude rovnoprávně činný jako zákonodárce a obdržel – s výjimkou daňové politiky – právo spoluúčasti na rozhodování všude tam, kde Rada rozhoduje větši-

nově. Spolurozhodovací proces se tak stává pravidlem. Navíc obdržel Parlament rozsáhlá oprávnění týkající se rozpočtu. Konečně volí předsedu Komise a může odepřít souhlas se jmenováním Komise jakožto kolegia.

Demokratický princip byl navíc poprvé doceněn i vlastní rubrikou ve smlouvě. Unie se výslovně hlásí k rovnosti svých občanů a rovněž k principu reprezentativní demokracie, který má být naplněn činností Evropského parlamentu, evropských politických stran, jakož i – příznačně – lobbyistických skupin. Tyto mechanismy reprezentativní demokracie jsou doplněny prvkem přímé demokracie: iniciativa nejméně jednoho milionu občanů z podstatného počtu členských států má v budoucnosti znamenat závazný pokyn Komisi, aby vypracovala návrhy k určité otázce evropského práva.

Přes tuto výstavbu demokratických prvků však nemůže demokratická legitimita Evropské unie stát nadále jen na jedné noze. Vedle vpravdě evropské legitimacy Evropského parlamentu se stává ještě více nevynutelnou zpětná vazba na národní parlamenty. Proto je třeba obzvláště přivítat, že Lisabonská smlouva podstatně posiluje i tuto druhou větev legitimacy. To se děje jednak demokratičtějším vážením poměru hlasů v Radě. Nový princip dvojité většiny požaduje navíc většinu reprezentující 65 % celkového počtu obyvatel Unie a tak s konečnou platností vystupuje ze starého rámce mezinárodněprávních norem, podle nichž mají všechny státy bez ohledu na velikost po jednom hlasu. Státy s velkým počtem obyvatel jako Německo tím získávají větší váhu v Radě, protože bude zohledněn počet obyvatel Unie, který za nimi stojí. Hlasování tak je demokratičtější, neboť váha hlasu závisí na počtu obyvatel a srovná tak alespoň částečně politickou participaci každého jednotlivého občana Unie, zprostředkovanou národními parlamenty a vládami.

Dále jsou národní parlamenty pozvednuty na úroveň evropských aktérů, kteří – cituji – „aktivně přispívají k dobrému fungování Unie“. Tento požadovaný přínos je zajištěn „Protokolem o úloze národních parlamentů v Evropské unii“, který parlamentům zaručuje obsáhlé a především včasné informace o evropských legislativních záměrech. Nadto má být vybudována spolupráce národních parlamentů, jejímž výrazem mohou být meziparlamentní konference a která má sloužit ke sdružování národních zájmů v otázkách projednávaných na evropské úrovni. Podle mého názoru jde o již dlouho očekávaný posun důrazu, který snad ukončí dosavadní nevýrazné evropské působení národních parlamentů.

3. Katalýza národních nešvarů

V Německu panoval v minulosti vždy dojem, že se evropská normotvorba uskutečňuje bez podstatnější účasti Spolkového sněmu. Spolková vláda mohla na evropské úrovni využívat svého vlivu v rámci Rady poměrně nerušená parlamentní kontrolou. Mnohý projekt, jehož vnitrostátní prosazení by bývalo bylo obtížné, bylo možno uskutečnit v rámci evropského svazku, aby tak ušel nepříjemným diskusím na národní úrovni. Nelibosti při transpozici do národního práva se pak čelilo odkazem na evropské závazky a „útěchou“ z pouhé doslovné transpozice. Některé slzy, uroněné v Berlíně nad údajnými kompetenčními troufalostmi Bruselu, byly jen slzami krokodýlů, protože inkriminovaná rozhodnutí byla předtím učiněna za německé účasti. Černý Petr byl v těchto záležitostech často podsouván bezpráví z Bruselu, ale ve skutečnosti patřil Berlínu.

Evropský reformní proces a snad také řízení před Spolkovým ústavním soudem o evropském zatýkacím rozkazu vedly ke změně způsobu myšlení. Spolkový sněm byl zbucován a rozpomněl se na svou evropskou odpovědnost. Nedávno zřídil vlastní styčnou kancelář v Bruselu. Na konci roku 2006 uzavřel se spolkovou vládou dohodu, podle níž by měl být včas zahrnován do vytváření postojů k evropským záležitostem. Proto je třeba doufat, že Spolkový sněm bude od nynějška lépe využívat svá oprávnění spolupůsobit ve vztahu k evropské integraci, zakotvená již v čl. 23 Základního zákona; oprávnění, jejichž výkon mimochodem označil Spolkový ústavní soud v rozhodnutí „Maastricht“ za ústavní povinnost.

