

MARKÉTA
GREGOROVÁ (ed.)

VIZE

PRO

EVROPU



 Togga

Vize pro Evropu

Vize pro Evropu

Markéta Gregorová (ed.)

Praha 2024



Kniha vychází díky finanční podpoře
skupiny Greens/EFA v Evropském parlamentu

Editor © Markéta Gregorová, 2024
Authors © David Broul, Vít Dostál, Helena Drdlová,
Karolína Godál, Markéta Gregorová, Izabela Grundová,
Iveta Jelenová, Petr Kaniok, Jana Kazaz, Karel B. Müller,
Béla Plechanovová, David František Wagner, 2024
Cover © Martin Kopecký, 2024
© Togga, 2024

ISBN 978-80-7476-356-4

Obsah

11 Předmluva

Mgr. Vít Dostál, Ph.D.

Směrem k eurofederalismu

21 Proč je jednotnost nevyhnutelná?

Mgr. David František Wagner

Historie a vývoj evropského federalismu

41 Kdy a proč se Evropa uchyluje k myšlenkám federalismu

doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.

65 Od Kantova věčného míru po Haagský kongres: vývoj filozoficko-teoretických úvah o federativní Evropě

Mgr. David Broul

Praxe jiných federací

93 Porovnávacia štúdia federálnych systémov v Spojených štátach amerických, Nemecku, Brazílii a Švajčiarsku

JUDr. Jana Kazaz, LLM, SJD

Překážky evropské integrace

- 117** Federace, superstát, mezinárodní organizace?
Současný stav EU a kam dále
prof. PhDr. Petr Kaniok, Ph.D.
- 131** Dvě Evropy: o hospodářských rozdílech
mezi zeměmi EU a průmyslové politice jako
možném řešení
Mgr. Helena Drdlová

Cena za nereakci

- 165** Od uhlí po klimatickou neutralitu: evropská
integrace jako nástroj ke spravedlivému boji
proti klimatické změně
Mgr. Izabela Grundová
- 189** Přínosy evropské integrace z pohledu
hospodářské a finanční politiky
Ing. Iveta Jelenová

Evropanismus

- 215** Zhodnocení aktuální podoby Evropské unie:
Je krize společných hodnot příležitostí k větší
integraci?
Mgr. Karolína Godál
- 239** Válka, demokracie a Evropa aneb cesta tam
a zase zpátky
prof. PhDr. Karel B. Müller, Ph.D.

Závěrečné slovo

- 269** Jednota rozmanitosti navzdory
Mgr. Markéta Gregorová

*Děkuji vizionářům minulosti za to,
že nám ukázali cesty. Sborník věnuji
budoucnosti, ve kterou věřím.
Odpracovat to musíme v přítomnosti.*

Předmluva

Mgr. Vít Dostál, Ph.D.

To ošklivé slovo na F – tak byl v některých debatách o evropské integraci označován koncept federalismu. Kniha, kterou držíte v rukou, se přesto právě na evropský federalismus zaměřuje. Nabízí širokou perspektivu zahrnující argumenty ve prospěch federální evropské myšlenky, kritiku federalismu, historický vývoj uvažování o něm nebo rozbor současných politik Evropské unie z federalistické perspektivy.

Federalistické myšlenky – jak v tomto sborníku připomínají Běla Plechanovová a David Broul – provázely úvahy o evropském sjednocování od jejich počátků. Federace nejsou fenoménem, který se objevil až ve druhé polovině 20. století, jak je tomu v případě evropské integrace. Proto ti, kteří již dříve snili o sjednocené Evropě žijící v míru a směřující k prosperitě, mohli právě ve federalismu vidět dobře představitelné východisko svých úvah. Ačkoli se od té doby objevila celá řada teoretických či normativních konceptů, které slouží k porozumění či nasměrování evropské integrace – píše o nich v tomto sborníku Petr

Kaniok – federalistická myšlenka má v debatách o budoucnosti Evropy stále své místo. Hned z několika důvodů je vhodné o ní uvažovat právě dnes.

Zaprve má vydání tohoto sborníku velmi dobré načasování. Evropská unie prošla poslední smluvní revizí na konci nultých let. Letos v prosinci to tak bude 15 let bez změny primárního práva. Poslední stejně dlouhé období jsme v dějinách Evropské unie či Evropského společenství zaznamenali ještě před tím, než vstoupil v platnost Jednotný evropský akt v roce 1987.

Posledních 15 let nebylo v úvahách o revizi institucionálního uspořádání EU zcela hluchým obdobím. Nejdříve se v důsledku dluhové krize z let 2010–2015 přemýšlelo o změně vládnutí v eurózóně, které by mělo bezprostřední dopad i na fungování EU (Grant, 2014). Komise Jeana-Clauda Junckera přispěla do debaty Bílou knihou o budoucnosti Evropy, která spíše než aby ukázala jasný směr, shrnula různé možnosti dalšího vývoje EU (European Commission, 2017). A konečně, ačkoliv Komise Ursuly von der Leyenové otevření debaty o zásadní smluvní revizi ani nepředpokládala, ta se rozbehla sama pod tlakem vnějších událostí.

Udelení kandidátských statusů Ukrajině a Moldavsku, které následovalo po ruském vpádu na Ukrajinu v únoru 2022, převedlo rozmluvy o institucionální reformě z roviny spíše teoretických úvah do roviny hledání nutných politických řešení. Vlastní návrh zásadní proměny EU prezentoval Evropský parlament (European Parliament, 2023a),

kdy pro něj nicméně nehlásovala ani většina z celkového počtu europoslanců a europoslankyň. Evropská komise pak vydala sdělení o reformách předcházejících rozšíření (European Commission, 2024) a členské státy dnes svým typicky opatrným jazykem hovoří v probíhající debatě o strategické agendě EU na léta 2024–2029 o absorpční kapacitě EU (European Council, 2023). Přemýšlení o uspořádání Evropské unie je tak dnes důležitější než kdy jindy a je dobré, že k němu sborník přispívá.

Zadruhé je dobré zamýšlet se nad podstatou federalismu. Je sice v evropském měřítku vždy vnímán jako krok kupředu v rámci integrace, neboť posunuje některé další kvazistátní kvality na společnou evropskou úroveň. Zároveň je však brán i jako posun finální a přinášející stabilitu, který určí rovnováhu mezi rozhodováním celku a jednotlivých členských států. I nad těmito otázkami se kniha zamýslí. Ať už vnímáme Evropskou unii se Simonem Hixem jako politický systém (Hix a Høyland, 2022), nahlížíme na poslední patnáctiletí Unie jako na management krizí, jako to činí Luuk van Middelaar (2020), nebo si vypůjčíme jiný koncept či interpretaci, že EU je i přes výše zmíněnou absenci smluvních revizí neuvěřitelně dynamickým prostředím. Rozhodně se nedá říci, že by se Evropská unie v posledních patnácti letech neprohlubovala. EU se věnuje mnohem širšímu spektru témat a bere na sebe stále více kompetencí. Týká se to energetiky a klimatu – o čemž v tomto sborníku píše Izabela Grundová –, digitálního trhu, azylové a migrační

politiky a v neposlední řadě ochraně právního státu, jak rozebírá ve své kapitole knihy Karolína Godál.

Je důležité se zamýšlet nad tím, zda a jak koncept federalismu může přispět k určení hranic další integrace. Praxe z jiných funkčních federací, které se ve sborníku věnuje Jana Kazaz, nám ukazuje, že vztahy mezi celkem a částmi mohou být dynamické, střet o kompetence permanentní a role (federálního) ústavního soudu klíčová.

Zatřetí je tento sborník přínosným počinem jednoduše z toho důvodu, že vznikl z iniciativy české poslankyně Evropského parlamentu a přispěli do něj autoři a autorky z Česka a Slovenska. Evropským federalismem se v Česku doposud hlouběji zabýval jen málokdo, spíše se jím poblouzněně strašilo či se mu připisovala až fantomová role při různých mementech EU – krachem evropské ústavy počínaje a brexitem konče. Ať už šlo o přístup teoretický, či normativní, vědecký, prakticky think-tankový nebo čistě politický, federalismus byl doménou politiků a političek ze zemí evropské „patnáctky“. Kupříkladu ze čtyř poslanců a jedné poslankyně, kteří předkládali výše zmíněný návrh Evropského parlamentu k federalistické změně smluv, nebyl nikdo ze střední a východní Evropy. Z jedenácti předkladatelů a předkladatelek stanovisek za různé výbory Evropského parlamentu byli jen tři ze zemí, které přistoupily do EU po roce 2004 (European Parliament, 2023b).

Zapojení se do federalistických debat přitom může přispět k hledání odpovědí na budoucí

působení České republiky v EU, a zejména pak probudit politickou i občanskou diskusi o českých zájmech v EU tváří v tvář řadě dilemat, kterým Česko v EU čelí. Nabízejí se tři hlavní:

- 1) Zda dále prohlubovat evropskou integraci a intenzivněji než dříve ji směřovat např. do kulturní, hodnotové, sociální nebo zahraničněpolitické oblasti. Integrace těchto politik přináší větší společenské vášně, než jak tomu bylo v případě odstraňování bariér na vnitřním trhu. Pokud však chce být Evropská unie na globálním poli důležitým hráčem, musí v regulatorní politice udávat tón a bez zásahu do těchto sfér to půjde jen stěží (Bradford, 2020).
- 2) Ruku v ruce s tím jde otázka evropské solidarity, se kterou se bude muset česká společnost vypořádat. Vzhledem k nerovnostem, které se napříč Evropskou unií objevují – a které v tomto sborníku velmi dobře pojmenovává Helena Drdlová – se bude jednat o stále přitomnější evropské téma. Česko je přitom na substantivní debatu o solidaritě zoufale nepřipravené. Momentálně má dvě možnosti: Bud' se vymaní ze současné hospodářské stagnace, zařadí se v příštím rozpočtovém období EU mezi čisté plátce a bude na aktuální minimální rozpočtovou solidaritu nahlížet s rozpaky, či ji rovnou odmítat, nemluvě o zavržení jejího prohloubení. Anebo posílí

své periferní a subdodavatelské postavení a bude odkázáno na příjem prostředků podmíněný realizací určitých politik bez ohledu na to, zda se na ně česká společnost bude dívat pozitivně, nebo negativně.

- 3) Poslední otázka se týká politiky rozšiřování EU. Přijetí dalších zemí přináší řadu dilemat, která si prozatím česká politika jen málo připouští – nebo si je připustit nechce. Zastává pozici, že rozšíření je možné bez reformy EU. Institucionální diferenciaci odmítá z obavy, aby se z přistupujících zemí nestaly státy druhé kategorie. Možná je tato obava sdílena i Česku samotným, neboť leitmotivem českého přístupu k institucionálním otázkám bylo během posledních dvaceti let pozvolné dohánění nejvyššího stupně integrace spojené s urputným zabrzďováním při snahách o její další posun. Debata o nákladech rozšiřování a o otázce, zda a nakolik jsme ochotni prolamit některá dogmata českého členství v EU, nás tak bezesporu ještě čeká.

Ať už tuto knihu otevřáte proto, abyste své eurofederalistické smýšlení doplnili o nové pohledy, nebo abyste lépe poznali nepřítele, věřím, že toto čtení o evropských vizích pro vás bude přínosné a obohacující.

Seznam použitých zdrojů

- BRADFORD, Anu, 2020. *The Brussels Effect*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780190088583.
- EUROPEAN COMMISSION, 2017. *Commission presents White Paper on the Future of Europe: Avenues for Unity for the EU at 27*. Online. European Commission. 1 March 2014. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_385. [cit. 2024-03-25].
- EUROPEAN COMMISSION, 2024. *Communication on Pre-enlargement Reforms and Policy Reviews*. Online. European Commission. 20 March 2024. Dostupné z: https://commission.europa.eu/publications/communication-pre-enlargement-reforms-and-policy-reviews_en?prefLang=cs. [cit. 2024-03-25].
- EUROPEAN COUNCIL, 2023. *Informal Meeting of Heads of State or Government, Granada, 6 October 2023*. Online. European Council / Council of the EU. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/10/06/>. [cit. 2024-03-25].
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2023a. *European Parliament Resolution of 22 November 2023 on Proposals of the European Parliament for the Amendment of the Treaties*. Online. European Parliament. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html. [cit. 2024-03-25].
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2023b. *2022/2051(INL): Proposals of the European Parliament for the Amendment of the Treaties*. Online. European Parliament: Legislative Observatory. Dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051(INL)&l=en). [cit. 2024-03-25].
- GRANT, Charles, 2014. *French Federalists Propose a Euro Community*. Online. Centre for European Reform. 03 March 2014. Dostupné z: <https://www.cer.eu/insights/french-federalists-propose-euro-community>. [cit. 2024-03-25].

HIX, Simon a HØYLAND, Bjørn, 2022. *The Political System of the European Union*. 4th ed. London: Bloomsbury Publishing.
ISBN 978-1-3503-2547-0.

MIDDELAAR, Luuk van, 2020. *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*. Agenda Publishing.
ISBN 9781788212779.

Mgr. Vít Dostál, Ph.D.

Je výkonným ředitelem Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) a externě přednáší na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Masarykovy univerzity v Brně. Odborně se zaměřuje na českou zahraniční a evropskou politiku, středoevropskou spolupráci a polskou zahraniční a domácí politiku.

Směrem k eurofederalismu

Proč je jednotnost nevyhnutelná?

Mgr. David František Wagner

Sborník příspěvků k tématu evropské federalizace se nejprve musí vypořádat se základní otázkou: Proč se tím vůbec zabývat? Představa Evropské unie jako skutečné *unie* po vzoru například USA je po všech pokusech dvacátého století něčím domněle vzdáleným, ba prakticky nemožným. Vidíme silně odstředivé tendenze, rizika rozpadu, konfliktní linie mezi jednotlivými aktéry a politické nášlapné miny. A přesto: úzká a efektivní evropská kooperační je výhledově jedinou šancí na Evropu coby globálně relevantního a suverénního aktéra a je nejpraktičtější odpovědí na většinu současných i budoucích výzev. Přes všechny náklady integrace je neintegrace tou dražší možností a při pohledu na širší trendy ani nelze dojít k jinému závěru.

Překážky integrace

Hned zkraje je třeba přiznat, že evropská integrace má momentálně celou řadu překážek.

Jejich síla a příčiny jsou ale velmi různorodé a nedílnou součástí pochopení potřeby silnějšího evropského spojení je nutně i uznání současných hlubších problémů integrace. Nebudu se zde věnovat běžným sporům, politické pěně dní. Debaty nad tím, jak konkrétně se má zařídit evropská digitální peněženka, jestli preferovat francouzský, nebo německý model podpory zbrojního průmyslu či hádky o přesné dělení nebo výši kohezních fondů jsou bezesporu zásadní politické konflikty. Dějí se ale pevně v rámci EU a nikdo z aktérů by vážně neuvažoval o tom, že by správným řešením v prosazení jeho návrhu bylo Unii rozpustit.

Stejně tak konzervativní idea návratu ke společnému trhu, kde by evropské země sdílely pouze společný trh a nic dalšího, narází na realitu nutnosti sladění pravidel a s tím i řešení souvisejících politických výzev. Například hned při relativně banální operaci, jako je nalezení podoby základních bezpečnostních standardů na evropských dálnicích, se lze dostat do sporu třeba o to, jak dlouho tedy vlastně řidič může bezpečně v kuse řídit a jak často by měl stavět. Podobně i v podstatě bezkonfliktní záležitosti jako informace na obalech potravin nebo společné standardy kyberbezpečnosti bank zasahují do politického prostoru. Představa toho, že trhy jsou hermeticky oddělené od politiky, je v jádru nesmyslná, ba nemožná.

Hraniční spory

Tradičním limitem, na který snahy o vyšší míru integrace naráží, byly vždy hraniční spory a mocenské konflikty mezi státy. Evropou se vše celá řada konkrétních hraničních sporů, lokálních nepřátelství i nevyřešených nároků. Německo-francouzské spory byly sice již zcela neutralizovány, dlouho ale byly považovány za neřešitelné – a stejně tak v případě Řecka a Severní Makedonie, kde bylo dosaženo dohody až v roce 2018 skrze Prespanskou dohodu. Interní spory o status Katalánska nebo belgický konflikt mezi Vlámy a Valony hrají svou roli v evropské politice dodnes. Nikdo z uvedených ale realisticky neuvažuje, že by svou samostatnost realizoval jako zcela samostatný stát mimo evropské struktury, jako ostrov obklopený Evropou. Význam hranic se navíc vlivem postupující integrace spíše snižuje. Odpověď na hraniční spory tak může nakonec být vcelku jednoduchá – více Evropy.