4. Dělbba kompetencí a zásada subsidiarity

Dámy a pánové, účast národních parlamentů, jmenovitě německého Spolkového sněmu, nás přivádí přímo k dalšímu aspektu Lisabonské smlouvy: k nové úpravě dělbě kompetencí a posílení myšlenky subsidiarity.

V mých očích nejvýznamnější strukturální změnou je již zmíněná jednotná právní subjektivita supranacionálního charakteru, vyplývající z nové architektury Evropské unie. Rozpuštěním pilířové struktury přibývají Unii pravomoci v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní po-

litiky a rovněž v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Politické celky, které byly dosud přístupné jen mezivládní spolupráci států, jsou od této chvíle v zásadě – avšak se spoustou zvláštních úprav – včleněny do supranacionálních struktur rozhodování. Podle mého názoru jsou z pohledu ústavní politiky tyto změny ve strukturách rozhodování mnohem závažnější, než přenos několika málo nových jednotlivých kompetencí na Evropskou unii, který z Lisabonské smlouvy vyplývá též. O to významnější je výslovné zakotvení zásady svěřené pravomoci v čl. 3b odst. 1 Smlouvy o Evropské unii v novém znění (pozn. překl.: čl. 5 odst. 1 jmenované smlouvy v konsolidovaném znění).

K nejceennějším přínosům Lisabonské smlouvy řadím posílení zásady subsidiarity. Smlouva se pokouší vybavit dosud přece jen spíše bezzubé kritérium subsidiarity obranyschopným kontrolním mechanismem. K tomu byl vytvořen jednak tzv. systém včasného varování, který má spolu s dalšími procedurálními změnami zajistit účinnou politickou kontrolu ex ante, za druhé pak Lisabonská smlouva zavádí nový druh žaloby k Evropskému soudnímu dvoru – žalobu na porušení zásady subsidiarity, která umožňuje procesní přezkum i ex post.

O co konkrétně jde? Hlavním úkolem tzv. systému včasného varování je vtažení národních parlamentů do kontroly dodržování zásady subsidiarity. Národním parlamentům je dána možnost, aby včas sdělily orgánu Evropské unie námitku porušení zásady subsidiarity. V budoucnosti mají být všechny národní parlamenty současně s unijním zákonodárcem informovány o právních předpisech, zamýšlených Komisí, aby mohly uplatnit svůj vliv ještě v politických jednáních předcházejících samotnému rozhodnutí. Dále mají osm týdnů na přezkoumání navrhovaného opatření z hlediska subsidiarity. V průběhu této lhůty mohou národní parlamenty ve formě odůvodněného stanoviska vyslovit námitku porušení zásady subsidiarity. Evropské zákonodárné orgány musí toto stanovisko zohlednit v dalším průběhu legislativního procesu, ale nejsou jím vázány. Oficiální přezkum napadeného návrhu musí provést teprve tehdy, když námitku vznese třetina národních parlamentů, popř. čtvrtina v otázkách justiční spolupráce a vnitřní bezpečnosti. Systém včasného varování je kryt povinností evropských zákonodárných orgánů podrobit legislativní záměry obsáhlým předběžným slyšením a dále obšírně odůvodňovat své návrhy. Tyto formální povinnosti mají jednak sloužit vnitřní sebekontrolé a jednak usnadnit vnější přezkum.

Ochrana subsidiarity má být završena zavedením žaloby na porušení zásady subsidiarity. Tímto zvláštním druhem žaloby na neplatnost se rozšiřuje možnost soudně uplatnit nárok z porušení zásady subsidiarity. Zatímco dosud měly tuto možnost v rámci obecné žaloby na neplatnost pouze orgány Společenství a členské státy, rozšíří se od nyníška okruh aktivně legitimovaných i na komory národních parlamentů a rovněž na Výbor regionů, pokud byl v daném případě oprávněn být slyšen. V Německu by tedy byl v současnosti samostatně aktivně legitimován jak Spolkový sněm, tak i Spolková rada. Nově vytvořené žalobní oprávnění – jakož i výše představený systém včasného varování – odpovídá koncepci, podle níž jsou národní parlamenty přirozenými strážci zásady subsidiarity.

Jak máme tyto změny celkově zhodnotit? Jsou i ve skutečnosti schopny odstranit dosavadní nedostatky platného práva?

Podoba systému včasného varování se mi zdá jako málo praktická. V EU bylo v letech 1998 až 2004 vydáno celkem 18 167 nařízení a 750 směrnic. Ačkoli se tyto právní akty z větší části omezují na úpravu zemědělství, dává již pouhé číslo tušit, jaká záplava papírů proudí denně Bruselům. Vzhledem k tomu považuji zajištění individuálního a kvalifikovaného testu subsidiarity za fakticky vyloučené. K tomu připočítejme stanovenou krátkou osmitýdenní lhůtu (ústavní smlouva počítala dokonce s ještě kratší, jen šestitýdenní lhůtou). Tato lhůta, která ostatně přirozeně nemůže brát ohled na parlamentní prázdniny apod., činí přezkum navrhovaných úprav z hlediska jejich možných dopadů prakticky nemožným. Než se totiž stihne provést příslušný připomínkový postup přes ministerstva až k místním úřadům, lhůta může být promeškána.

I kdyby se ale mělo jednou podařit sdělit námitku včas, vznikne evropským orgánům pouze povinnost ji *zohlednit*. Při odpovídající vůli mohou bez okolků setrvat na svém právním pojetí a pokračovat dál s původním záměrem. K dosažení nového rozhodnutí by bylo zapotřebí naplnit kvorum jedné třetiny, popř. jedné čtvrtiny národních parlamentů, což by ovšem vyžadovalo značnou mezinárodní koordinaci, jíž by mohlo být během zmíněných osmi týdnů dosaženo opravdu jen stěží.

Naproti tomu nový druh řízení – žaloba na porušení zásady subsidiarity – je pokrokem potud, pokud podnítí ke kontrole subsidiarity obě komory národních parlamentů. To posiluje ve federativních členských státech úlohu spolkových zemí a ve všech členských státech úlohu parlamentní opozice: až dosud mohly svůj vliv na vládu uplatňovat přede-

vším většinové frakce, které ji ustavily. Ani tato změna by však neměla vyvolávat velká očekávání. Jednak je následná soudní kontrola vždy až druhý nejlepší způsob, jak odstranit závadu, a jednak se bude muset teprve ukázat, zda Evropský soudní dvůr vztáhne svůj přezkum na mnohokrát pokládané – a konečně často rozhodující – kompetenční otázky, nebo zda se omezí jen na pouhý přezkum měřítek subsidiarity, čímž by z oblasti použití žaloby na porušení zásady subsidiarity vyloučil nejhrubší případy kompetenční svévole. A konečně nelze očekávat, že Evropský soudní dvůr kvůli novému druhu řízení změní svou dosud velice zdrženlivou judikaturu.

Ve výsledku může být reformovaná kontrola subsidiarity asi sotva tak „geniální konstrukcí“, jak jsme o ní někdy mohli číst. Procesněprávní zajištění měřítek subsidiarity, která zůstávají nezměněna, může být pro členské státy naopak spojeno s nepřiměřeně vysokými náklady, které jen zřídka budou ve správném poměru s přínosy. S určitým výstražným působením nových kontrolních mechanismů můžeme přesto počítat potud, pokud budou orgány Společenství pod hrozbou uplatnění těchto nových možností kontroly respektovat členské státy ještě během politických jednání před učiněním vlastního rozhodnutí.

Rozhodující slabina kontroly subsidiarity však zůstává i po Lisabonské smlouvě nezměněna: vnitřní dynamika zásady subsidiarity, která sleduje pokračující rozvoj „stále užší Unie“, nevymezuje z pohledu členských států žádnou jistou hranici plíživého přenosu kompetencí. Přitom dynamika Unie není sama o sobě ničím špatným a také otevřená konečná formulace jejích kompetencí je z podstaty věci vhodná. Přesto bychom si přáli, aby reformní smlouva dávala jasnější představu o evropské finalitě, jejích vnitřních a vnějších hranicích.

5. Základní práva

Dámy a pánové, dovoluji mi ještě na závěr říci několik slov k ochraně základních práv v Evropské unii po Lisabonské smlouvě. Také v oblasti základních práv se Lisabonská smlouva vyvarovala jakékoli reminiscence na ústavní smlouvu a formálně se zřekla vlastního katalogu základních práv. To ovšem v žádném případě neznamená, že by Unie byla prostorem bez základních práv. Jednak smlouva v čl. 6 odst. 1 inkorporuje Listinu

základních práv Evropské unie, kterou tak povyšuje na úroveň pramene práva, a to se stejnou právní silou, jakou mají smlouvy, a jednak potvrzuje význam evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a společných ústavních tradic členských států jako součástí unijního práva. Zmíněné výhledové přistoupení Unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod postavení této konvence ještě více posílí.