Ekonomické strasti

Evropská ekonomika od dob finanční krize nedostává svému potenciálu a roste jen pomalu. Velká většina evropských ekonomických problémů ovšem není způsobena Evropskou unií. Vyplývá ze špatného přizpůsobování se změnám (například propadu evropských automobilek nebo neschopnosti založit vlastní inovativní IT firmy), postupných demografických proměn (stárnutí populace), su-

rovinové závislosti (šok ze ztráty levných ruských surovin stále doléhá) a nesmyslných rozhodnutí, až nekompetencí národních států. Ideálním příkladem je zde budování a zavírání jaderných elektráren. Stopa Evropské unie je v tomto případě spíše menší: umožňuje je jak stavět, tak zavírat; a jedná se ve výsledku plně o rozhodnutí národních států. Přesto je to jedna z otázek, která je ve spojení s Evropskou unií a její energetickou politikou často asociována.

Existují nicméně i legitimní problémy evropské ekonomické integrace, které vyvstávají přímo z ní. Jako dva příklady lze uvést euro a emisní povolenky. Euro kromě celé řady výhod přináší i nevýhody, a to zejména slabším zemím. Typickým příkladem je zde Řecko a dluhová krize, do které se v roce 2009 propadlo. A byť se Řecku nakonec podařilo do větší míry ekonomicky zotavit, to, že nemělo měnovou suverenitu, mu příliš nepomohlo. Ještě závažnějším problémem pak mohou být díry v systému emisních povolenek. Ten trpí jak velkými výkyvy, tak financializací povolenek, která neúměrně zvyšuje jejich cenu. Obojí se pak propisuje do celé ekonomiky. Ačkoli jsou oba faktory zvládnutelné a korekce systému je možná, nelze popřít, že se jedná o specificky evropský problém. Obchodování s emisemi se děje na menší škále i v USA a Číně, ale významné zásahy do ceny energií přináší povolenky jen v Evropě.

Jednoduché řešení neexistuje. I tady ale vyvstává v první řadě klíčová otázka: Zvládneme to lépe bez Evropy? Dokážeme nastartovat svoji eko-

nomiku víc, když se zbavíme břemene evropské regulace a koordinace? Odpověď přináší příklad Velké Británie. Ta byla známá jako silná ostrovní ekonomika s obchodními partnery všude po světě a silným technologickým a finančním sektorem. Po opuštění EU se významně ekonomicky propadla.¹ Přes všechny problémy a pomalý růst je navíc třeba upozornit i na to, že evropská ekonomická síla je pořád významná. Dohromady se stále jedná o největší světový trh, přičemž jen Německo i přes recesi představuje třetí nejsilnější světovou ekonomiku.

Migrace

Výzvu mnohem větší než ekonomické strasti představuje volný pohyb osob v Unii – jedna z nejdůležitějších svobod, která dává celému projektu smysl. A je to právě tato svoboda, která zároveň přináší zásadní úzkost a nejistotu ohledně migrace. Kritika evropského migračního systému je často zneužívána jako záminka pro vyvolávání hrůzy² nebo

1 Lze zmínit mimo jiné tři miliony ztracených pracovních míst a propad HDP celkový i na hlavu. V tuto chvíli lze již těžko argumentovat, že se jedná o tzv. náklady přizpůsobení. Více např. viz Cambridge Econometrics (2024), dostupné z: <https://www.camecon.com/what/our-work/london-economy-after-brexit-impact-and-implications/>.

2 Snahu projektovat vývoj do extrémních scénářů typu, že v roce 2050 bude ve Francii nevyhnutelně platit právo šaría a že původní Evropané budou nahrazeni, nelze než označit za naprosté výmysly. I v nejextrémnějších projektovaných scénářích, které počítají s velmi vysokou mírou migrace, a naopak žádou mírou integrace, a při považování každého, kdo přichází

šíření zvláštních teorií o civilizační síle³. To ale neznamená, že její jádro není oprávněné. Evropská schopnost integrace nově příchozích je nedostatečná a přináší pnutí ekonomické i sociální. K nápravě tohoto stavu ovšem až příliš často schází politická vůle. Rychlé politické body nepřinesou obrazy lidí, kteří se funkčně zapojili do společnosti a našli si v ní své místo. Přinese je ohánění se sociálně vyloučenými lokalitami, statistiky nižšího zapojení do práce mezi příchozími a věčný přízrak cizinců, kteří nám berou naši práci. Opakování pokusy hledat shodu na tom, jak se s problémem v Evropě vyporádat, aktuálně pokračují dalším balíčkem migračních a azylových pravidel; nedá se však předpokládat, že situaci uspokojivě vyřeší.

Migrace je jednoznačně něco, co má skutečně potenciál evropskou integraci rozbít. Je to ale primárně tím, že se mechanismy Evropské unie momentálně nachází v podivném limbu mezi jednoduchým systémem, ve kterém každý stát rozhoduje sám za sebe (a který by většinu zátěže prostě přesunul na hraniční a nejbohatší státy), a skutečnou

z muslimské země, za praktikujícího muslima, který chce zavádět právo šaríá, se dostáváme k 14 % muslimů v Evropě. Více viz výzkum Pew Research Center (Lipka, 2017), dostupné z: <http://pewrsr.ch/2A2d0zW>.

3 Například europoslanc za ANO Ondřej Knotek je sice formálně členem liberální frakce Evropského parlamentu, přesto ale mluví otevřeně o upadající civilizační síle Západu. Více například v debatě CNN Prima News (2024) ze Štrasburku od 49:50, dostupné z: <https://www.youtube.com/live/VaSCD0bwqY?si=ug-SU2r91JlesW70>.

integrací, která by přinesla jak efektivní ochranu hranic, tak jednotné procesy přijímání a odmítání příchozích. Situace je tím horší, že právě ti, kteří nejvíce politicky kapitalizují na problémech migrace, zároveň nejvíce odmítají další integraci. Je to tedy začarovaný kruh: Problémy s migrací posilují popularitu odpůrců migrace a integrace. Jejich větší politická síla znamená, že příliš silná řešení jsou neprůchozí. Slabší, velmi kompromisní systém stupňuje problémy s migrací. Problémy s migrací posilují odpůrce integrace.

Zároveň bohužel neexistuje výhled, ve kterém by se migrační toky do Evropy výrazně snížily. Bezpečnostní situace v okolí Evropy se kontinuálně zhoršuje. Invaze Ruska na Ukrajinu spustila masivní uprchlickou vlnu, která dodnes neopadla. Eskalace situace v Izraeli a Palestině dá nevyhnutelně do pohybu další lidi a situace pořád není vůbec stabilní ani v Sýrii. Libanon jako stát přestává fungovat, státy severní Afriky stále neoplývají stabilitou. A brzy také začneme pocítovat neustále se zhoršující důsledky klimatické změny, která učiní velké části subsaharské Afriky neobývatelnými. Pokud tedy Evropa jako celek nenajde společné řešení, může se snadno zaseknout v sebenaplňujícím proroctví: Bude neschopná řešit svoje problémy s migrací, protože problémy s migrací dostanou k moci politiky, kteří je zároveň rozhodně nechtějí řešit v hranicích vymezených liberální demokracií nebo základními lidskoprávními konvencemi.

Evropská Achillova pata

Největším problémem Evropské unie ale nejsou reálné výzvy ve světě faktů. Největším problémem EU je organizační anémie a zabudované problémy jejích institucí. Velmi kompromisní a konsenzuální systémy na rozhodování valné většiny záležitostí dávají obří moc každému aktérovi, zatímco se v Evropě systematicky klube nový druh autoritářů. Vystřílni na evropských penězích, ale proti evropské spolupráci se vymezují a budují si silnou vyděračskou pozici.

Průkopníkem tohoto přístupu je samozřejmě maďarský premiér Viktor Orbán. Orbánovi se podařilo na jedné straně těžit z evropských penězovodů, na druhé straně zároveň cíleně rozkládat právní stát v Maďarsku a ohýbat systém tak, aby si udržel moc. Evropské korektivní mechanismy o něm velmi dlouho mluvily, ale až po delší době se EU vůbec odhodlala sáhnout Maďarsku na fondy. Ani to ovšem pro Orbána nepředstavuje nijak zásadní problém: díky právu veta na daňové a zahraniční otázky získal silnou páku, pomocí které může peníze blokováním Rady získat zpět. Omezení jeho hlasovacích práv se ale přes opakování výzvy Evropského parlamentu stále ani neblíží – což zase povzbuzuje podobné chování u dalších státníků. Například slovenský premiér Robert Fico tento recept následuje velmi očividně, když se hrdě staví za ruský režim Vladimira Putina, zatímco doma rozkládá právní stát. Jakéko-

liv kroky proti takovému chování jsou ale o dost těžší ve chvíli, kdy Fico může kdykoliv blokovat další evropskou pomoc Ukrajině a jiné strategické zájmy Unie. Stavění se do role „Putinova přítele“ v tandemu s rozkládáním právního státu je tak logickým postupem, kterým vylepšuje svou pozici pro vydírání.

Rozdělená odpovědnost má nicméně i další zabudované dezintegrační tendenze. Je opakujícím se zvykem politiků žádat po EU řešení, zdroje a vytvoření politické strategie, přičemž jí ale členské státy odmítají dát dostatečný prostor a kompetence něco skutečně změnit. Tento prostor se buduje jen velmi pomalu a jen v reakcích na krize. Neustále se opakuje sebepotvrzující cyklus, ve kterém se střídají výkřiky, že bychom neměli dávat Unii příliš pravomocí a že Unie nějakou situaci nedokázala vyřešit. Ve výsledku tedy nedáváme EU kapacitu řešit problémy, protože nedokázala vyřešit problémy v minulosti.

Konec evropské integrace a pád Evropy do podoby světově nevýznamného satelitu některé z jiných mocností tak nakonec vůbec nemusí přijít skrze autentické migrační a ekonomické výzvy. Evropská unie se nechává vydírat a zároveň není s to skutečně řešit své vlastní vnitřní problémy. Ochota ke změnám se v posledních letech v EU zvyšuje, na úspěch to ale zatím stále nevypadá.

Evropa jako povinnost

Je tedy zřejmé, že sjednotit Evropu do jednoho funkčního celku není snadné a nemusí se to podařit. A přesto – budoucnost Evropy jako mnohem úzeji spolupracujícího celku, klidně se dá říci *federace*, je mnohem pravděpodobnější a hlavně užitečnější než jakákoli alternativa. V tom nejširším pohledu můžeme rozeznat tři hlavní proudy důvodů, proč by se tak mělo stát.

Ekonomická federace

Evropská unie je největší světový trh. Přes masivní import ze třetích zemí stále platí, že velká většina obchodních transakcí probíhá uvnitř EU. Téměř volný obchodní styk odstranil administrativní i logistické bariéry a umožňuje mnohem efektivnější alokaci zdrojů včetně pracovní síly. Přestože se u nových členů cesta k plné konvergenci s nejbohatšími státy eurozóny téměř zasekla a zejména nejvýchodnější státy Unie začínají trpět na odliv mozků směrem do ekonomického centra⁴, přínosy jsou zásadní. I v oblastech, které byly dlouhou dobu zablokovány například odporem Británie, se nyní Unie krok po kroku posouvá k jednotnému trhu. V extrémně složité a politicky citlivé problematice kapitálových trhů

⁴ Více o tomto fenoménu píše např. Mappes-Niediek (2018), dostupné z: <https://www.dw.com/en/my-europe-eastern-brain-drain-threatens-all-of-eu/a-46755913>.

dělá Unie během každého mandátu Parlamentu a Komise drobné, ale vytrvalé posuny.

EU zároveň dává státům možnost postupovat jednotně například ve sporech s technologickými giganty a definovat jim společná pravidla dalšího působení, a to včetně konkrétních nastavení, jako jak se vykazují a platí daně. Ve chvíli, kdy síťové efekty digitalizace a globalizace vytvořily situaci, která umožňuje několika největším firmám (například Apple, Alphabet nebo Microsoft) dominovat celým trhům a chlubit se obraty blížící se státním rozpočtům⁵, je taková spolupráce i praktická nutnost. Jednání z pozice státu ve sporu Meta vs. Německo je věc obtížná, ve sporu třeba Meta vs. Slovinsko se ale jedná už o úplně nerovnou vyjednávací plochu. Ani Meta vs. EU rozhodně není nic jednoduchého a snaha o nastavení férových pravidel pro společnosti, které ovládají většinu digitálního prostoru, bude vždy výzvou – z nadnárodní pozice však výzvou alespoň nějak hratelnou.

A je tu ještě jeden, pragmaticky asi nejpodstatnější faktor. Bez většího povšimnutí už totiž EU prošla svým „hamiltonovským momentem“ –

5 Roční výnosy zmíněných společností za posledních deset let viz Statista (2024), dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/234529/comparison-of-apple-and-google-revenues/>.

Například příjmy Applu za rok 2021 činily 365 miliard dolarů. Ve stejném roce byl dle údajů Mezinárodního měnového fondu celý hrubý domácí produkt Česka 281 miliard dolarů (International Monetary Fund, 2024), dostupné zde: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CZE?zoom=CZE&highlight=CZE>.

půjčila si společně peníze (přesněji 750 miliard eur) v reakci na pandemii koronaviru. Společné dluhy byly reakcí na extrémní situaci, ale jakmile je jednou tabu prolomeno, bude už jen snazší se k nim vrátit. Společné dluhy pak znamenají nejen výhodnější úrok, ale i společné závazky, společné rozpočty a celkově užší kooperaci.

Společné problémy

Jedním z organizačních principů Evropské unie je subsidiarita – princip, že rozhodnutí se mají dělat na té nejmenší možné a logické úrovni. A právě tento koncept určuje, že by Unie měla *více* své pozornosti a svých sil směřovat k centralizaci a společnému rozhodování.

Výrazně se globalizují i problémy, kterým Evropa čelí. Globální, propojený svět přináší celou sérii výzev, které jednoduše není možné efektivně řešit čistě na národní úrovni – a pro velkou část z nich je i ta evropská skoro až příliš lokální. Jen v posledních letech se musela Evropa souběžně popasovat hned s několika hrozbami, které mohou mít až existenční dopady: Bezpečnostní krize vyvolaná útokem Ruska proti Ukrajině? Je to právě evropská reakce, co zajišťuje Kyjevu peníze na běžný provoz. Je zřejmé, že sjednocená EU má mnohem větší šanci poskytnout Kyjevu relevantní podporu a odstrašit Rusko. Pandemie covidu-19? Zpětně si můžeme říci, že EU nápor covidu zvládla úspěšně, a pokud na svých mechanismech ještě zapracuje,

bude každá další pandemie o něco snadnější na zvládnutí. A můžeme si být prakticky jistí, že další pandemie přijdou. Transparency a bezpečnost umělé inteligence při zachování rychlého rozvoje? Jedná se o jednoznačně klíčové téma, které může mít v extrému fatální dopady pro lidstvo jako celek. A přes všechny výhrady vůči aktu o AI⁶ nedává příliš smysl, aby 27 států zkoušelo hledat svou vlastní cestu, jak se k věci originálně postavit. Navíc kritické selhání, byť v jediném z nich, by mohlo vést k důsledkům nanejvýš neblahým. O (brzy možná permanentní) migrační krizi jsem psal už výše, ale i ta je velmi snadno pochopitelným příkladem problému, který je výhodné řešit na úrovni všech států.

Samozřejmě je tu také ta největší z globálních výzev – stále rychlejší klimatická změna. Řešit jak její zpomalení, tak snížení dopadů a přizpůsobení na nové podmínky je něco, kde je jistě možné a nutné dělat co nejvíce na každé jedné úrovni; tu nejrámcovější koordinační politiku je ovšem výhodné dělat na úrovni co nejvyšší. Minimálně proto, aby bylo možné alespoň nastavit cíle, které je třeba splnit, a občas i udělat nějaká ta nepopulární rozhodnutí a restrikce.

6 Evropský akt o AI je specifická regulace, jejíž příprava začala ještě před nástupem velkých jazykových modelů. Výsledkem je poměrně nesourodá regulace, která se na jedné straně snaží stanovit základní pravidla pro velké modely a jejich bezpečnost, ale zároveň částečně nepovoluje a částečně povoluje například automatické rozpoznávání obličejů. I takový výsledek je ale pro rozvoj a bezpečnost AI v Evropě výrazně lepší než 27 různých národních regulací.

Globálních krizí bude už jen přibývat a není žádný důvod si myslet, že problémy s životním prostředím, bezpečnostní výzvy či třeba globální epidemie se nějak náhle přesunou na lokální úroveň. Není možné ani praktické pro každý nový problém vytvářet novou ad hoc dohodu a pro Unii bude vždy výhodnější mít předem jasně vymezené rámce a postupy řešení pro nové situace, než je pak šít horkou jehlou, až když krize nastane.

Světová šachovnice

Posledním a nejpodstatnějším argumentem pro posilování evropské spolupráce směrem ke společné federaci je jednoznačně geopolitika. V novém postsovětském světě už není rozhodující pouze americká hegemonie. I další velmoci s jasným a sjednoceným vedením se konsolidovaly a uplatňují své postavení. USA stále patří mezi významné světové hráče, do role suverénní a v mnoha ohledech konkurenční velmoci se ale vyprofilovala přes všechny své problémy i Čína, zároveň bude výhledově větší a větší roli hrát Indie. Všechny tyto státy se mohou opřít o vysokou populaci, dostatek surovin a dlouhodobě rostoucí ekonomiky.