Jak je třeba obě opatření přivítat, tak vyvolává jejich uskutečnění otázky. Jejich zdrojem je obzvláště opt-out Polska a Spojeného království, který vylučuje aplikaci Listiny základních práv EU vůči těmto zemím – rozhodující v tomto ohledu zůstanou jejich národní právní úpravy. Tento krok svědčí o hluboké skepsi vůči Unii a zejména vůči Evropskému soudnímu dvoru, který na sebe prostřednictvím základních práv a obecných právních zásad vztahuje stále další kompetence a kterému uvedené státy zcela zjevně nedůvěřují. Na první pohled se tato skepse nezdá být zcela pochopitelná, jsou-li členské státy podle čl. 51 odst. 1 věty první Listiny základních práv EU vázány Listinou beztak jen „pokud uplatňují právo Unie“ a objasňuje-li čl. 51 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii v lisabonském znění, že Listina žádným způsobem nerozšiřuje kompetence EU stanovené smlouvami. Při podrobnějším zkoumání však není možné výhrady Polska a Spojeného království zcela odmítnout.

Příkladem budiž případ „Mangold“. Tam Evropský soudní dvůr rozhodl, že možnost časového omezení pracovní smlouvy u staršího zaměstnance porušuje nejen směrnici 2000/78/ES o rovném zacházení, nýbrž – paralelně – i obecnou právní zásadu rovného zacházení. Vezmeme-li v úvahu, že lhůta k transpozici směrnice ještě vůbec neuběhla, poměřoval Evropský soudní dvůr jednání členského státu, které nespočívalo v transpozici práva Společenství, nýbrž jen spadalo do okruhu pravomocí Společenství – totiž vydání směrnic o rovném zacházení podle čl. 13 Smlouvy o založení Evropských společenství. Tato zásada není v této formě vlastní velkému počtu právních řádů členských států. Když přesto Evropský soudní dvůr na tomto základě – a k tomu ještě bez bližšího odůvodnění – vytvořil obecnou právní zásadu, není divu, že členské státy zbystřily.

Zajímavé ovšem je, že se stran toho ozvaly kritické hlasy i uvnitř Evropského soudního dvora. Chtěl bych zde jmenovat především stano-

visko generálního advokáta Jána Mazáka v případě „Palacios de la Villa“. Se zřetelem k případu „Mangold“ hovoří generální advokát o tom, že obecné právní zásady, které je nutno hledat spíše „v platónském právním nebi“ než v zákonících, se vyznačují nejistotou jak z hlediska jejich existence, tak i z hlediska jejich skutečného obsahu. Generální advokát spatřuje v příliš velkorysém rozvíjení obecných právních zásad v neposlední řadě i nebezpečí překročení kompetencí k tíži členských států. V nejnovějším rozhodnutí týkajícím se této právní věci se Evropský soudní dvůr otázkou čl. 13 Smlouvy o založení Evropských společenství již nezabývá.

Druhou podstatnou změnu v oblasti základních práv, plánované přistoupení Evropské unie k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, je třeba bezpodmínečně uvítat. Přistoupení institucionálně posílí beztak již vysokou koherenci různých právních řádů a sníží nebezpečí výkladových rozdílů mezi Štrasburkem a Lucemburkem.

V případě přistoupení si však bude Evropský soud pro lidská práva muset položit otázku, zda je nadále udržitelné zvláštní postavení Evropské unie, které jí bylo přímo přiznáno v rozhodnutí „Bosphorus“. Evropský soud pro lidská práva se tam zřekl své pravomoci nad členskými státy v případech aplikace práva Evropské unie, dokud Evropská unie sama zaručuje ochranu základních práv ekvivalentní Úmluvě. Rozhodnutí „Bosphorus“ tak připomíná judikaturu „Solange II“ Spolkového ústavního soudu. Po přistoupení Evropské unie k evropské Úmluvě by se ovšem toto její zvláštní postavení oproti ostatním členům, totiž státům, sotva obhájilo. Evropský soud pro lidská práva by proto buď musel z důvodu rovného zacházení znovu rozšířit svou jurisdikci i do oblasti aplikace práva Unie a vzít zpět svou výhradu ve věci „Bosphorus“, nebo by musel tuto výhradu naopak rozšířit i na členské státy a nesměl by vykonávat svoji jurisdikci potud, pokud a dokud by členské státy udržovaly takový systém právní ochrany, který by byl s to zajistit standard odpovídající Úmluvě. Vzhledem k vytíženosti Evropského soudu pro lidská práva podle mě tato druhá alternativa stojí za zamyšlení. Štrasburský soudní dvůr by se ve výsledku mohl vůči Evropské unii a vůči státům, jejichž ústavní soudnictví zaručuje adekvátní individuální ochranu základních práv, stáhnout do role „zálohy“ a omezit se na zjišťování strukturálních nedostatků ochrany lidských práv.

To by mu uvolnilo kapacity, aby se mohl soustředit na závažná porušování lidských práv v těch státech, jejichž vlastní systém právní ochrany nestačí tyto úkoly zvládat.

Třetí změna v oblasti ochrany základních práv, kterou je nutno zmínit, je ryze procesní povahy. Řízení o žalobě na neplatnost se v oblasti podzákonných právních aktů opatrně přebuduje ve směru ochrany individuálních práv tím, že má být opuštěno zužující kritérium aktivní legitimace jednotlivce spočívající v jeho „osobním dotčení“. Evropskému soudnímu dvoru tak přibude nová důležitá pravomoc; rozšíří se možnost zachovávat procesní ochranu základních práv také na evropské úrovni.

III. Závěrečná úvaha

Dámy a pánové, dostávám se k závěru.

Lisabonská smlouva není dokonalá. Mnohé otázky zůstávají nevysvětleny, mnohá přání nevyslyšena, mnohé konstrukční prvky reformy nekompletní. Přesto se zdá být krokem správným směrem. Institucionální zvýšení práceschopnosti orgánů, výstavba demokratických prvků, posílení principu subsidiarity, jakož i zahrnutí národních parlamentů skýtají naději. Právní posouzení konformity smlouvy s vnitrostátním ústavním právem ovšem musí zůstat ve sporném případě vyhrazeno příslušným orgánům. Se zájmem budeme sledovat další vývoj ratifikačního procesu.

Děkuji za pozornost.

*Publikovaný text byl jeho autorem přednesen
na Humboldtově universitě v Berlíně dne 21. února 2008.
Z němčiny přeložil a úvodem opatřil Jan Grinc.*

Evropské hodnoty? Pojem, který nemám rád.

Karel SCHWARZENBERG

Autor je senátorem Parlamentu České republiky



Téma evropských hodnot je, po pravdě řečeno, pro mne zajímavé, neboť já je popírám. Čas od času se v politice objevují hesla, slogany, výrazy, které jistou dobu ovládají politickou diskusi, a když se takový fenomén objeví, je dobré se zamyslet, co vlastně znamená.

Tvrdím, že výraz „evropské hodnoty“, který se objevil poměrně pozdě (až v posledních dvaceti letech), je náhražkou. Je to takové kompromisní řešení, něco, s čím by mohl každý souhlasit, nikdo by proti tomu nemohl nic říci, právě proto, že je to termín poněkud bezobsažný.

Evropa na čtyřech kopcích

Chceme-li se podívat na hodnoty, na kterých byla Evropa budována a z nichž z valné části dosud žije, musíme se vrátit daleko do minulosti.

Použiji-li slavnou formuli, označil bych kořeny Evropy za tzv. „čtyři kopečky“, „kopce“, na kterých je Evropa duchovně vystavena.

Je to zaprvé hora Sinaj (která samozřejmě ani není v Evropě – je součástí Egypta), kde, jak je známo, bylo Mojžíšovi předáno Desatero. Od toho se odvíjí celá židovská tradice.

Pak je to kopec Golgota v Jeruzalémě, kde obětí Ježíše Krista začíná křesťanství, které ovšem do jisté míry vyplývá právě z židovského náboženství, z židovského pojetí jednoho Boha. Nicméně Nový zákon je v několika věcech zlomový.

A pak jsou tu další dva – spíše „světské“ – kopce.

Jsou to jednak Athény, kde se vyvinula základní myšlenka demokracie. Když přijedete do Athén a vidíte trosky krásného chrámu na

Akropoli, uvědomíte si, že bez Athén, bez myšlení jónských filosofů, bez toho, co se v dialektickém vztahu mezi Athénami a Spartou vyvinulo v politické myšlení v Řecku, bychom celou politickou filosofii neměli.

Čtvrtý „kopeček“ pak je Kapitol v Římě, neboť římská říše vlastně již za doby republiky vyvinula myšlenku práva jakožto základu státu, což před tím nebylo tak úplně jasně a přesně formulované. Za evropskou právní soustavu tedy vděčíme římským filosofům a státníkům a pozděně římským právníkům.

Toto jsou tedy ony čtyři „kopce“, na kterých je celé naše myšlení postaveno.

Pak nastala hluboká krize v době stěhování národů a později, ve středověku, se hlavním základem evropského myšlení stalo křesťanství. Nicméně poměrně brzy, už v renesanci, ale i před ní, začíná objevování celé myšlenkové soustavy antiky, a to je klíčový zlom v evropském vývoji. Nesmíme také zapomenout, že mnohé z antické filosofie se v našem myšlení udrželo díky arabské kultuře – k prvnímu přenosu řecké filosofie po zániku římské říše v raném středověku došlo prostřednictvím arabských filosofů, arabských spisovatelů ve Španělsku i jinde, kteří nám toto dědictví uchovali a předali.