Evropa není chudá, jako celek má rozhodně nezanedbatelný počet obyvatel s nikoliv nejhorším demografickým výhledem na světě⁷, a má

⁷ Evropská populace stárne, ale není v tom vůbec sama. Mediánový věk dosahuje podobných a vyšších hodnot v USA, Číně

i potenciál shromáždit dostatečné obranné síly k prosazování svých zájmů. Bylo by ale naprosto iluzorní myslet si, že cokoliv z toho dokáží jednotlivé evropské země samy. Doba, kdy britské a francouzské dělové čluny mohly bez větší opozice vnucovat svou vůli Číně, je pryč. Určitě není realistické očekávat, že by se do jihovýchodní Asie vrátili Nizozemci jako páni. Představa Británie, která ovládá dnešní Indii, je už úplně směšná. Evropské industrializované mocnosti dokázaly využít kombinaci technologické převahy, organizačních výhod, štěstí a místy i nesmírné brutality k tomu, aby mezi 16. a 20. stoletím nepřímo i přímo ovládly větší část světa. Ta doba je však nenávratně pryč a Evropa si bude muset, stejně jako Velká Británie,

a Japonsku, viz World Population Review (2024), dostupné z: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/median-age>.

Speciálně Japonsko je již teď velmi zatížené vysokým mediánovým věkem (49,5 roku znamená, že polovina populace je starší 50 let) a čínský trend se stále zhoršuje. Podobně koneckonců mluví i absolutní počty obyvatel, kde se Evropská unie sice bude muset srovnat se závažnými problémy, ale v porovnání se svou hlavní konkurencí neneřešitelnými. Ve všech výhledech se bude počet obyvatel současného prostoru Evropské unie spíše snižovat, viz Eurostat (2023), dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU.

Jedná se nicméně o změnu bez započtení případných nových členů a z odhadovaných 453 milionů v roce 2026 na odhadovaných 419,5 milionu v roce 2100. Problémy Číny jsou v tomto směru o řád významnější a za realistický střední scénář je podle dat Pew Research Center (Silver a Huang, 2022) možné počítat pád z 1,4 miliardy občanů na 767 milionů. Dostupné zde: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/12/05/key-facts-about-chinas-declining-population/>.

vybrat mezi spoluprací a společnou budoucností a mezi imperiálními sny a hledáním zázračných třetích cest.

Ze všech ekonomických i demografických projekcí vyplývá jediné: Evropa buď bude pohromadě a relevantní hráč, nebo se z ní stane s trochou štěstí zajímavý skanzen, kam si občané dominantních mocností rádi zajedou na dovolenou. Pokud štěstí mít nebude, skončí jako vykořistovaný satelit. A přes všechny překážky, kterým evropská integrace čelí, by nemělo být zrovna těžké si mezi těmito možnostmi vybrat – obzvláště když můžeme mít unikátní vliv na to, jak přesně bude společná Evropa vypadat.

Seznam použitých zdrojů

CAMBRIDGE ECONOMETRICS, 2024. *London's Economy After Brexit: Impact and Implications*. Online. Cambridge Econometrics. January 2024. Dostupné z: <https://www.camecon.com/what/our-work/londons-economy-after-brexit-impact-and-implications/>. [cit. 2024-03-15].

CNN PRIMA NEWS [@CNNPrimaNEWSCZ], 2024. *Klíčové volby do Evropského parlamentu za dveřmi. Sledujte speciál ze Štrasburku na CNN Prima NEWS*. Online, video. YouTube. 7. 2. 2024. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=VaSCDo0bwqY&ab_channel=CNNPrimaNEWS. [cit. 2024-03-15].

EUROSTAT, 2023. *Population Projections in the EU*. Online. Eurostat: Statistics Explained. March 2023. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-projections/>

- [ps://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU). [cit. 2024-03-25].
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2024. *GDP, Current Prices*. Online. International Monetary Fund. Dostupné z: [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CZE?zoom=CZE & highlight=CZE](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CZE?zoom=CZE&highlight=CZE). [cit. 2024-03-10].
- LIPKA, Michael, 2017. *Europe's Muslim Population Will Continue to Grow – but How Much Depends on Migration*. Online. Pew Research Center. December 4, 2017. Dostupné z: <http://pewrsr.ch/2A2d0zW>. [cit. 2024-03-15].
- MAPPES-NIEDIEK, Norbert, 2018. *Qualified Migration‘ to Germany Threatens EU Well-Being*. Online. Deutsche Welle. 12/15/2018. Dostupné z: <https://www.dw.com/en/my-europe-eastern-brain-drain-threatens-all-of-eu/a-46755913>. [cit. 2024-03-25].
- SILVER, Laura a HUANG, Christine, 2022. *Key facts about China’s declining population*. Online. Pew Research Center. December 5, 2022. Dostupné z: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/12/05/key-facts-about-chinas-declining-population/>. [cit. 2024-03-25].
- STATISTA, 2024. *Revenue Comparison of Apple, Google, Alphabet, and Microsoft from 2008 to 2023*. Online. Statista. Dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/234529/comparison-of-apple-and-google-revenues/>. [cit. 2024-03-10].
- WORLD POPULATION REVIEW, 2024. *Median Age by Country 2024*. Online. World Population Review. Dostupné z: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/median-age>. [cit. 2024-03-25].

Mgr. David František Wagner

Vystudoval Pedagogickou fakultu Univerzity Karlovy, působí jako autor vzdělávacích i volnočasových her a od roku 2017 jako poradce v české Poslanecké sněmovně a Evropském parlamentu, kde vystupuje za Pirátskou stranu a vede programovou skupinu republikového výboru strany.

Historie a vývoj evropského federalismu

Kdy a proč se Evropa uchyluje k myšlenkám federalismu

doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.

Evropská unie, jak ji známe dnes, zapustila své kořeny před více než sedmdesáti lety, v období počínající poválečné rekonstrukce na začátku 50. let minulého století. Problémem, před kterým evropské státy stály, bylo, jak umožnit obnovu německého státu a jeho ekonomiky, když se vítězné mocnosti druhé světové války ocitly na opačných stranách v konfliktu studené války. Tehdy poprvé v moderních evropských dějinách došly praktického naplnění myšlenky federalizace jako mechanismu, který umožňuje řešení kolektivního problému bez nutnosti dosažení jednomyslného souhlasu zástupců všech států. Při zpětném pohledu na evropské dějiny nalezneme řadu situací, kdy byly evropské národy tlačeny ke koordinovanému postupu. S myšlenkami na různé formy sdíleného vládnutí se setkáváme již u starověkých politických myslitelů. Reálné snahy o zahrnutí

větší části či dokonce celého evropského prostoru do podobných projektů jsou ale vcelku řídké. S ohledem na dnešní velmi turbulentní situaci, která nabourává obraz mezinárodního uspořádání, jemuž přivykly generace narozené po druhé světové válce, je vhodné si připomenout některé z těchto momentů evropských dějin a nahlédnout jejich okolnosti, zamýšlené modely i konečné výsledky.

Nejprve stručně vymezme, co pod termínem federalismus pro tento účel chápeme. Názory politických filosofů a ústavních právníků se v mnoha aspektech rozcházejí. Z naší perspektivy je však důležité, na čem se zpravidla shodnou, jde-li o podmínky vzniku federací a jejich udržitelnost. Federace jako smlouva mezi politickými jednotkami o dvou úrovních vládnutí s oddělenými kompetencemi vzniká vždy jako reakce na vnější nebo vnitřní ohrožení, jemuž menší jednotky nejsou schopny samostatně čelit nebo by jejich samostatný postup byl neúnosně nákladný (Riker, 1996; Feeley a Rubin, 2008).

Federace není impérium, které politicky sjednocuje původně samostatné politické jednotky pod jednu ústřední vládu, typicky za použití síly či hrozby silou. Pro federaci je příznačná dobrovolnost a vzájemná důvěra nutná pro vytvoření společných institucí, které zajišťují federální úroveň vládnutí. Od spojenecké smlouvy, která standardně řeší kolektivní obranu signatářských států, ji zase odlišuje sdílený pocit nutnosti zajistit trvalý nástroj efektivního rozhodování nejen

v oblasti pocítovaného ohrožení, ale i v dalších oblastech, které by mohly být z federální úrovně spravovány efektivněji.

Směrem navenek federace demonstruje existenci společné identity a jednoty, s níž musí ostatní aktéři nadále počítat. Federace mají v řadě aspektů společné historické kořeny s mezinárodními organizacemi, neboť je pro obě společná potřeba zajistit účinný nástroj pro kolektivní rozhodování o otázkách, které si žádají koordinovaný postup. Zatímco však mezinárodní organizace typicky nepředpokládají přenesení pravomocí států na případné instituce organizace, v případě federací je to naopak jejich určujícím znakem.

Příkladů federací, které osvědčily svoji životaschopnost v dlouhodobém horizontu přesahujícím alespoň jedno století, není mnoho (Kelemen, 2007). Historie osudů federativních útvarů přináší mnohá poučení o tom, co funguje a za jakých podmínek, a také o tom, co nefunguje a proč. Vratme se proto k historickým příkladům, které představují pokusy o politické sjednocení Evropy jako kontinentu. Zvolený výběr není úplný, zahrnuje události velmi staré i ne tak dávné, ale může ilustrovat klíčové problémy, před nimiž Evropa ve snahách o dosažení politické jednoty opakováně stála.

Obrana křesťanské Evropy

Začít můžeme již na sklonku středověku, v polovině 15. století, kdy byla jihovýchodní Evropa

po pádu Konstantinopole pod setrvalým tlakem Osmanské říše. Český král Jiří z Poděbrad se tehdy pokusil získat evropské panovníky pro myšlenku evropské konfederace¹, která měla plnit dvojí účel: zajistit mír mezi evropskými monarchiemi a zkonzentrovat síly na obranu proti turecké expanzi na západ do Evropy. Plán počítal s klíčovou rolí pro francouzského krále, který by předsedal radě evropských panovníků, zatímco řízení každodenní agendy by bylo svěřeno shromáždění zástupců. Evropské monarchie by ve shromáždění byly zaстoupeny na principu rovnosti a rozhodnutí měla být přijímána většinovým hlasováním. Plán předpokládal vznik společného práva, měny, armády. Vzájemné spory měly být řešeny výhradně mírovou cestou prostřednictvím arbitrážního soudu.

O plán zpočátku projevil zájem francouzský král i další panovníci, nicméně nepodpořil jej římský císař ani papež. Tomu měla být vyhrazena pouze role autority vyzývající k mírovému řešení sporů a dohlížitele nad odvody do pokladny konfederace, z níž měly být hrazeny náklady na obranu křesťanského světa. Papež proto plán odmítl a přiměl ke stejnemu postoji i benátskou republiku, nejvýznamnějšího hráče mezi italskými městskými státy (Adamová a Lojek, 2014) – přitom ve stejné době vypukla benátsko-turecká válka, která vedla k její pozdější porážce a ke konci její nadvlády na východním Středomoří. Ambičiozní

1 Smlouva o nastolení míru v celém křesťanstvu z let 1462–1464.

plán se tudíž nerealizoval, Evropa nadále čelila turecké expanzi, která vyústila v trvalou kontrolu Osmanské říše nad jihovýchodní Evropou, a evropské národy nadále řešily vzájemné spory tradičně, tedy válkou.

Myšlenky federalismu zůstaly živé i v následujících stoletích, uplatňovaly se ale téměř výhradně při budování jednotlivých novodobých evropských států. V mezinárodní politice v období od konce třicetileté války až do konce 19. století určoval vztahy mezi evropskými státy princip rovnováhy moci. Na evropském kontinentu se konsolidovalo pět velmocí a větší počet středně velkých států, které byly motivované nedopustit nastolení hegemonie některou z velmcí. Cenou, kterou za to evropské národy platily, byly opakující se válečné konflikty, kterými byla rovnováha obnovována, když některá z velmcí chtěla využít svého mocenského vzestupu k expanzi. Výsledky třicetileté války upevnily moc zbývajících absolutistických monarchií, které však následující století významnou část svých kapacit ztratily v opakujících se dynastických válkách.

Mezi rovnováhou moci a věčným mírem

Plány obsáhnout federálním projektem evropský kontinent či alespoň jeho významnou část vznikaly či byly oživovány zpravidla v reakci na opakující se evropské válečné konflikty. Měly však také přímou vazbu na postupné formování občanské společ-

nosti zahájené nizozemskou revolucí v závěru 16. století a anglickou revolucí v polovině 17. století. Představovaly alternativní perspektivu pro řešení vztahů mezi evropskými státy, nicméně nedocházelo k praktickým pokusům o jejich naplnění, protože princip mocenské rovnováhy byl v tomto období vnímán jako nenahraditelný. Zmiňme alespoň nejvýznamnější z těchto tzv. mírových traktátů, které rezonovaly po delší dobu v opakovaných pokusech o představení alternativního uspořádání evropských vztahů, protože postupnou precizací vytvářely myšlenkový základ pro projekty a institucionální řešení, které se ve 20. století následně uskutečnily.

Tzv. *Velký plán* francouzského krále Jindřicha IV. Navarrského zformuloval ve svých pamětech v polovině 17. století vévoda ze Sully. Fiktivní plán evropské konfederace nebyl předtím veřejně prezentován, obsahoval nicméně prvky, na něž jeho nástupci navazovali. Uznával protestantská vyznání v části evropských zemí, stejně jako existující formy vlády. Evropské státy měly mezi sebou praktikovat volný obchod a sdílet ekonomické výnosy ze zámořských území. Společné instituce měly řešit vzájemné spory i většinově rozhodovat o dalších agendách; společná armáda pak měla sloužit k vytlačení Turků z Evropy. Předpokládalo se ale, že plán Francie a Anglie prosadí silou na úkor habsburských držav, které měly být rozděleny, aby v Evropě neexistoval potenciální hegemon. Podle Sullyho byl za života Jindřicha IV.

plán konzultován s evropskými dvory, byl ale držen v tajnosti, aby nevyvolal protiakci ze strany Rakouska. Ve skutečnosti však byl spíše obhajobou Jindřichovy politiky z přelomu 16. a 17. století (Sully, 1781).

O sto let později uvěřil v autenticitu *Velkého plánu* abbé de St. Pierre a v návaznosti na něj v roce 1714 sepsal *Projekt světového míru mezi národy*, jehož myšlenky svou polemikou proslavil Jean-Jacques Rousseau (Rousseau, 1917; Spector, 2013). Evropské státy by uzavřením smlouvy vytvořily Společenství „trvalé a věčné“, s cílem udržet mezi sebou mír, přičemž smlouvy se sousedními státy měly zajistit i stabilitu vnějších hranic. Forma vlády v jednotlivých státech by zůstala nezměněna, stejně tak i jejich hranice – rozšířování panství panovnických rodů z titulu nástupnictví by nebylo přípustné. Společenství by tvořilo systém kolektivní bezpečnosti, který by zavazoval všechny členy zasáhnout proti členu, který by porušil mír. Evropský senát by byl stálou institucí, kam by všichni členové vysílali své zástupce. Rozhodoval by prozatímě většinou hlasů, v konečných rozhodnutích třemi čtvrtinami hlasů. Společenství mělo mít společný rozpočet, do něhož měli členové přispívat poměrně ke svému bohatství. Do společné armády by členské státy vysílaly své jednotky či je nahradily finančním příspěvkem. Společenství mělo zajistit rovněž mírové rozhraničení zámořských území v Americe a v budoucnu i v Asii. I tento plán předpokládal, že dobrovolné členství

všech evropských států nemusí být reálné, a tudíž předjímal, že po ustavení Společenství alespoň čtrnácti státy mohou být ty státy, které členství odmítou, donuceny k přistoupení násilím.

Konečně je pak třeba uvést Kantův spis *K věčnému míru* z roku 1795. Esej je filosofickým zdůvodněním podmínek zachování mírového stavu mezi státy. Ten nemůže existovat bez přijetí vnější nutnosti, kterou má být mírový svazek států. Takový svazek by se postupně vytvořil na základě racionální osvícené myšlenky republiky jako občanského principu a přijetí zákona, který by umožňoval soužití jak v rámci jednoho státu, tak mezi státy navzájem (Kant, 1999).

Myšlenky federalismu nakonec našly rozpracování a následnou realizaci v Americe, kde se uplatnily jako součást strategie v boji za nezávislost na Británii. Paradoxně se tak USA staly pro Evropu vzorem země, které se podařilo vybudovat fungující federaci zahrnující větší část severoamerického kontinentu.

Evropský mír na pozadí globálního mezinárodního systému

Francouzská revoluce a následné napoleonské války znamenaly zhroucení systému rovnováhy moci. Vídeňský kongres se v roce 1815 pokusil tento systém obnovit a posílit takzvaným *koncertem velmocí*, který měl stabilizovat evropské mocnosti vzájemným uznáním legitimity panovnických rodů

a zabránit dalším evropským válkám za pomocí pravidelných konferencí a konzultací mezi velmocemi. Koncert velmocí nevydržel ani jedno století, fakticky zanikl, když se v 80. letech 19. století počaly formovat spojenecké bloky, které přivedly Evropu k první světové válce. Přinesl však do mezinárodních vztahů některé principy, na nichž byl stavěn mezinárodní řád ve 20. století; především posilování váhy mezinárodního práva umožňující institucionalizovanou odpovědnost velmocí za udržení mezinárodního rádu a uplatnění principu neutrality jako nástroje omezení rizika konfliktu mezi velmocemi (Ghervas, 2017).