Reformace a osvícenství

Poměrně brzy, přibližně dvě století od začátku renesance v Itálii, přišel další zlomový bod – reformace. Církev ve středověku podlehla hluboce světským vlivům, touze po moci a penězích, její dekadence byla opravdu pozoruhodná. Začíná tedy reformace, jejíž předzvěstí bylo i naše husitství, na které se odvolává i Martin Luther. A díky Lutherovi v Německu a Kalvínovi ve Švýcarsku nabírá křesťanství nový dech. V reakci na to je tridentským koncilem ustanoven jezuitský řád a nastupuje jakási katolická renesance, která se někdy trochu nesprávně nazývá protireformací. Bylo to nové probuzení ducha v katolické církvi, a právě ono soupeření těchto dvou myšlenek (reformace a katolické reakce na ni) určovalo život v Evropě po dalších zhruba tři sta let.

A konečně, dalším významným bodem v evropském vývoji je osvícenská doba ve druhé polovině 18. století, kde se – hlavně ve Francii – začíná objevovat kritický postoj ke všemu, co zde existovalo, přede-

vším ke křesťanské víře. Objevují se částečně antické myšlenky, mluví se o lidských právech a vše vyústí ve Francouzskou revoluci, kterou pak následují mnohé další revoluce po celé Evropě, v Rusku apod.

Musíme si tedy uvědomit, že jak renesance, tak reformace nejsou představitelné samy o sobě; musíme je vidět v kontextu dialogu, v kontextu střetnutí s křesťansko-židovským dědictvím, které zde bylo zakouřeno. Po pravdě řečeno, i ony revoluční myšlenky vycházejí hluboce z křesťanství. Myšlenky Karla Marxe a ostatních myslitelů francouzských a anglických nemůžeme pochopit, pokud nevíme, že tito lidé patřili ke generaci, která chodila každou neděli do kostela (ať už to byl kostel luterský, reformovaný nebo jiný). V takovém prostředí tito lidé žili, takovéto prostředí ony střety a reformní hnutí vyvolalo, takovéto prostředí dalo vzniknout tomu, co dnes představuje západní a střední Evropa.

Východ a Rusko

Nesmíme však zapomenout na další důležitý jev: od 12. století existuje rozdělení církve mezi Cařihradem a Římem, což původně nebylo a dodnes není věcí věrouky (víme, že pravoslavná a katolická věrouka jsou z 95 % totožné); byl to spor o to, kde má být centrum církve – zda to bude starý Řím, kde sídlil papež, nebo „Řím“ nový, kde sídlil patriarcha cařihradský. Skutečnost, že v jeho důsledku došlo k rozdělení církve, určovala osud celé východní Evropy a všech jejích zemí – dnešního Ruska, Ukrajiny, kavkazských zemí, Bulharska, Rumunska, Řecka a dalších, v nichž působila pravoslavná církev.

Navíc došlo k další události. Rusko bylo podrobeno mongolskými vojsky a Čingischán a jeho synové a vnuci, kteří měli neobyčejné vojenské nadání a výbornou organizaci, ovládli svět od Pekingů až po polské hranice. Tím začíná oddělený vývoj. Zatímco ruská knížectví byla před vpádem Tatarů naprosto srovnatelná s ostatními evropskými státními útvary (ať to byl přemyslovský stát u nás, piastovský v Polsku, uherský nebo skotský) a zatímco kyjevská knížata si běžně brala za ženy dcery vládců ze západní Evropy a dcery kyjevských knížat se naopak provdávaly třeba až do vzdáleného Skotska, najednou je toto vše přerušeno a v ruském prostoru nastává na dlouhou dobu zcela jiný vývoj.

Pod tatarským vlivem se také vyvinul specificky ruský způsob vládnutí, který byl převzat z Asie. Na rozdíl od západní Evropy končí tatarským vpádem v ruských zemích feudální zřízení – tedy stav, kdy moc a majetek jsou propůjčeny jako léno (feudum), což je jakýsi vzájemný závazek mezi pánem a vyšší mocí (ať to byl král, císař nebo papež, či dokonce Pán Bůh). Po konci tatarské nadvlády je vše majetkem vladaře. Pod tatarskou nadvládou se velkokníže moskevský zmocnil teritorií všech ostatních ruských knížat a od té chvíle je neomezeným pánem v míře, která neměla v tehdejší Evropě obdoby.

Rusko se poprvé na evropském jevišti objevilo v 16. století a první vyslanci, kteří přicházejí do Moskvy, o něm s úžasem referují. Zachoval se slavný dopis Ivana Hrozného královně Alžbětě, první anglické královně, která byla silnou vládkyní – porazila Španěly a vládla velice úspěšně. Úspěšné byly i vztahy mezi ní a carem, ale v jednu chvíli jí car píše: až doposud jsem se s tebou stýkal jak rovný s rovným, ale nyní jsem zjistil, že mi nejsi rovná, protože se musíš před každým svým politickým rozhodnutím poradit se svými sedláky (tak označoval anglický parlament), kdežto já jsem samoděržavný, jsem samovládce a ve své zemi vládnu neomezeně.

A zde začíná onen veliký rozdíl v myšlení mezi Západem a Východem – i když na Západě v 17. století má panovník velmi silnou moc, stále ještě je vázán přísahou a zákony. Jak známo, velký Ludvík XIV. byl téměř absolutním monarchou, nicméně práv provincií, reprezentovaných burgundským či provensálským sněmem a stavy, se dotknout nemohl; v Rusku byl však opačný přístup samozřejmostí. Nastává tedy jistý rozpor, umocněný navíc ještě tím, že ani reformace, ani renesance, ani osvícenství do východní Evropy nedorazily – osvícenství pouze v jisté míře až na přelomu 18. a 19. století díky tomu, že někteří Rusové přišli studovat do západní Evropy, a protože se na Balkáně a v Rusku objevili francouzští emigranti. Reformace pak neměla vliv vůbec žádný, ta se zastavila na polské hranici.

Jistý rozdíl pak existuje mezi Chorvatskem a Srbskem – přestože tyto národy měli společný jazyk, jedni se dostali pod tureckou nadvládu (Srbové), druhí (Chorvati) zůstali pod ochranou Rakouska. Tím se v těchto zemích zachoval naprosto odlišný právní systém a vyvinul se i zcela jiný styl myšlení.

Nový svět

V Evropě se mezitím, hlavně v Anglii a v Nizozemí, reformace rozdělila na dva velké směry, což už bylo naznačeno i v reformaci naší, a sice v rozdílu mezi husitským způsobem myšlení a mezi myšlením českých bratří (kteří pak také měli velký vliv přes Ochranov a německé misionáře až daleko na západ Evropy). To se projevilo v rozdílu mezi tzv. „high church“ (oficiální státní anglikánská církev) a „low church“ (což bylo v Anglii spíše pejorativní označení pro další reformované církve existující mimo státní anglikánskou církev).

Do Ameriky, která byla původně jen anglickou kolonií, se v 17. a 18. století uchýlovali především tzv. „pilgrims“, tedy ani ne tak zástupci veliké oficiální anglikánské církve, velkých a mocných rodů, jako spíše chudí lidé, kteří se právě onou oficiální anglikánskou církví cítili utlačováni a kteří byli pod vlivem reformátorských myšlenek – oněch „low church“, tedy různých hnutí, jež měly nejbližší naši českým bratřím.

Z tohoto prostředí zase vyrůstá základní myšlení anglické společnosti, tedy myšlenky, které stály u zrodu Spojených států, povstání proti anglickému králi, odmítnutí anglické nadvlády bez zastoupení lidu a mnohé další. Právě myšlenky anglických puritánů, kteří hlavně do Ameriky proudili, jejich kritický postoj vůči státu, králi a královské administrativě daly základ pro vznik Spojených států. Vidíme to dobře, čteme-li si myšlenky otců zakladatelů.

Na tomto základu jsou tedy Spojené státy americké zbudovány a jistý omezený rozdíl mezi USA a jejich základním myšlením a myšlením evropským spočívá právě v tom, že americké myšlení bylo v mnohem větší míře ovlivněno myšlením evropských církevních disidentů (disidentů vůči oficiální anglické církvi), myšlením lidí, kteří přišli i z Nizozemí a z velké části i z Německa. Nesmíme totiž zapomenout, že velký počet imigrantů do USA pocházel z Německa – je známo, že když byly USA založeny, probíhala velká diskuse, zda bude úředním jazykem angličtina nebo němčina. Vliv této německé imigrace byl tedy mnohem větší, než si později USA, které mezitím jako oficiální jazyk přijaly angličtinu, byly ochotny připustit. To vše ovlivnilo americké myšlení s dopadem do dnešních dnů.

Když se zamyslíme nad tím, jaký vliv má na dnešní americkou administrativu právě myšlení na jihu Spojených států žijících potomků

všech oněch disidentských církví z Evropy, zjistíme, že toto dědictví ovlivňuje dodnes například politiku USA vůči Izraeli: je to třeba představa, že Izrael je zaslíbenou zemí Židů a že je úkolem USA převést ji ve skutečnost. Výrazem tohoto způsobu myšlení je i stav, kdy demokratické zřízení do jisté míry přejímá úkol téměř náboženský: podobně jako si v 19. století misionáři mysleli, že musí domorodce na celém světě přesvědčit o výhodách křesťanství, je nyní třeba přesvědčit i ostatní země o výhodách demokratického zřízení. Odtud pochází ono vidění spravedlivého světa a všechny tyto myšlenky tedy mají svůj původ v Evropě.