19. století proměnilo politickou mapu Evropy a přineslo rozšíření mezinárodního systému do globálního rozměru. Mimoevropský svět přestal být pouze prostorem pro soupeření evropských velmocí o územní kontrolu, obchodní příležitosti a námořní nadvládu, a stával se postupně plnohodnotnou součástí mezinárodního uspořádání. Kolonie evropských velmocí v Severní i Jižní Americe se postupně osamostatňovaly a do mezinárodních vztahů se začaly zapojovat asijské mocnosti jako Japonsko a Čína, které dříve zůstávaly v izolaci. Pozornost upřená na vztahy mezi evropskými státy či bezprostřední ohrožení ze strany Osmanské říše, která se od počátku 19. století počala rozpadat, byla postupně nahrazena globální perspektivou. Evropa v ní chtěla hrát i nadále určující roli při stanovování principů, na nichž by mezinárodní systém měl být organizován a které by nahradily

uvadající mocenskou rovnováhu a stále méně přijatelné principy *Realpolitik*.

Přelom 19. a 20. století proto přinesl rozvoj mezinárodního práva, které nabízelo vytvoření závazných pravidel pro chování států. Haagské konference z let 1899 a 1907 daly základ pravidlům mezinárodního práva v otázkách mírového řešení sporů. Vytvořily zejména katalog pravidel vedení pozemní i námořní války, zavedly omezení na některé typy zbraní a položily i základy humanitárnímu právu. Většina nezávislých států tehdejšího světa k haagským úmluvám přistoupila, mimo jiné z oprávněné obavy z možné ničivosti příštích válek. Záměr vytvořit i povinnou arbitráž pro řešení mezinárodních sporů se do vypuknutí první světové války již naplnit nepodařilo.

Myšlenky, které jasně směřovaly k institutionalizaci nástrojů mezinárodní bezpečnosti a později daly základ poválečnému uspořádání po první světové válce, byly nicméně zformulovány ještě před jejím vypuknutím. Výstižně je shrnul John Hobson ve své práci *Na cestě k mezinárodní vládě* z roku 1915 (Hobson, 2013). Mezinárodního míru a odzbrojení je možné dosáhnout pouze prostřednictvím mezinárodní organizace, mírového spolku. Ten musí mít výhradní právo řešit spory mezi členy spolku a ti se musí jeho rozhodnutí podrobit. Spolek bude zároveň systémem kolektivní bezpečnosti, který bude mít pravomoc zakročit proti tomu členu, který by porušil povinnost mírového řešení sporu. Bude také nástro-

jem kolektivní obrany, tj. bude chránit členy proti případnému útoku státu, který by nebyl členem spolku. Aby spolek fungoval, musí ho ustavit většina světových velmocí, včetně těch, které spolu ještě nedávno vedly válku.

Společnost národů založená v roce 1919 převzala princip kolektivní bezpečnosti jako nástroje ochrany mezinárodního míru. Tím vykročila z podmínek anarchie s podporou rozvíjejícího se mezinárodního práva do podmínek organizovaného mezinárodního rádu. Mezi zakladateli však chyběly Spojené státy, zároveň poražené státy byly z členství vyloučeny. Poválečnému urovnání zásadním způsobem bránil problém válečných dluhů a skutečnost, že sovětské Rusko přineslo do mezinárodního systému protisystémový prvek v podobě perspektivy revoluce světového proletariátu.

Pan evropa jako návrat k regionálnímu řešení evropské bezpečnosti

Mapa Evropy se po první světové válce podstatně proměnila. Hlavní změny přinesl rozpad Rakouska-Uherska a vznik nástupnických států (Rakousko, Maďarsko, Československo, Jugoslávie), nezávislého Polska, Finska a baltských republik. Další podstatné územní zisky pak na úkor ústředních mocností realizovaly Rumunsko, Itálie a Francie. Několik starých panovnických rodů muselo odevzdat vládu nově zřizovaným republikám. Celkově

však Evropa z války vyšla vyčerpaná, zadlužená a geopoliticky oslabená. Společnost národů se měla stát garantem mezinárodního míru, záhy se však projevily její slabiny, které se promítly zejména do obav z pokusů o restauraci starých pořádků a revizi mírových smluv.

V nejisté době počátku 20. let se tak – ve snaze obnovit diskusi o zajištění evropského míru a zároveň posílení Evropy ve vztahu k sílícímu vlivu mimoevropských regionů – ve střední Evropě zrodilo panevropské hnutí. Zakladatel hnutí a autor programového spisu *Paneuropa* (1923), Richard Coudenhove-Kalergi, čerpal ve svých úvahách o budoucnosti Evropy ze základů geopolitiky – perspektivy, která kladla důraz na význam geografického umístění politických a ekonomických procesů (Thorpe, 2018). Tento pohled představoval alternativní perspektivu k universalismu, na němž byla založena Společnost národů. Zároveň varoval, že mírovými smlouvami, které ukončily Velkou válku, byly položeny základy pro válku novou, jejímiž příštími vítězi budou „finanční diktatura“ Spojených států a „vojenská diktatura“ Sovětského svazu. *Panevropa* proto volala po politické a ekonomické jednotě kontinentální Evropy jako po jediné alternativě nového válečného konfliktu a dalšího mocenského a ekonomického úpadku (Coudenhove-Kalergi, 1993).

Projekt brzy zaujal široké spektrum evropských elit, k panevropskému hnutí se hlásily významné osobnosti meziválečné politiky, kultury

a vědy². Ve 20. letech byl jeho politicky nejvlivnějším členem Aristide Briand, francouzský premiér a ministr zahraničí. Vycházel z předpokladu, že politická jednota Evropy nemůže vzniknout bez usmíření Francie a Německa. V Locarnských dohodách poskytl spolu s Británií a Itálií Německu garance jeho západní hranice a tím mu zároveň v roce 1926 otevřel cestu do Společnosti národů. Součástí dohod bylo též zřeknutí se války jako nástroje politiky. Tento závazek v obecné podobě Briand-Kellogova paktu z roku 1929 postupně přijala většina států světa. Dodnes tato smlouva slouží jako právní základ pro definici zločinu útočné války, jenž umožňuje stíhat původce agrese.

Posledním Briandovým příspěvkem k naplnění myšlenky evropské jednoty bylo přednesení plánu na Evropskou federální unii na půdě Společnosti národů a snaha o nalezení shody o její podobě počátkem 30. let (Whitton, 1930). Šance na její vznik však zpečetila hospodářská krize, která zatlačila evropské státy k ekonomickému protekcionismu. Nástup nacismu v Německu a jeho sblížení s fašistickou Itálií pak dovedl Francii a Británii k politice appeasementu a státy střední a východní Evropy k hledání individuálních řešení pro posílení vlastní bezpečnosti. Ta se nakonec

2 Mezi členy Panevropy patřili Albert Einstein, Sigmund Freud, José Ortega y Gasset, Heinrich a Thomas Mannové, ale též v dalším období klíčoví politici jako Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Bruno Kreisky, Georges Pompidou a další.

ukázala jako neúčinná. Evropa se po dvaceti letech znova ocitla ve válce.

Jako epilog k příběhu neúspěšných snah o evropskou jednotu v meziválečném období může posloužit britský návrh na nerozlučnou unii mezi Británií a Francií, který předložil britský premiér Winston Churchill francouzské vládě v červnu 1940 po německém útoku na Francii. Oba státy by vytvořily skutečnou federaci se společnou zahraniční politikou, obranou, občanstvím i hospodářskou politikou. Ačkoli hlavním důvodem návrhu byla pragmatická snaha udržet francouzský odpor proti postupující německé armádě, přesto byl míňen vážně (Shlaim, 1974). Francouzská vláda plán nakonec odmítla, aby za pár týdnů musela přiznat vojenskou porážku a následnou němcou okupaci podstatné části svého území, včetně hlavního města.

Z trosek ke stále užší jednotě

Druhá světová válka v hrůzné přesnosti naplnila chmurná varování autora Panevropy. Ačkoli byly snahy o uskutečnění myšlenky o evropské jednotě a míru i v meziválečném období neúspěšné, intenzita veřejné debaty o tomto tématu spolu s oživením válečné zkušenosti způsobily, že od samého počátku druhé světové války neměla idea sjednocené Evropy v úvahách o poválečném uspořádání žádnou rovnocennou alternativu. Myšlenka celoevropské organizace byla již během války aktivně

propagována britským premiérem Churchillem i dalšími politiky. Pro její udržení a kultivaci byla důležitá dvě prostředí: jednak Londýn jako útočiště exilových vlád okupovaných zemí na kontinentu, jednak prostředí domácího odboje v těchto zemích. Oba tyto zdroje vygenerovaly po skončení války v řadě zemí hnutí za evropskou jednotu. Ta se postupně začala koordinovat a politicky profilovat.

Celkově zkušenosti první poloviny 20. století zdůraznily v debatě o možnostech evropské jednoty význam ekonomické dimenze vzájemných vztahů. Hospodářská krize ve 30. letech přinesla drastické omezení obchodu, zbídačení širokých vrstev evropské populace a její radikalizaci, jež usnadnila nástup nacionalistických autoritářských režimů v řadě evropských zemí. Zachování demokratické formy vlády bylo proto vnímáno jako nutná podmínka pro racionální organizaci vztahů mezi obnovujícími se evropskými státy po druhé světové válce. To však brzy narazilo na realitu mocenských poměrů po skončení války danou výsledky spojeneckých konferencí v Jaltě a Postupimi a jejich politických implikací pro poražené Německo i pro státy střední a východní Evropy. A právě osud poraženého a rozděleného Německa určil, že se část západní Evropy konečně vydala směrem k vybudování organizace s nadstátní úrovní vládnutí – k ustavení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) v roce 1950. Lze se ptát, v čem byla situace natolik jedinečná, že toto řešení umožnila.

Zaprvé, byl zde potřebný tlak jak vnější, tak vnitřní. Vnější tlak představovala celková mezinárodní situace počínající studené války a hrozba sovětské expanze; ekonomická situace států západní Evropy přitom nedávala naději na možnost obrany vlastními silami. Spojené státy si byly vědomy slabosti Evropy a byly ochotny pomoci³, požadovaly ale, aby evropské státy spolupracovaly při realizaci plánů na ekonomickou obnovu a do těchto plánů zahrnuly i okupované Německo. Evropské vlády vzdorovaly, zvláště Francie odmítala dát souhlas s obnovou německé ekonomiky. Když se koncem roku 1949 mezinárodní situace dále vyostřila, Spojené státy postavily francouzskou vládu před volbu: buď sama navrhne řešení, které umožní, aby se německá ekonomika mohla zapojit do úsilí nutného pro konsolidaci evropské ekonomiky, nebo bude muset přijmout řešení, které určí Spojené státy. Tím byla otevřena cesta Schumanovu plánu z května 1950, na jehož základě vzniklo o necelý rok později ESOU, první evropská organizace, jejíž členové předali jejím institucím pravomoci v oblasti regulace trhu s uhlím a ocelí. Vnitřním tlakem přispívajícím k jejímu ustavení byla vzájemná ekonomická provázanost Německa, Francie a zemí Beneluksu v integrovaných sektorech. Itálie přivedl do společenství stejný motiv, pro který byla ochotna do něj vstoupit Spolková

3 Dokladem budiž Marshallův plán z roku 1947 a vznik NATO v roce 1949.

republika – jako poražená země získala poprvé od konce války možnost se zapojit do mezinárodní organizace jako rovnoprávný partner (Plechánovová a Fidler, 1997).

Zadruhé, v poválečné Evropě existovala potávka po alternativním uspořádání vztahů, které by zajistilo mír. Jeho nositelem byla hnutí prosazující evropskou jednotu, navíc často napojená na hlavní politické strany, což zvyšovalo šance na jejich politickou podporu. A konečně, debata o evropské jednotě měla své vůdčí představitele, jejichž osobní historie zaručovala integritu takového postoje. Zde zmiňme Winstona Churchilla a jeho návrh na Radu Evropy přednesený již během války a po válce prosazovaný v rámci Mezinárodního výboru hnutí za evropskou jednotu. Z jeho iniciativy byl na jaře 1948 svolán Evropský kongres, který dal vzniknout Radě Evropy v následujícím roce. Původní záměr, aby se Rada Evropy stala regionální analogií OSN zastřešující široké spektrum oblastí spolupráce včetně bezpečnosti, se ale nenaplnil. Ve stejné době, kdy byla vedena jednání o textu úmluvy zakládající Radu Evropy, byla vedena i jednání o Severoatlantické smlouvě. Spojené státy byly ochotné dát evropským spojencům bezpečnostní garance pouze za podmínky, že Evropané nebudou vytvářet paralelní bezpečnostní závazky. Agendu ekonomické spolupráce záhy převzaly jiné organizace, a tak ústředním tématem Rady Evropy zůstala ochrana demokracie a lidských práv. Federalistická hnutí

zanechala v Radě Evropy zásadní institucionální otisk v podobě Poradního shromáždění, prvního parlamentního orgánu v mezinárodní organizaci. Na jeho půdě probíhala klíčová debata o dalších integračních projektech, zejména Evropském obranném společenství a Evropském politickém společenství, které – pokud by byly realizovány – by posunuly projekt evropské federace o významný krok dopředu.

Zmínit musíme také Jeana Monneta, který svým celým životem zosobňoval význam praktické evropské spolupráce: koordinoval válečné dodávky pro Francii a Británii za první světové války, zastával funkci zástupce generálního tajemníka Společnosti národů v jejích počátcích, organizoval dodávky zbraní z USA za druhé světové války pro Británii a Svobodné Francouze, stal se architektem prvních evropských společenství a nakonec i vykonával funkci prvního předsedy Vysokého úřadu ESUO. Jeho přístup k procesu evropské integrace byl však odlišný od federalistů, neboť kladl důraz na institucionalizaci spolupráce v „nepolitických“ sektorech ekonomiky prostřednictvím expertů a státní správy. K roli politiků v tomto procesu byl – i s ohledem na své vlastní zkušenosti – skeptický. Projekt ESUO však umožnil členským státům vyzkoušet nadnárodní formu vládnutí v klíčových ekonomických sektorech a zkušenosti reflektovat v dalších integračních krocích.

Úspěšné založení ESUO vyvolalo v řadách federalistů naději, že bude možné pokračovat i v po-

litickém sjednocování. I zde však byl nutný vnější tlak. Po vypuknutí korejské války USA požadovaly, aby se Spolková republika stala součástí NATO a mohla se svými kapacitami podílet na obraně Západu. V Evropě, jen pět let po válce, nenašla tato myšlenka mnoho pochopení. Opět tedy vyvstala otázka, jak vyhovět americkému tlaku, aniž by Spolková republika mohla obnovit svoji brannou moc. Na podzim 1950 přednesla Francie plán evropské armády – plán Evropského obranného společenství (EOS). Přizváni byli všichni evropští členové NATO a SRN, zájem však projevily pouze státy, které již vyjednávaly o ESUO. Smlouvu se nakonec podařilo uzavřít na jaře 1952. Ačkoli v konečné podobě připomínala spíše klasickou mezivládní organizaci, přesto by její naplnění představovalo významný posun na cestě k federalizaci západní Evropy.

Znovu se ovšem prokázala nutnost vnějšího tlaku na přijetí federálního řešení. Francie, pro kterou byla návazná ujednání o obnovení omezené suverenity SRN těžko přijatelná, otálela s ratifikací smlouvy o EOS až do roku 1954. Francouzský parlament ji však po uvolnění mezinárodní situace po smrti Stalina a ukončení války v Koreji odmítl vůbec projednat. Tím skončil nejen projekt evropské armády, ale také projekt Evropského politického společenství, který měl zastřešit ESUO a EOS. Evropský integrační proces se tak v následujících desetiletích soustředil na ekonomickou integraci v podobě Evropského hospodářského společenství (EHS), ač se hlásil k cíli „budovat

stále užší svazek mezi evropskými národy“. Tato forma spolupráce vyhovovala i dalším evropským státům, o které se EHS postupně rozširovalo.

Evropská unie

Posledním krokem k politické jednotě bylo ustanovení Evropské unie v roce 1992. Zběžným pohledem zpět můžeme její vznik považovat za výsledek jakéhosi postupného provázání členských států společnými pravidly v oblasti ekonomické spolupráce. Lze ji také nahlížet jako vyústění snah o oživení integračního procesu po poměrně dlouhém období tzv. eurosklerózy 70. a počátku 80. let. První přímo zvolený Evropský parlament otevřel tuto debatu v roce 1984 schválením návrhu smlouvy o Evropské unii. Ta vyústila v roce 1986 v přijetí Jednotného evropského aktu, který potvrdil směry dalšího integračního úsilí: dobudování jednotného vnitřního trhu, měnové unie a politické spolupráce.