Evropské hodnoty? Nesmysl

Hovořit tudíž o evropských hodnotách, je hluboký omyl. Měli bychom si otevřeně přiznat, že to, co je pro nás základní, pochází z křesťansko-židovské a antické tradice a že tyto hodnoty, byť různě formulované, jsou společné jak Evropě, tak Spojeným státům. Nemůžeme tedy dnes hovořit o „evropských“ či „amerických“ hodnotách, protože to jsou hodnoty společné oběma kontinentům.

Tento mylný pojem (evropské hodnoty) totiž pak vede k základnímu politickému omylu – že naše hodnoty dáváme do velkého protikladu vůči hodnotám Spojených států (a proto je také onen výraz „evropské hodnoty“ ražen). Do konce 80. let by nikoho v Evropě nenapadlo, že Spojené státy a Evropa mají různé hodnoty. Až poté, co společné nebezpečí komunismu pominulo, se najednou jako kontrapunkt vůči americké hegemonii objevil pojem „evropské hodnoty“.

Levice ovšem namítá, že evropské státy vyvinuly od 2. světové války sociálněji systémy, než jaký existuje ve Spojených státech. Avšak to je otázka jen a pouze systému – nejprve neexistoval žádný evropský sociální systém, ale systém švédský, anglický (prvních labouristických vlád), německý (počínající sociálními zákony, které prosadil Bismarck). Zkrátka v každém evropském státě se o vyřešení sociální otázky uvažovalo, lišily se ovšem metody, jejichž pomocí to provést.

Naproti tomu Američané s jejich zkušenostmi při budování Spojených států (které vybudovali – řekněme – z divočiny) vždy podporovali spíše individuální postoj, tedy že se člověk o sebe musí postarat sám. Sociální systém v Evropě je pak do jisté míry nešťastným dědictvím silných mo-

narchických evropských států. Typickým příkladem je Švédsko, které má perfektní a dnes bohudíky velice reformovaný sociální systém. Švédové se poučili z hospodářské krize 80. a 90. let a svůj sociální systém zreformovali. Nicméně, když sledujeme tento pro celou evropskou levici zářný příklad, zjistíme, že až do počátku 20. století bylo Švédsko formováno velmi silným postavením panovníka, švédského krále a jeho byrokracie, a ta byla silně propojena s luterskou švédskou státní církví. Až díky sekularizaci, která prošla celou Evropou, se toto změnilo. Samozřejmě byrokracie je ve Švédsku i nadále tím nejsilnějším elementem, ale už není závislá na králi, ale na obyčejné sociálně demokratické vládě. Můžeme tedy říci, že myšlenka státní církve byla nahrazena ideologií sociální demokracie, a to vše velmi plynule, skoro nenápadně. Ne nepodobný vývoj pak nastal i po 2. světové válce v Anglii a jinde.

Naopak tam, kde centrální moc tradičně nebyla silná, jako je například Švýcarsko, sociální systém nikdy nebyl ústředně řízený, nikdy nebyl vnímán jako základní hodnota státu.

To vše jsou tedy jen systémové otázky, ne otázky hodnotové. Ani v Americe, alespoň od konce občanské války v 60. letech 19. století, kdy byl zrušen systém otrokářství, nikdo již neprosazuje myšlenku, že právo bohatých je potlačovat slabé a chudé. Američané vycházejí z toho, že jsou zabezpečeni lépe, když se včas naučí postarat se sami o sebe, zatímco evropské státy vycházejí z myšlenky, že je lépe, když se o lidi stará všemocný stát.

Avšak od San Francisca až po polskou hranici máme společné hodnoty. O tom není pochyb. A všichni dobře víme, z jakých kořenů tyto hodnoty vycházejí (to jsme si řekli výše). A možná právě jedním z důvodů zavedení pojmu „evropské hodnoty“ s jeho údajným protikladem vůči Americe (která jde dodnes mnoha lidem, obzvláště evropským intelektuálům, na nervy) je neochota přiznat si, že 80 % z hodnot, které uznáváme, pochází z židovství a křesťanství, alespoň co se těch morálních týká.

V tom je tedy onen problém. Proto pojem „evropské hodnoty“ nemám rád, protože zamlžuje to, co je pravda. Nejsou to totiž jen naše evropské hodnoty, ale hodnoty, které máme s Amerikou společné.

Publikovaný text je záznamem přednášky, s níž autor vystoupil na konferenci „Budoucnost Evropské unie po pádu ústavní smlouvy“, kterou ve dnech 20.-23. dubna 2006 uspořádal Občanský institut na zámku Neuwaldegg ve Vídni.