Ve všech oblastech již mělo společenství nakročeno, nástroje měnové harmonizace byly ostatně vytvářeny už od 70. let. V oblasti vnitřních věcí a zahraniční politiky členské státy vytvořily konzultační platformu Evropské politické spolupráce. K zásadnímu kroku, k přijetí závazku společné měny a institucionalizaci spolupráce ve výlučně politických oblastech vnitřních věcí a zahraniční politiky, opět přispěl jak vnější tlak, zejména snižující se konkurenceschopnost západoevropských ekonomik a politické změny ve

střední Evropě, tak vnitřní tlak způsobený znovusjednocením Německa.

Mezivládní konference o obou projektech, hospodářské a měnové unii a politické unii, probíhaly souběžně od konce roku 1990 do konce následujícího roku. Politické pozadí jim poskytovaly události jednoho z nejdynamičtějších období 20. století: počátek války v Jugoslávii, okupace Kuvajtu Irákem, rozpad Sovětského svazu. V tomto kontextu daly členské státy přednost rychlému uzavření dohody o nové smlouvě před její kvalitou. Maastrichtská smlouva vytvořila Evropskou unii, ale ukotvila ji do tří pilířů, z nichž pouze v prvním byl obsažen prvek posilující federální model vládnutí, a to plán měnové unie. Druhý a třetí pilíř byly načrtnuty jako rámec pro spolupráci v zahraniční a vnitřní politice s využitím společných institucí (Plechanovová, 2004).

Následující tři dekády EU hledala rovnováhu mezi dvěma cíli: jednak obsáhnout celý evropský kontinent a potvrdit tak věrohodnost plánu evropské jednoty, jednak prohloubit integrační proces, a prokázat tak funkčnost federálního modelu. Vnější tlak po většinu tohoto období oslabil, a politická identita EU se tím profilovala na tématech, jež nerezonovala srovnatelným způsobem u všech členských států. Také úpravy institucionálního rámce rozhodovacích procesů nesly známky spíše okamžitého poměru sil mezi členy, než aby zajistily snahu o nalezení trvale udržitelného modelu. Situace se začala výrazněji měnit v poslední

dekádě, kdy jsou v evropském prostoru opětovně zpochybňovány principy poválečného mezinárodního řádu.

Nastíněná perspektiva téměř šesti staletí, v nichž evropské národy usilovaly či jen snily o mírovém uspořádání vzájemných vztahů a obraně před vnějším nebezpečím, tedy předestírá několik klíčových otázek: Zda Evropská unie v následujícím období proces federalizace posune, aby i její zahraniční a obranná politika nabyla věrohodnosti, která jediná může Evropě zajistit budoucnost v hodnotovém a kulturním rámci, jenž se vyvíjel po dvě tisíciletí. Zda Evropa navnímá, že vnější tlaky, kterým už delší dobu čelí, jsou budíčkem, aby začala konat. A zda nalezne osobnosti, jejichž hodnotová integrita zajistí věrohodnost krokům, které bude třeba učinit.

Seznam použitých zdrojů

- PLECHANOVOVÁ, Běla, 2004. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření: Hledání rovnováhy mezi společenstvím a jeho členskými státy*. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-0800-6.
- PLECHANOVOVÁ, Běla a FIDLER, Jiří, 1997. *Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941 – 1995*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku. ISBN 80-85241-79-x.
- ADAMOVÁ, Karolina a LOJEK, Antonín, 2014. The Personality of the Czech King George of Poděbrady and his Peace Pro-

- ject of 1462 – 1464. *Journal on European History of Law*. Vol 5, no. 1, s. 182–186. ISSN 2042-6402.
- COUDENHOVE-KALERGI, Richard Nicolaus von, 1993. *Pan-Europa*. 2. čes. vyd. Praha: Panevropa. ISBN 8090003478.
- SEELEY, Malcolm A. RUBIN, Edward L., 2008. *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*. Ann Arbor: University of Michigan Press. ISBN 9780472116393.
- GHERVAS, Stella, 2017. Balance of Power vs. Perpetual Peace: Paradigms of European Order from Utrecht to Vienna, 1713–1815. Online. *The International History Review*. Vol. 39, no. 3, s. 404–425. ISSN 0707-5332. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/07075332.2016.1214613>. [cit. 2024-03-15].
- HOBSON, John, 2013. *Towards International Government*. Abingdon: Routledge. ISBN 978-0-415-82075-2.
- KANT, Immanuel, 1999. *K věčnému míru. O obecném rčení: Je-li něco správné v teorii, nemusí se to ještě hodit pro praxi*. Praha: Oikoymenh. ISBN 80-7298-073-4.
- KELEMEN, R. Daniel, 2007. Built to Last? The Durability of EU Federalism. In: MEUNIER, Sophie a McNAMARA, Kathleen R. (ed.). *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press, s. 51–66. ISBN 9780199218684.
- RIKER, William H., 1996. European Federalism: The Lessons of Past Experience. In: HESSE, Joachim Jens a WRIGHT, Vincent (ed.). *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press, s. 9–24. ISBN 9780-198279921. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198279921.003.0002>.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1917. *A Lasting Peace Through the Federation of Europe and the State of War*. London: Constable.
- SHLAIM, Avi, 1974. Prelude to Downfall: the British Offer of Union to France, June 1940. Online. *Journal of Contemporary History*. Vol. 9, no. 3, s. 27–63. ISSN 0022-0094. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/002200947400900302>. [cit. 2024-03-15].

- SPECTOR, Céline, 2013. Who is the Author of the Abstract of Monsieur l'Abbé de Saint-Pierre's 'Plan for Perpetual Peace'? From Saint-Pierre to Rousseau. Online. *History of European Ideas*. Vol. 39, no. 3, s. 371–393. ISSN 0191-6599. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01916599.2012.714631>. [cit. 2024-03-15].
- SULLY, Maximilien de Béthune, duc de, 1781. *Memoirs of Maximilian de Bethune, Duke of Sully, Prime Minister to Henry the Great: Containing the History of the Life and Reign of that Monarch, and His Own Administration Under Him, translated from the French: to which is Added, The Trial of Ravaillac, for the Murder of Henry the Great: in Six Volumes*. Vol. 6. Dublin: R. Marchbank. Dostupné také z: <https://books.google.co.uk/books?id=9OI9AQAAQAAJ&hl=fr>.
- THORPE, Benjamin James, 2018. *The Time and Space of Richard Coudenhove-Kalergi's Pan-Europe, 1923–1939*. PhD thesis. Nottingham: University of Nottingham. Dostupné také z: <https://eprints.nottingham.ac.uk/id/eprint/51778>.
- WHITTON, John B., 1930. The Briand Plan for European Union. *Current History (1916–1940)*. Vol. 32, no. 6, s. 1176–81. Dostupné také z: <http://www.jstor.org/stable/45336252>.

doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.

Od roku 1990 působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, kde je zakladající členkou Ústavu politologických studií a spoluautorkou magisterských programů v oblasti mezinárodních vztahů a bezpečnostních studií.

Od Kantova věčného míru po Haagský kongres: vývoj filozoficko- teoretických úvah o federativní Evropě

Mgr. David Broul

Federalismus¹ dodnes představuje mezi teoriemi evropské integrace vlivný myšlenkový proud a zásadní zdroj intelektuálních a politických disputací o interpretaci jeho povahy. Pojem federace totiž může být chápán buďto jako ustavení silné centrální vlády při existenci do jisté míry autonomních útvarů, ale s výrazně poníženou suverenitou, anebo coby volnější smluvní sdružení poměrně samostatných jednotek (srov. Burgess,

1 Kapitola bude pojednávat výhradně o úvahách spjatých s evropským federalismem (eurofederalismem), nikoliv se světovým federalismem, jehož ideový základ se může v lecčem lišit. To ale neznamená, že na teze světového federalismu vůbec nenarazíme. Mnoho myslitelů spojovalo úvahy o základu globálního úsilí s evropským federalismem skrze úspěch evropských integračních aktivit.

2003; Fossum, 2017; Kratochvíl, 2008; Rosamond, 2000). Toto druhé chápání přinesla praktická realizace federalismu ve Spojených státech amerických, která pomyslně polemizovala s do té doby (vpodstatě jediným) uvažovaným prvním pojetím federálního uspořádání (Kratochvíl, 2008, s. 51–52). Zabývat se filozoficko-teoretickými myšlenkami na federativní sjednocení Evropy má proto smysl hlavně od konce 18. století, a to právě v reakci na sjednocení amerických kolonií do svébytného federálního svazku².

Když Altiero Spinelli, Ernesto Rossi a Eugenio Colorni psali na počátku 40. let 20. století snad nejslavnější proklamaci evropských federalistů, tzv. *Manifest z Ventotene*, rozhodně nebyli prvními přispěvateli do eurofederalistické debaty. Jejich úsilí předcházely desítky let filozoficko-teoretických úvah význačných myslitelů, kteří však spíše nezastávali významnější politické funkce a jimž politické elity dlouhá léta nepoprávaly sluchu. Kapitola nemá prostor, aby podala jejich vyčerpávající výčet, představíme si proto alespoň základní filozoficko-teoretický rámec fe-

2 Prapůvod samotné myšlenky federalismu máme dle Václava Vebera (2009, 117–119) hledat v britské politické kultuře, již byli američtí osadníci vpravdě přímými dědici. Federalismus se ve Velké Británii v druhé polovině 18. století stal předmětem akademických studií, nicméně až na několik výjimek (historik John Seeley, novinář Wickham Steed) se britští intelektuálové prakticky nevěnovali specifické otázce „evropské federalizace“, a proto není britskému federativnímu myšlení věnován v kapitole větší prostor.

derativního uspořádání evropských států a jeho autory a ideové následovníky, kteří ještě dnes ne-sou pomyslný prapor eurofederalismu.

Obecně můžeme sledovat výraznou francouzsko-německou tradici myslitelů, pozadu ale nezůstali ani zastánci eurofederalismu z jiných evropských států. Zpočátku v jejich úvahách převládaly obranné a mírotvorné cíle sjednocení politických celků do evropské federace, k nimž postupně přibyly důvody hospodářské, sociální či kulturní. Od samých počátků se rovněž můžeme setkat s vágními a poměrně jednoduchými úvahami romantiků a idealistů, které vyvažovaly promyšlené návrhy dědiců osvícenské tradice. A ačkoliv se právě tyto propracované teze staly bází federalistického promyšlení politického uspořádání Evropy, mnohem častěji převažovaly vágní úvahy s notnou dávkou normativnosti. Jistá normativnost (euro)federalistických tezí byla celkově častým terčem kritiky, a to i v případě poměrně propracovaných myšlenek; pro mnoho pozitivistů se tak federalismus stal vědecky nepřípustným (Kratochvíl, 2008, s. 59).

Pomineme-li obnovený zájem o federalistické myšlení na konci minulého století (tzv. *neofederalismus*), eurofederalistické úsilí mělo dva pomyslné vrcholy: jeden v první polovině 19. století a druhý po druhé světové válce. Historický diskurz kapitoly se soustředí především na období do poloviny 20. století, a tedy na etapu zásadního významu pro utváření eurofederalistických úvah. Od jakého období se ale věnovat počátkům úvah o fe-

deraci evropských států? Jak už bylo zmíněno, je smysluplné se myšlenkami eurofederalismu zabývat po realizaci federalistických snů v podobě Spojených států amerických. Počátky promýšlení federálního uspořádání Evropy je tedy vhodné hledat u význačného německého filozofa Immanuela Kanta.

Cesta k prvnímu vrcholu evropského federalismu

Federalistické ideje se v Evropě začaly vytvářet v protikladu k unitárnímu státu vestfálského typu³, který nedokázal zajistit mírové soužití (Kratochvíl, 2008, s. 51–52). Immanuel Kant, inspirován utopickým návrhem francouzského kolegy Jeana Jacqueze Rousseaua na vznik „evropské federace emancipovaných národů“ (Rousseau, cit. podle Strejček et al., 2022, s. 14), jako první důkladněji promýšlí politické uspořádání, jehož zřízením by byly „rušeny všechny stávající, i (...) ještě neznámé příčiny budoucí války“ (Kant, 1999, s. 10). Ve svém spise *K věčnému míru* z roku 1795 Kant představuje principy, nikoliv však institucionální a právní konstrukce – jak správně podotýká Karl Jaspers (1999, s. 17) – mírového soužití evropských národů. To Kant spatřuje ve vytvoření evropského spolku (dle vlastní terminologie *federace*), který by ale

3 Tento typ státního uspořádání byl charakteristický ústřední autoritou (panovníkem), která centralizuje veškerou moc.

nezasahoval do vnitřních záležitostí svých členů. Bilaterální mírové smlouvy jsou pro Kanta pouhým příměřím, jedním z dalších klidů zbraní v řadě. Přesouvá proto těžiště svých úvah z vnitrostátní na mezinárodní úroveň, kde spolu jednotlivé národy uzavřou jednu společnou mírovou smlouvu, respektive se k ní přidají. Ovšem za jedné podmínky, kterou německý filozof definuje v prvním ze tří tzv. definitivních článků: každý stát musí mít republikánské zřízení (Kant, 1999, s. 16–19).

Kant opět navazuje na Rousseaua, když požaduje, aby zřízení státu bylo republikánské a jeho ústava (a tudíž i na to navázaná federace) vzešla ze svobodné vůle rovných občanů. Všechny tyto prvky můžeme nalézt ve smýšlení pozdějších eurofederalistů – i ti pracují s konceptem svazku republikánských, respektive demokratických států. Jak podotýká Tereza Novotná (2016), „rysy republikánského způsobu vlády, tak jak je načrtl Kant, více méně odpovídají současným požadavkům na podobu liberální demokracie“⁴. Aby bylo dosaženo kýženého věčného míru, ve svém druhém definitivním článku Kant (1999, s. 20–23) apeluje na ustavení tzv. mírového svazku národů, který by usiloval o trvalé ukončení všech válek. Novotná

4 Kant ještě přísně rozlišuje demokracii a republikánské zřízení, kterému dává přednost pro jeho oddělení výkonné moci od zákonodárné a pro reprezentativnost. Vůle občanů je sice suverénem a zákonodárcem, ale nesmí být exekutivou. Podle Kanta je pouze v reprezentativním systému „republikánská forma vlády možná, bez něj je vláda (...) despotická a násilnická“ (Kant, 1999, s. 19).

(2016) popisuje, že takový svazek má být založen „na myšlence federality, která zaručí státům zachování jejich svobody, aniž by se musely podrobit vnějším zákonům a násilí. Jinak řečeno, státy by jakožto členové tohoto svazku měly mít zachovánu svoji suverenitu a autonomii“. Zbývala nicméně zásadní otázka: Jak a čím bude pojištěn trvalý mír mezi státy? I na to Kant poskytuje odpověď, která předznamenala pozdější eurofederalistické úvahy: pomocí „obchodnického ducha“, který podle filozofa nemůže koexistovat s válkou a který dříve nebo později pohltí každý národ (Kant, 1999, s. 34).

Na Kantův spis navazovalo mnoho význačných, často německých myslitelů té doby. Asi nejzásadnější podněty nicméně dodal francouzský šlechtic a socialistický myslitel Claude Henri, hrabě de Saint-Simon, a to v době, kdy evropské politicko-diplomatické elity v letech 1814–1815 jednaly ve Vídni o novém rozložení moci v Evropě. Všichni delegáti Vídeňského kongresu tehdy obdrželi Saint-Simonův spis *O reorganizaci evropské společnosti*, přestože nemáme doklady o tom, že by o něm jednali (Veber, 2009, s. 104). Saint-Simon v něm nastiňuje organizaci vše-evropského zastupitelského tělesa, jemuž by byla odpovědná evropská vláda. Tzv. Velký parlament by se skládal ze tří komor (jedna by byla určena pro panovníky) a vykonával by pravomoc jak v mezivládních sporech, tak např. i v sociálních právech a ochraně práv menšin, přijímal by celoevropská pravidla pro podnikání nebo se staral o evropské vzdělávání. Vládu,

jíž by bylo těleso odpovědné, měli tvořit především vědci, přičemž Saint-Simon navrhoval konkrétně matematiky (Saint-Simon, 2014). Konečnými cíli reorganizace evropské společnosti se měly stát mír a poklidné soupeření o hospodářské prvenství.

Ekonomickou stránku federativního svazku evropských států pak promýšlel třetí zásadní myslitel tohoto ustavujícího období, dánský finančník a národochospodář Konrad von Schmidt-Phiseldeck. Ve svých spisech *Europa a Amerika* (1820) a *Evropský spolek* (1821) argumentuje ve prospěch sjednocené, spolupracující Evropy⁵, která jedině tak dokáže uspořádat své finanční a hospodářské záležitosti a čelit budoucím výzvám. Ty Schmidt-Phiseldeck spatřuje především v konkurenčním střetu se Spojenými státy americkými a ve vnitroevropských sporech. Konkrétní Schmidt-Phiseldeckovy úvahy jsou až podivuhodně podobné politicko-ekonomické struktuře prvních evropských společenství 20. století: navrhuje vznik Evropského spolkového shromáždění, Kongresu, v jehož rámci by se scházeli panovníci a představitelé vlád, a Evropského soudu. Jako ekonom považuje za nutné také zrušit vnitřní evropská cla, ustavit jednotný trh a přjmout společnou měnu (Veber, 2009, s. 105–106). Svými návrhy Schmidt-

5 Schmidt-Phiseldeck nicméně poměrně nejednoznačně vymezil postavení jednotlivých evropských států v Evropském spolku. Pravděpodobně ale mělo být poměrně silné, Schmidt-Phiseldeck na rozdíl od Kanta preferoval konstituční monarchii se silným panovníkem.

-Phiseldeck výrazně předběhl dobu: Na evropském kontinentu se začaly naplno uskutečňovat až po druhé světové válce a strukturovaně je poprvé formuloval až maďarský matematik a ekonom Béla A. Balassa v roce 1961 v podobě stádií ekonomické integrace (např. Pelkmans, 2006, s. 7–9).

Vybraní autoři svými úvahami významně přispěli k filozoficko-teoretickému základu evropského federalismu. Jejich nástupci na ně v průběhu 19. století do značné míry navazovali, aniž by přicházeli s nějakými výrazně odlišnými podnětnými konstrukty. Nadto je právě nadcházející období symbolizováno tenzemí mezi osvícenstvím a přicházejícím romantismem a s nimi spjatým nacionalismem, jenž postupně nabýval extrémních poloh. Část zástupců romantismu se jala obhajovat Kantovu vizi věčného míru pomocí federativního uspořádání Evropy, jež mělo vyřešit sváry a nepokoje, z nichž zastánci úzké evropské integrace vinili národní státy. Činili tak především pomocí mírových kongresů, které představovaly první vyvrcholení eurofederalistického úsilí (Veber, 2009, s. 108–111). V návaznosti na ně však nepřišla žádná adekvátní politická odpověď, jež by se pokusila o realizaci alespoň minimální integrační konstrukce.

Na neúspěchu snah mírových kongresů měli nicméně značný podíl i samotní jejich organizátoři a účastníci. Od počátku se do nich sice zapojovali významní zastánci integrace evropských států, jako Victor Hugo nebo jeden ze sjednoti-

telů moderního italského státu Giuseppe Mazzini, avšak jejich projevy postrádaly pevné integrační základy, o něž by bylo možné se při realizaci opřít. Delegátů kongresů přibývalo stejně jako programů, až účastníci postupně dospěli k heslu Spojených států evropských. Jejich význam však časem upadal, eurofederalistické hnutí kleslo na okraj zájmu a ke konci 19. století v mezistátních vztazích převážily vypjatý nacionalismus, šovinismus a vzájemná nedůvěra, které vyústily v první válku světového rozsahu.

Cesta k druhému vrcholu evropského federalismu

Postup k druhému vrcholu eurofederalismu začal již během první světové války, kdy se opět objevily úvahy na sjednocení evropských států v podobě federativního uspořádání s mírovými – nikoliv expanzivními – cíli. Mezi první takové myslitele lze zařadit Friedricha Naumanna⁶, který roku 1915 uveřejnil spis *Mitteleuropa*. V něm nejenže předznamenal obrat pozornosti k regionu střední Evropy, ale předložil také vizi jakéhosi nadstátu svázaného dohodami, který by dosahoval cílů mezinárodní bezpečnosti a společného blahobytu

6 Naumannovy neexpanzivní záměry jsou nicméně zpochybňovány. Polemizuje s nimi např. historik Jiří Kořalka (2003), který tvrdí, že se v případě poslance říšského sněmu Friedricha Naumanna jednalo o formulaci plánu německé hegemonie v Evropě.

pomocí intenzivní ekonomické a obchodní spolupráce, jednotného právního řádu či společného dopravního systému (Naumann, 2015). Opět byly také zakládány různé spolky a iniciativy, které s větší či menší představou o finálním uspořádání horovaly za spolupráci evropských států (Veber, 2009, s. 120–121). Nepřicházely ale s ničím zásadně novým a své návrhy nadále stavěly na filozoficko-teoretickém základu formulovaném Kantem, Saint-Simonem či Schmidt-Phiseldeckem.

S promyšlenějšími konstrukcemi federací evropských států se lze setkat především v mezizálečném období, v reakci na první světovou válku. Vznikaly první návrhy „evropských ústav“, jednotliví myslitelé přicházeli s podrobně vypracovanými podobami nadnárodních institucí, došlo dokonce i na pokusy o samotnou realizaci myšlenek na federální uspořádání evropských států (Panevropská unie). Vybraní evropští myslitelé nacházeli v důmyslnějších společensko-ekonomicko-politických konceptech evropské federace odpověď na otázku, jak předejít opakování konfliktu tak velkého rozsahu, přičemž zjevnou inspirací jim byla právě vzniklá Společnost národů, organizace, která svým cílem předcházel světovým konfliktům navazovala na předešlé snahy o to samé, ač pouze v hranicích evropského kontinentu (např. Holsti, 1991).

Úsilí o dosažení Kantova věčného míru získalo v podobě Společnosti národů zcela poprvé pevně ukotvené struktury, v jejichž rámci se mohli zástupci jednotlivých států podílet na rozhodo-

vání; serióznost a vyšší transparentnost. Takové měly být i budoucí úvahy o federaci evropských států, které postupně začaly zohledňovat nejen ekonomicko-obchodní, ale i další rozměry udržitelného mírového soužití, zejména rozměr sociální, kulturní a bezpečnostně-obranný. Se Společností národů se zakořenila i teze o nutnosti ustanovení pevného rozhodčího orgánu, který měl nadále být rovněž součástí úvah evropských federalistů (zpravidla v podobě jakéhosi evropského soudního dvora, s čímž přišel už Schmidt-Phiseldeck). Všechny tyto prvky se pak velmi krátce po válce obtiskly do ambiciozního projektu, který se realizací své promyšlené struktury a svou vitalitou zapsal do dějin evropských integračních úvah.

Richard Mikuláš hrabě Coudenhove-Kalergi je patrně nejvýznamnějším autorem na cestě k druhému vrcholu eurofederalismu. Záhy po první světové válce, v roce 1923, vydal knihu *Pan-Europa*, jejímž poselstvím bylo dosažení míru v Evropě pomocí politické unie, která by sjednotila celý kontinent. Nejednalo se o úvahy zralého muže, ale ani ne třicetiletého nadějného diplomata, výjimečně vybaveného znalostmi jazyků a širokým přehledem. Díky své nadstranickosti a takřka okamžitým překladům do devíti jazyků si jeho návrh Panevropské unie rychle získal mnoho příznivců, a to i z řad předních národních politiků (k projektu se hlásili Tomáš G. Masaryk, Karl Renner, Leon Blum nebo Edvard Beneš). V jednotlivých státech začala brzy vznikat podpůrná infrastruk-

tura výborů, projekt se již v polovině 20. let dočkal poměrně vysoké konjunktury (Gerbet, 2004, s. 27) a Coudenhove-Kalergi tak mohl začít uskutečňovat své představy nastíněné v knize. Vlivem ne-předvídatelných externích faktorů však projekt absolvoval pouze první fázi z plánovaných čtyř: propagační a výchovnou činnost.

Na 11 kapitolách *Pan-Evropy* Coudenhove-Kalergi (1926) vysvětluje, proč se Evropa neobejde bez sjednocovacích aktivit, přičemž jako jeden z mála vytyčil hranice Panevropské unie, kterou měl tvořit evropský kontinent bez Velké Británie a Ruska. Podstatnější ale byla autorova následná činnost. Aby byly naplněny všechny čtyři fáze ustavení Panevropské unie (tedy kromě propagace ještě vznik rozhodčího soudu či garančního paktu, jednotného hospodářského prostoru a panevropské ústavy, jež měla celý projekt završit), Coudenhove-Kalergi koncipoval institucionální rámec Panevropské unie coby nestranické hnutí za sjednocení Evropy. Jeho struktura sestávala z ústředí se sídlem ve Vídni, jež tvořil unijní prezident (se spíše reprezentativní než rozhodovací funkcí), ústřední rada a dvě kanceláře: jedna pro hospodářství a administrativu a druhá pro propagaci myšlenek Panevropské unie. Ústřední rada se pak skládala z prezidentů jednotlivých plně samostatných národních sekcí a požívala statusu nejvyšší unijní instance. Celá organizace byla založena na principu federalismu (Veber, 2009, s. 132). Coudenhove-Kalergi, který přirozeně zastával pre-

zidentský post ve struktuře hnutí, šel ale ještě dál a roku 1926 začal pořádat Panevropské kongresy.

K zásadnímu posunu došlo roku 1930, kdy byl vytvořen návrh Panevropského paktu. Právě tento pakt hovořící o Evropském svazku států předkládá návrh institucionální struktury, která – ještě mnohem více než v případě úvah Schmidt-Phiseldecka – evokuje uspořádání poválečných evropských společenství, z nichž se postupně vyvinula Evropská unie. Budoucí Svazek států měla spravovat Spolková rada složená vždy z jednoho zástupce členského státu, Spolkové shromáždění s poměrně rozsáhlými pravomocemi, exekutivní Spolkový úřad a Spolkový soud. Spolkovému úřadu a Spolkové radě měl předsedat Spolkový kancléř (Veber, 2009, s. 132–133). Nicméně už ve zmíněném roce 1930 zasáhla Coudenhoveovo úsilí světová finanční a hospodářská krize. Nadcházející příklon k protekcionismu a politické taktizování ze strany vlád evropských států zasadily spolu s nástupem nacistů Panevropské unii poslední ránu. Coudenhove-Kalergi emigroval do Spojených států a evropskému federalismu se věnoval jen v rámci akademické a osvětové činnosti. V poválečné době diplomat nadále hájil a prosazoval některé z nadčasových myšlenek Panevropské unie v rámci projektu Evropské parlamentní unie, jeho úsilí už ale nedoznalo meziválečného úspěchu (Veber, 2009).

Ještě před druhou světovou válkou s Coudenhove-Kalergim úzce spolupracoval socialistický politik a šestinásobný francouzský premiér Aristide

Briand, který vytrvale prosazoval ideu evropské (kon)federace v rámci Společnosti národů. Hovořil o solidaritě mezi státy, založené na multilaterálních dohodách za účelem mírového soužití evropských národů. Jeho myšlenky směřovaly k jednotnému trhu či společné dopravní infrastrukturě. Briandovy úvahy byly podpořeny i Panevropským hnutím, sám Coudenhove-Kalergi byl ale z Brianda rozpačitý: Briand nebyl dlouhou dobu schopen přijít s nějakým konkrétním plánem, navíc byl toho názoru, že se státy nemají k ničemu zavazovat a podoba federace vyplýne až z postupné diskuse. Z té pak vzešla velmi kompromisní podoba Briandova *Memoranda o organizaci režimu evropské federální unie* (1930), které si svou vágností a rozhněvněním charakterem nezadalo s úvahami romantiků 19. století. Jádrem evropského sjednocení mělo být sblížení Francie s Německem, unie evropských států měla být zejména morální, přičemž návrh přicházel jen s jakýmsi institucionálním náčrttem Evropské konference, Politického výboru a sekretariátu a jim vyhrazených kompetencí⁷ (Veber, 2009, s. 138–140).

Briandovo *Memorandum* zaznamenalo jen velmi vlažné přijetí, vlády zásadních evropských států se proti němu dokonce kriticky vymezily. My-

⁷ Briandovy teze dále podrobně filozoficky rozpracovával radikální politik a stoupenc Panevropy Édouard Herriot, domýšlel jejich praktické fungování a věnoval se například důsledkům omezení suverenity států, které muselo zákonitě přijít (Veber, 2009, s. 136).

šlenky na realizaci federace evropských států byly obecně odsouvány do budoucna, na „příhodnější dobu“ (Veber, 2009, s. 127). Sjednocená Evropa byla před druhou světovou válkou v zájmu čím dál menšího počtu aktérů. I z francouzských návrhů na konfederaci (spíše než federaci) začal být patrný posun veřejného mínění k nemožnosti uskutečnění vize o Spojených státech evropských. Budoucí evropské uspořádání by mělo nabýt rozvolněnější struktury, ovšem s dominantní úlohou Francie. V myslích většiny Francouzů bylo nereálné, aby zástupci státu rozhodovali po boku svých německých kolegů. Jediná cesta k míru byla spatřována v silné poválečné Francii a porobeném Německu. Se svými úvahami nakonec výrazněji neuspěl ani Briand, ani jeho politický oponent, rovněž vícenárobný francouzský premiér Édouard Herriot, jenž nabádal Evropu a Evropany k vytvoření Spojených států evropských (Strejček et al., 2022, s. 16). Bylo to však poprvé, kdy nápad úzké evropské integrace prosazoval některý z vysoce postavených politiků významné evropské země.

Objevovaly se sice další snahy o sjednocení evropských států, druhému rozsáhlému válečnému konfliktu ale nezabránily. A právě za války vznikl ve věznici na italském ostrově Ventotene spis, který spolu s úsilím diplomata Coudenhove-Kalergiho a státníka Brianda tvoří pomyslný trojlístek, na němž byl vystavěn druhý, poválečný vrchol eurofedelatistické činnosti. Manifest Altiera Spinelliho, Ernesta Rossiho a Eugenia Colorniho

z roku 1941 byl na svou dobu velmi radikální. Ostře se stavěl proti minulému selhání státu v ochraně před německou agresí a zdůrazňoval potřebu vytvoření evropské federace pro řešení všech zásadních politických problémů, kterým tehdejší Evropa čelila (Spinelli et al., 2013).

Manifest zdůrazňoval problém svobodného určení státního režimu, které může mít potenciál ohrozit životní zájem ostatních (evropských) států. Odkazuje tím (více či méně explicitně) na odvěké volání po republikánském, respektive demokratickém zřízení států federace a existenci rozhodčího orgánu s tím, že tyto faktory by s největší pravděpodobností zabránily mezistátním ohrožením. Text *Ventotenského manifestu* nijak zvlášť nespecifikuje podobu budoucího uspořádání a spíše se blíží původním Kantovým úvahám. Jedná se ale o tak sebevědomou obžalobu národního státu a zároveň obhajobu nutnosti evropské federace, že se spis stal později programem eurofederalistického hnutí.

Evropské poválečné elity a myslitelé došli k názoru, že dosavadní úvahy a nesmělé pokusy o sjednocení evropských států musí následovat rozhodná akce. Zločinná nacistická ideologie naplno obnažila jednu ze zásadních příčin jak druhé, tak předtím i první světové války: přebujelý nacionaismus a nezdravé pojetí národního státu. Proti těmto spouštěčům konfliktů se důrazně ohrazovali právě federalisté, kteří ve federativním uspořádání evropských států nalézali kýžený kauzální mechanismus vedoucí ke kantovskému trvalému míru:

Co možná nejtěsnější integrace států, které jsou svázané do politické unie společnými nestrannými a kompetenčně oddělenými institucemi, zapříčiní postupné smazávání kulturních rozdílů a rozpouštění nacionalistických tendencí. Se sjednocováním kontinentu se navíc pojila slastná představa hospodářského růstu a vysoké stability. Jednotliví federalisté se rozcházeli pouze v míře a rozsahu, do jakých má dojít k provázání evropských států a odevzdání části jejich pravomocí a suverenity. Uspokojivé řešení a nastavení jednotného kurzu měla přinést diskuse a spolupráce jednotlivých organizací podporujících myšlenku úzké evropské integrace.

Druhý vrchol evropského federalismu přinesly první poválečné roky. Právě v nich se ustavuje Unie evropských federalistů (U. E. F., prosinec 1946), která přijímá tzv. program z Hertensteinu. Ten staví na 12 tezích, jež požadují mimo jiné vznik evropské federace budované na principech demokracie a na bázi nově ustavené Organizace spojených národů, zřízení federálních orgánů s vyhrazenými kompetencemi v obraně, politice, hospodářství a sociálně-kulturním rozvoji či zakotvení celoevropského systému občanských a lidských práv. U. E. F. se postupně stala poměrně masovou organizací čítající na 150 000 členů a sdružující asi 17 národních organizací. Vedle ní nicméně koexistovala ještě Coudenhoveova nově založená Evropská parlamentní unie, která ve stejně době přišla se svým vlastním programem, tzv. plánem z Inter-

laken. Ten přímo operuje s termínem Federace spojených států evropských a počítá se spojením všech evropských demokratických zemí. Dále požaduje ustavení dvoukomorového evropského parlamentu, federální vlády, postu federálního prezidenta a Nejvyššího soudního dvora. A neopomíná zdůraznit ani zachování rozsáhlých kompetencí pro národní státy, ačkoliv takto dohromady by to podle Václava Vebera pravděpodobně nemohlo fungovat (Veber, 2009, s. 183–187).

Další, kdo převzal roli iniciátora a organizátora evropských integračních snah, byl významný britský státník Winston Churchill. Nahradil tak Brianda, kterého spolu s Coudenhovem-Kalergim a dalšími zastánci úzkého integračního projektu v Evropě podporoval už v meziválečném období. Kdykoliv nezastával vůdčí postavení v britské exekutivě, veřejně se vyslovoval ve prospěch sjednocování evropských států, a to explicitně do Spojených států evropských (Churchill, 2014). Jeho úsilí se však nejvíce koncentrovalo do vzniku volnějšího evropského uskupení v rámci Rady Evropy, přičemž základ úspěchu viděl ve francouzsko-německém smíření. Roku 1947 stál Churchill v pozadí vzniku Hnutí za spojenou Evropu, z jehož společné iniciativy s Francouzskou radou za sjednocenou Evropu se 7.–10. května 1948 schází Haagský kongres (Gerbet, 2004, s. 41–44). Právě ten má konečně rozhodnout a iniciovat hlavní směr postupu evropské integrace.

Vrcholné schůze v Haagu se zúčastnilo na 800 delegátů z 16 evropských zemí: zástupci

různých hnutí, spolků, kolektivů, politické elity, zastánci všech možných směrů, federalisté, přívrženci sektorového sjednocování, obhájci volnějšího svazku evropských států a další. Kongresu předsedal Winston Churchill. Jednání provázelo nadšení, nadnesené fráze a značný idealismus, což se odrazilo i v závěrech kongresu. Ty ale uspokojily eurofederalisty jen částečně, protože například dostatečně nereflektovaly předpoklad podílu běžných občanů na vládnutí. Výsledná rezoluce sice požadovala vytvoření sjednocené demokratické Evropy; byl odsouhlasen požadavek na vznik unie nebo federace s tím, že jednotlivé národní státy odevzdají část svých svrchovaných práv na nadnárodní úroveň, a dále na utvoření společného evropského trhu a shromáždění. Nebyl ale schválen návrh na zavedení přímé volby do evropského parlamentu, vytvořen měl být z delegací národních shromáždění (Veber, 2009, s. 201–204).

Haagský kongres spustil kýzený politický proces vývoje evropské integrace. Čelní politici států již existujícího Bruselského paktu (Francie, Velké Británie a států Beneluxu) se začali častěji scházet ke společným konzultacím a úsilí o uskutečnění nějaké formy evropské federace se zdálo být silné a vytrvalé. Francouzský ministr zahraničí Robert Schuman zvedl návrh vzniku orgánu, který by monitoroval a projednával výsledky evropské integrace, ačkoliv výsledná instituce uspokojila jen málokoho (Gerbet, 2004). V roce 1949 byla založena Rada Evropy, a to jako

výsledek názorových výměn mezi stoupenci federalistického a mezivládního pojetí nového evropského uspořádání. Spolu se Schumanovou deklarací a Pařížskou smlouvou z následujících let 1950 a 1951, s nimiž se zúčastněné státy vydaly cestou postupné sektorové integrace, zaznamenáváme konec pomyslného zlatého období evropského federalismu. Eurofederalistům začalo být jasné, že vzniklé organizace následují jejich přesvědčení jen částečně, a k tomu velice pomalu. Integrace se opírala spíše o funkcionální prvky ekonomické povahy než o kulturně-konstitucionální elementy budoucí federace, nastavený kurz si navíc získal více příznivců než eurofederalismus. Politická relevance evropských federalistů, kteří požadovali vpravdě až revoluční proměnu západoevropské politické architektury, se začala vytrácat.

Epilog: Eurofederalizační úsilí dnes a potenciální třetí vrchol

Aktivita evropských federalistů se nicméně nevytratila a podle tzv. gradualistických zastánců federace, kteří operují s postupným dosahováním ideových cílů v rámci existujících struktur, Evropská unie k takovému uspořádání nadále pomalu směřuje. Jak uvádí Tereza Novotná (2016), „myšlenka federality a jednoty Evropy je obsažena v zakládajících smlouvách všech evropských společenství, jež nakonec vyústily v založení svazku národů – Evropské unie“. Robert Schuman ve své

deklaraci z 9. května 1950 několikrát vyzdvihuje počátek evropské integrace v mírovém svazku mezi Francií a Německem, jenž „povede k uskutečnění prvního konkrétního základu evropské federace, který je nezbytný pro zachování míru“ (Schuman, 2015). Přesto nemalá část eurofederalistého ideového hnutí projevovala nespokojenosť s integračním vývojem a nadále přicházela s novými náměty, například na ustavení evropského politického společenství, se zřejmými federalistickými rysy: s vlastní ústavou, dvoukomorovým parlamentem, pravomocemi ve výběru daní apod. Tyto návrhy ale měly být uskutečněny prakticky okamžitě, přijetím evropské ústavy, která by navíc vzešla z iniciativy lidí. V tomto pojetí se radikálnější zastánici evropské federace zásadně rozcházeli (a nadále rozcházejí) v názoru právě s gradualistickými federalisty. Názorový střet těchto dvou skupin dodnes určuje dynamiku promýšlení vývoje evropské integrace (Kratochvíl, 2008, s. 55–58).

Federalistické pojetí evropského uspořádání jako kombinace sdílené ústřední vlády a do značné míry samosprávných členských států se silnými pravomocemi však nezaniklo. V 80. letech bylo politologem Johnem Pinderem znovu zvednuto pod pojmem „neofederalismus“ (Pinder, 1986) a v současnosti naopak představuje vlivnou alternativu vůči liberálnímu mezivládnímu přístupu⁸.

8 Jak už název napovídá, liberální mezivládní přístup staví své předpoklady na kruciální roli národních vlád při rozhodování

Neofederalismus se stal odpovědí na zvýšený aktivismus Evropského parlamentu, přijetí Jednotného evropského aktu (1986) a další prohlubování evropské integrace. Opět si našel mnoho zastánců jak mezi akademiky (např. Guérot, 2014; Koslowski, 1999; Sbragia, 2004), tak mezi vlivnými politiky⁹. Stále také fungují a jsou aktivní Unie evropských federalistů či Mezinárodní evropské hnutí, jež se zformovalo z Hnutí za spojenou Evropu. Na politickou podporu federalizace evropských států vznikly už i první ryze celoevropské strany: v roce 2011 Evropská federalistická strana a roku 2016 Volt Europa. A eurofederalismus zaznamenal i dílčí hmatatelné úspěchy.

Snad největšího vzmachu a potenciálně třetího vrcholu se evropskému (neo)federalismu dostalo v prvních letech nového tisíciletí, kdy byl svolán Konvent o budoucnosti Evropy (zasedal od 28. února 2002 do 20. července 2003). Konvent měl

na evropské úrovni. Integrační proces přitom tvoří tři fáze: (1) utváření státních preferencí za přispění nevládních skupin (lobby), (2) mezistátní vyjednávání na tomu určených fórech (summits) za účelem prosazení národních zájmů a (3) provádění uzavřených dohod, kdy se teprve uskutečňuje samotná integrace. Integrační instituce mají poměrně slabou pozici, protože nejsou iniciátory integrace, a slouží jen ke kontrole dodržování závazků. Nejvýznamnějším představitelem liberálního intergovernmentalismu je Andrew Moravcsik (viz např. Kratochvíl, 2008, s. 163–178; Moravcsik, 2018; Schimelfennig, 2021, s. 61–78).

9 Mezi významnými hlasateli federalizace Evropské unie figurují někdejší německý ministr zahraničí Joschka Fischer nebo bývalý belgický premiér, v současnosti vlivný poslanec Evropského parlamentu, Guy Verhofstadt.

projednat lepší rozdělení institucionálních kompetencí v Evropské unii, možnosti posílení demokracie, efektivity a transparentnosti, a především text potenciální evropské ústavy. A skutečně, v první polovině roku 2003 Konvent projednal a připravil text, který se stal návrhem Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Maciejewski, 2023). Ten zakotvuje vpravdě federalizační prvky jako společnou vlajku, motto či výrazné rušení jednomyslnosti v rozhodování. Následný sled událostí ale federalistickému úsilí opět nepřál: poté, co ústavní text prošel schvalovacím kolečkem unijních institucí, byl v pozměněné, ale stále v pro eurofederalisty poměrně uspokojivé podobě předložen k posudku občanům jednotlivých států. Následná zamítnutí návrhu v referendech ve Francii (29. května 2005) a v Nizozemsku (1. června 2005) zasadila eurofederalistickým snahám vážnou ránu.

Lisabonská smlouva, která vzešla z obecně přijatelných pozůstatků Smlouvy o Ústavě pro Evropu, je dodnes pro zastánce evropského federalismu pouhým odrazem ambicí, které smluvní text první reálné evropské ústavy odrážel. V jejich očích se jedná pouze o další z řady integračních smluv (ačkoliv zásadní), jež nezavádí kulturně-společenské prvky společné pro celý evropský kontinent. Rozhodování o zásadních otázkách na unijní úrovni nadále probíhá jednomyslnou formou, členské státy nejsou zapojené do všech integračních aktivit a integrace jednotlivých členů se uskutečňuje rozdílnou rychlostí. A tak eurofe-

deralistické úsilí neustává. Jeho zastánci nadále pokračují ve své činnosti, jelikož dodnes nebyly zcela naplněny cíle ani jednoho z teoreticko-filozofických proudů evropského federalismu.

Seznam použitých zdrojů

- BURGESS, Michael, 2003. Federalism. In: DIEZ, Thomas, WIENER, Antje (ed.). *European Integration Theory*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, s. 25–44. ISBN 9780199226092.
- COUDENHOVE-KALERGI, 1926. *Pan-Europa*. Praha: Aventinum.
- FOSSUM, John Erik, 2017. European Federalism: Pitfalls and Possibilities. Online. *European Law Journal*. Vol. 23, no. 5, s. 361–379. ISSN 1351-5993. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/eulj.12250>. [cit. 2024-03-15].
- GERBET, Pierre, 2004. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-0111-7.
- GUÉROT, Ulrike, 2014. Res Publica Europaea: A Citizens-Based Concept To Re-Think Political Integration of Europe. In: FIORENTINI, Riccardo a MONTANI, Guido (ed.). *The European Union and Supranational Political Economy*. London: Routledge, s. 159–180. ISBN 9781138786646.
- HOLSTI, Kalevi J., 1991. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648–1989*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521399296.
- CHURCHILL, Winston, 2014. *Address given by Winston Churchill (Zurich, 19 September 1946)*. Online. Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History. 06/05/2014. Dostupné z: http://www.cvce.eu/obj/address_given_by_winston_churchill_zurich_19_september_1946-en-7dc5a-4cc-4453-4c2a-b130-b534b7d76ebd.html. [cit. 2024-03-15].
- JASPERS, Karl, 1999. Kantův spis „K věčnému míru“. *Reflexe: Filosofický časopis*. Č. 20, s. 1–23. ISSN 0862-6901.

- KANT, Immanuel, 1999. *K věčnému míru. O obecném rčení: Je-li něco správné v teorii, nemusí se to ještě hodit pro praxi.* Praha: Oikoymenh. ISBN 80-7298-073-4.
- KOŘALKA, Jiří, 2003. Mitteleuropa Friedricha Naumanna jako plán německé hegemonie v Evropě za první světové války. *Dějiny a současnost. Kulturně historická revue*. Roč. 25, č. 1, s. 12–16.
- KOSLOWSKI, Rey, 1999. A Constructivist Approach to Understanding the European Union as a Federal Polity. Online. *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, no. 4, s. 561–578. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/135017699343478>. [cit. 2024-03-15].
- KRATOCHVÍL, Petr, 2008. *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-467-0.
- MACIEJEWSKI, Mariusz, 2023. *Niceská smlouva a Konvent o budoucnosti Evropy*. Online. Evropský parlament. 11-2023. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/4/niceska-smlouva-a-konvent-o-budoucnosti-evropy>. [cit. 2024-03-15].
- MORAVCSIK, Andrew, 2018. Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe. Online. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 56, no. 7, s. 1648–1674. ISSN 0021-9886. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.12804>. [cit. 2024-03-15].
- NAUMANN, Friedrich, 1915. *Mitteleuropa*. Berlin: De Gruyter. ISBN 9783112385241. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1515/9783112385241>.
- NOVOTNÁ, Tereza, 2023. *Idea Kantova věčného míru z evropského integračního pohledu*. Online. AMO. 22. 2. 2016. Dostupné z: <https://www.amo.cz/idea-kantova-vecneho-miru-z-evropskeho-integracniho-pohledu/>. [cit. 2024-03-15].
- PELKMAN, Jacques, 2006. *European Integration: Methods and Economic Analysis*. 3rd ed. New York: Financial Times Prentice Hall. ISBN 9780273694496.
- PINDER, John, 1986. European Community and Nation-State: a Case for a Neo-Federalism? Online. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*. Vol. 62,

- no. 1, s. 41–54. ISSN 1468-2346. Dostupné z: <https://doi.org/10.2307/2618066>. [cit. 2024-03-15].
- ROSAMOND, Ben, 2000. *Theories of European Integration*. London; New York: Macmillan, 2000. ISBN 9780333693520.
- SAINT-SIMON, Claude-Henri de, 2014. *De La réorganisation de la société européenne*. Paris: Editions Payot & Rivages. ISBN 9782743628314.
- SBRAGIA, Alberta, 2004. *The Future of Federalism in the European Union*. Online. University of Pittsburgh: University Library System. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/id/eprint/1877>. [cit. 2024-03-15].
- SCHIMMELFENNIG, Frank, 2021. Liberal Intergovernmentalism. In: RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle a NEWSOME, Akasemi (ed.). *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Cham: Palgrave Macmillan, s. 61–78. ISBN 978-3-030-51793-9.
- SCHUMAN, Robert, 2015. *The Schuman Declaration of 9 May 1950*. Online. Publications Office of the European Union. Dostupné z: <https://doi.org/10.2775/065>. [cit. 2024-03-15].
- SPINELLI, Altiero; ROSSI, Ernesto a COLORNI, Eugenio, 2013. *The Manifesto of Ventotene (1941)*. Online. Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History. 02/12/2013. Dostupné z: http://www.cvce.eu/obj/the_manifesto_of_ventotene_1941-en-316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc.html. [cit. 2024-03-15].
- STREJČEK, Petr; BROUL, David a JANEKA, Jakub, 2022. *Evropa spolu: průvodce po historii i současnosti Evropské unie*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého. ISBN 978-80-244-6185-4.
- VEBER, Václav, 2009. *Dějiny sjednocené Evropy*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. ISBN 978-80-7106-570-8.

Mgr. David Broul

Působí jako doktorand na Katedře politologie a evropských studií Univerzity Palackého v Olomouci. Věnuje se problematice evropské integrace, českému předsednictví a je spoluautorem knihy *Evropa spolu: průvodce po historii i současnosti Evropské unie*.

Praxe jiných federací

Porovnávacia štúdia federálnych systémov v Spojených štátoch amerických, Nemecku, Brazílii a Švajčiarsku

JUDr. Jana Kazaz, LLM, SJD

Európska únia je často definovaná ako organizácia *sui generis*, ktorá kombinuje aspekty medzinárodnej organizácie aj federácie (Odermatt, 2021). Federálne zriadenie, ku ktorému EÚ smeruje, je definované ako „systém vlády, ktorý rozdeľuje moc medzi väčšiu ústrednú vládu a miestne a regionálne vlády pod ňou“ (Cydni, 2019). Z celkového počtu 193 krajín vo svete má ústavne zakotvený federálny systém len 25 z nich¹. Každý z týchto federálnych štátov sa líši vo svojej štruktúre a fungovaní, pričom medzi najznámejšie federálne štáty

¹ Aktuálny prehľad federácií viď Forum of Federations (2022a), dostupné z: <https://forumfed.org/countries>.

patria napríklad Spojené štáty americké, Kanada, Nemecko, Brazília, Austrália a Švajčiarsko.

Federálne usporiadanie prináša viaceré výhody, vrátane zachovania rôznorodosti a kultúrnej identity rôznych regiónov, decentralizácie moci, ale aj rozvoj trhovej ekonomiky a spoločného trhu². Taktiež federálne štruktúry môžu byť adaptívnejšie k spoločenským zmenám, pretože umožňujú jednotlivým časťam krajiny prijímať politické rozhodnutia a zákony, ktoré najlepšie zodpovedajú ich potrebám a preferenciám (Krutz et al., 2021).

Snahou tohto článku je prostredníctvom komparatívnej optiky skúmať federalistické usporiadanie Spojených štátov amerických, Spolkovej republiky Nemecko, Brazílskej federatívnej republiky a Švajčiarskej konfederácie. Každá časť venujúca sa jednej z týchto krajín ponúka analýzu federalistických princípov, inštitucionálnych rámcov a historického dedičstva. Cieľom tohto skúmania je prispieť k prebiehajúcemu diskurzu o budúcom možnom smerovaní vývoja v rámci EÚ.

Spojené štáty americké

Po skúsenostiach s voľným zväzkom zriadeným Článkami Konfederácie z roku 1777, v ktorom boli značné právomoci ponechané jednotlivým štátom,

2 Viac o výhodách a nevýhodách federalizmu vid' Forum of Federations (2022b), dostupné z: <https://forumfed.org/document/federalism-and-economic-policy-making-advantages-and-disadvantages-of-the-federal-model/>.

vrátane daní a regulácie obchodu, si politická elita Spojených štátov uvedomila potrebu silnejšej centrálnej vlády. Preto boli s ratifikáciou Ústavy Spojených štátov³ v roku 1788 Spojené štaty americké založené ako federálny štát. Tvorcovia Ústavy, inšpirovaní ideálmi osvietenstva a skúsenosťami z antičkých a súčasných republík, zaviedli systém vlády založený na deľbe moci a systéme ústavných bŕzd a protiváh (*system of checks and balances*), aby zabránili možnej koncentrácii moci. Táto federálna štruktúra tak reagovala na potrebu súdržnosti medzi bývalými kolóniami, pričom zachovala suverenitu jednotlivých štátov (Hamilton et al., 2005).

Deľba moci medzi federálnou vládou a štátnymi vládami je vymedzená v Ústave Spojených štátov. Otcovia Ústavy sa snažili rozdeliť moc medzi štátmi a federálnou vládou tak, že federálna vláda disponuje s presne vymedzenými právomocami, zatiaľ čo štátom patrí všetko ostatné. Toto delenie je kodifikované v článkoch 1, 2 a 3 Ústavy, ktoré zriaďujú zákonodarnú, výkonnú a súdnú moc (v tomto poradí).

Článok 1 Ústavy Spojených štátov (1788), ktorý stanovuje, že „senát Spojených štátov bude pozostávať z dvoch senátorov z každého štátu (...) a každý senátor bude mať jeden hlas“, je základným prvkom federálnej štruktúry vlády USA. Poskytnutím každému štátu dvoch senátorov

3 Plné znenie Ústavy Spojených štátov vid' USA (1788), dostupné z: <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

s jedným hlasom ústava zabezpečuje, že v Senáte sú všetky štáty rovnocenné bez ohľadu na ich relatívnu populáciu, bohatstvo, moc alebo veľkosť. Rozdelenie moci v Senáte rovnako medzi štáty kompenzuje rozdelenie moci v Snemovni, v ktorej je počet poslancov za štát pridelený proporčne na základe počtu obyvateľov. Ako zdôraznil súdca Joseph Story (2014) vo svojich komentároch k Ústave Spojených štátov: „Rovnaký hlas povolený v senáte je (...) súčasne ústavným uznaním suverenity zo-stávajúcej v štátoch a nástrojom na jej zachova-nie. Chráni ich pred konsolidáciou štátov do uni-tárnej republiky.“ Kedže podľa Ústavy Snemovňa reprezentantov a Senát vykonávajú legislatívnu moc spoločne, každý federálny zákon potrebuje národné aj federálne schválenie: väčšinový hlas v Snemovni reprezentantov prejavuje národné schválenie, zatiaľ čo väčšinový hlas v Senáte vy-jadruje federálne schválenie (Hamilton nebo Ma-dison, 2019).

V prípade konfliktu medzi federálnou a štát-nou úrovňou spor o právomoci rieši Najvyšší súd Spojených štátov, ktorý od vzniku USA často rozho-doval o prekročenie ústavných právomocí Kongresu a siahanie na právomoci štátov (čl. 3). Súd sa často odvoláva na Desiaty dodatok, ktorý upresňuje, že právomoci, ktoré nie sú zverené Spojeným štátom Ústavou, ani nie sú štátom zakázané, sú vyhra-dené pre štáty alebo priamo občanov (Dod. II).

Ústavným mechanizmom na dosiahnutie sú-držnosti pri zachovaní rôznorodosti štátnych zá-

ujmov vo federálnom systéme USA je v prvom rade princíp dvojitej zvrchovanosti, podľa ktorého majú federálna vláda aj štátne vlády svoje vlastné sféry právomoci. Okrem toho vyššie spomínaný systém bŕzd a protiváh zabezpečuje, že moc je rozdelená medzi tri vetvy vlády, a to ako na federálnej, tak aj na štátnej úrovni, čo bráni tomu, aby sa akákoľvek jednotlivá entita stala príliš dominantnou. Okrem toho federalizmus umožňuje experimentovanie a inovácie v správe štátu, pretože štáty môžu slúžiť ako laboratóriá pre rozvoj politík a prispôsobovať riešenia miestnym potrebám a preferenciám. Koncept federálnych dotácií podporuje spoluprácu medzi úrovňami vlády tiež poskytovaním finančných prostriedkov na spoločné priority a zároveň umožňuje štátom flexibilitu pri implementácii.

Federálny systém USA čelí rôznym problémom, vrátane napäťia medzi federálnou a štátnou úrovňou, konfliktom o práva štátov verus národných záujmov a rozdielov v zdrojoch a kapacite medzi jednotlivými štátmi. Problém práv štátov a ich prekrývajúca sa jurisdikcia je prítomný v celej americkej histórii a vedie ku konfliktom a debatám o témach ako imigrácia, zdravotná starostlivosť a environmentálna regulácia (Conlan, 2014).

Z amerického federálneho usporiadania by mohla Európska únia vyvodiť niekoľko ponaučení. Zlyhanie Článkov konfederácie v Spojených štátoch vyplynulo z neochoty štátov delegovať významné právomoci centrálnej vláde, čo viedlo

k neefektívemu vládnutiu. Avšak prijatie novej Ústavy, ktorá udelila federálnej vláde právomoci nad reguláciou obchodu a zdanením, vládnutie výrazne zlepšilo. Oproti tomu EÚ síce reguluje voľný obchod, ale jej neschopnosť priamo vyberať dane bráni jej schopnosti účinne riešiť ekonomicke výzvy. Okrem toho sa EÚ zameriava hlavne na hospodársku spoluprácu a zanecháva medzery v kritických oblastiach ako je bezpečnosť a obrana, keďže nemá centralizovaný vojenský aparát podobný tomu v USA. Poučením sa z histórie by EÚ mohla získať prospech z centralizácie viacerých právomocí, najmä v oblastiach daní a obrany, aby zlepšila svoju schopnosť účinne riešiť ekonomicke a bezpečnostné problémy a zabezpečila prosperitu a bezpečnosť svojich členských štátov v globálnom kontexte. Pre udržanie súdržnosti pri rešpektovaní rôznorodosti národných celkov je zároveň kľúčové jasné rozdelenie právomocí medzi federálnou vládou a štátmi. Vo federálnom usporiadani EÚ by preto mali byť právomoci takatívne vymedzené pre nadnárodný level a zvyšok ponechaný pre jednotlivé štáty.

Spolková republika Nemecko

Federalistická štruktúra súčasného Nemecka má korene v období po druhej svetovej vojne. Po páde nacistického režimu sa spojenci snažili zabrániť opäťovnému vzniku centralizovaného autoritatívneho režimu v Nemecku. To v roku 1949 viedlo

k vytvoreniu Spolkovej republiky Nemecko, známé ako Západné Nemecko, ktorá prijala federalistický systém s cieľom decentralizovať moc a zabezpečiť demokratickú správu vecí verejných (Majone, 2005). Ústava Spolkovej republiky Nemecko s názvom *Grundgesetz* (Základný zákon)⁴, prijatá Parlamentnou radou v Bonne nad Rýnom, nadobudla platnosť 23. mája 1949, po tom, ako príslušné vojenské vlády západných okupačných mocností udelili formálny súhlas so zriadením Spolkovej republiky, a po súhlase parlamentov spolkových krajín s vytvorením federácie (*Bund*). Západné Nemecko sa v tom čase skladalo z 11 spolkových krajín a Západného Berlína, ktorý získal osobitný štatút štátu bez hlasovacieho práva. Východné Nemecko (NDR) bolo vytvorené ako unitárny štát. Rozpad komunistického bloku na konci 80. rokov otvoril cestu k zjednoteniu Nemecka, pričom integrácia Východného Nemecka do Spolkovej republiky si vyžadovala opäťovné vytvorenie piatich historických štátov⁵ na jeho území.

Grundgesetz (Nemecko, 1949) vo svojej druhej časti rozdeľuje právomoci medzi spolkovú vládu a 16 spolkových krajín, pričom spolkovým krajinám prenecháva značnú autonómiu (princíp subsidiarity). V článku 30 sa výslovne uvádza, že „pokiaľ

4 Plné znenie *Grundgesetz* vid Nemecko (1949), dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

5 Brandenburg, Mecklenburg–West Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt a Thuringia.

nie je v tomto základnom zákone stanovené alebo povolené inak, je výkon štátnej moci a plnenie štátnych funkcií záležitosťou spolkových krajín“. V článku 73 *Grundgesetz* vymedzuje záležitosti patriace do výlučnej spolkovej zákonodarnej právomoci, ako sú zahraničné veci, obrana a menová politika. V článku 74 potom upravuje záležitosti spadajúce do súbežnej zákonodarnej právomoci, v ktorých majú spolkové krajiny právo prijímať právne predpisy za predpokladu, že federácia nevyužíva svoje zákonodarné právomoci v danej oblasti. V Nemecku teda, na rozdiel od Spojených štátov, existuje aj súbežná legislatíva, do ktorej patrí napríklad občianske právo, trestné právo, väzenský systém, cestná doprava, právo združovania a zhromažďovania alebo právo týkajúce sa pobytu a usadenia cudzincov (čl. 74).

Nemecko funguje na základe modelu kooperatívneho federalizmu, v rámci ktorého spolková vláda a vlády jednotlivých spolkových krajín úzko spolupracujú pri formulovaní politík a riešení spoločných problémov (Börzel, 2001). Táto spolupráca je zabezpečená pomocou hornej komory nemeckého parlamentu (*Bundesrat*), v ktorej sa zástupcovia spolkových krajín zúčastňujú na legislatívnom procese, čím sa zabezpečuje, že ich záujmy budú zastúpené aj na federálnej úrovni (čl. 50–53).

Roland Sturm (2018) poukazuje na vývoj nemeckého federalizmu viac smerom k unitárnejšiemu modelu. Nemecký federalizmus, ktorý bol

pôvodne navrhnutý s cieľom uľahčiť spoluprácu medzi spolkovými krajinami, postupne presunul právomoci smerom k federálnej vláde, čím sa znížila autonómia regionálnych parlamentov. Tento trend je zrejmý v následných reformách federalizmu, ktoré centralizovali rozhodovanie a obmedzili samosprávu na úrovni jednotlivých spolkových krajín. Sturm ďalej konštatuje, že spolupráca medzi federálnou a krajinskou úrovňou sa vyvinula do „prepojeného federalizmu“ (*interlocking federalism*), ktorý sa vyznačuje inštitucionalizovaným spoločným rozhodovaním. Napriek svojej formálnej úlohe *Bundesrat*, ktorá zastupuje výkonné orgány jednotlivých spolkových krajín, často pôsobí podľa straníckej línie, čo posilňuje centralizačné tendencie. Finančné obmedzenia štátov ďalej stimulujú federálnu podporu, čo vedie k posilneniu spoločného vládnutia a prenosu kompetencií na federálnu vládu.

Nemecký federálny systém je dlhodobo oceňovaný pre svoju efektivitu pri manažovaní a zohľadňovaní regionálnych rozdielov (Hellfeld, 2021). Dnešný nemecký federalizmus čelí podľa Richarda Deega trom hlavným výzvam: Prvou je fiškálne vyrovnávanie medzi spolkovými krajinami, kde bohatšie spolkové štáty presadzujú menej horizontálnej redistribúcie daňových príjmov a viac fiškálnej decentralizácie. Druhou je strata legislatívnej a rozhodovacej autonómie v prospech EÚ – spolkové krajinu prišli o niektoré kompetencie, táto strata bola ale zároveň sčasti vykompenzovaná

ich zapojením do určovania politík Nemecka voči EÚ. Treťou výzvou potom je, že trhová integrácia vytvára stimuly pre centralizáciu aj decentralizáciu v nemeckom federálnom systéme, kde ekonomicky slabšie štáty presadzujú väčšiu federálnu podporu a politickú centralizáciu, zatiaľ čo konkurenčné štáty obhajujú decentralizáciu, aby mohli využívať svoju globálnu ekonomickú konkurencieschopnosť (Deeg, 2001, s. 51).

Poučenia z nemeckého federalizmu pre vývoj federalizmu v EÚ môžu byť nasledovné: Po prvej, ak ústava poskytuje súbežné právomoci federálnej a štátnej úrovni, ako je to v Nemecku, môže to viesť k budúcim tendenciám centralizácie. Je preto lepšie mať jasne stanovený zoznam, ktoré právomoci sú pridelené federálnej úrovni, ako je to v Spojených štátoch. Po druhé, s peniazmi prichádza kontrola a väčšie tendencie k federalizácii. Pred federalizáciou tak EÚ bude musieť zvládnuť problém ekonomicky nerovnomerných členských štátov. Týmto spôsobom sa bude môcť lepšie vyrovnáť s výzvami spojenými s budúcou integráciou a zabezpečiť, že jej štruktúra bude odolná a spravodlivá voči všetkým členským štátom.

Brazílska federatívna republika

Federálny systém Brazílie má hlboké historické ko-rene, ktoré siahajú až do prvej polovice 19. storočia, keď krajina získala nezávislosť (Souza, 2000). Prvý pokus o zavedenie federálnej formy vlády možno

datovať do roku 1831, avšak až prijatím brazílskej ústavy v roku 1891 sa federálna štruktúra formalizovala a stanovila sa v nej delba právomocí medzi federálnou vládou a štátmi. Tento federalistický systém sa ďalej upevnil vyhlásením ústavy z roku 1988⁶, ktorá decentralizovala právomoci a poskytla značnú autonómiu subnárodným subjektom (Souza, 2000).

Brazílska ústava definuje brazílsky federálny systém a vymedzuje zloženie a právomoci jednotlivých úrovni vlády. Brazílska federatívna republika je trojstupňová federácia a pozostáva z Únie, 26 štátov, jedného federálneho okrsku (Brasília) a približne 5500 obcí. Federálna vláda, vlády jednotlivých štátov a samosprávy majú svoje vlastné zákonodarné a výkonné inštitúcie a sú autonómne vo svojej jurisdikcii (Piancastelli, 2006).

Právomoci sú rozdelené medzi členov federácie podľa článkov 20 až 25 ústavy. Únia má najväčší počet výlučných právomocí a aj keď sú štátom priznané zvyškové právomoci, podrobne vymedzenie právomoci Únie obmedzuje ich výkon. Článok 23 uvádzza právomoci, ktoré majú byť vykonávané vykonávať spoločne Úniou, štátmi a obcami. Pokiaľ

6 Ústava sa v článku 1 začína takto: „Brazílska federatívna republika, ktorú tvorí nerozlučný zväzok štátov a okresov (municípios), ako aj federálny dištrikt, je demokratický právny štát založený na suverenite občanov, ľudskej dôstojnosti, sociálnych hodnotách práce a slobodnej iniciatívy a politickom pluralizme.“

Plné znenie viď Brazília (1988), dostupné z: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.

ide o súbežné právomoci, Únia si ponecháva väčšinu legislatívnych právomocí. Súbežné právne predpisy Únie, spolkových krajín a federálneho dištriktu sú vymedzené v článku 24 a týkajú sa oblastí, ako je vzdelávanie, zdravotníctvo, sociálna pomoc a ochrana životného prostredia. Federálne právne predpisy sú však nadradené právomociam štátov a obcí (Piancastelli, 2006), čím sa obmedzuje autonómia nižších územných celkov.

Mocenské konflikty medzi tromi úrovňami federácie rieši Federálny najvyšší súd. Podrobne ustanovenia o vnútrostátnom daňovom systéme a daňových povinnostiach sú uvedené v hlate VI ústavy a tendujú k výraznej fiškálnej decentralizácii (Forum of Federations, 2005).

Brazílsky federalizmus čelí niekoľkým výzvam. Celina Souza (2000) uviedla, že Brazílska ústava stanovuje dlhý zoznam súbežných právomocí pre všetky tri úrovne federácie s cieľom zaviesť kooperatívny federalizmus, ktorý sa však neuskutočnil z dôvodu rozdielnych kapacít spolkových vlád vykonávať verejné politiky. Nedostatok formálnej medzivládnej koordinácie v brazílskom federalizme, najmä vo fiškálnych a daňových záležitostiach, predstavuje významný problém (Costa a Mendes, 2000). Napriek podrobným ustanoveniam v ústave, ktoré vymedzujú právomoci a rozdelenie zdrojov, sú operačné pravidlá koordinácie neformálne, čo vedie k intenzívnej daňovej súťaži medzi štátmi. Výsledkom je mozaika medzivládnych vzťahov, ktorá bráni efektívному prerozdeľovaniu zdrojov.

Federálny systém Brazílie vychádza z hlbo-
kých historických koreňov a poskytuje cenné po-
naučenie pre Európsku úniu: Spolupráca medzi fe-
derálnymi štátmi by mala byť inštitucionalizovaná
a v prípade rozdielnych kapacít členských štátov
vykonávať svoje právomoci by mal existovať spôsob,
akým by im federálna vláda poskytla pomoc bez
toho, aby to viedlo následne k centralizácii.

Švajčiarska konfederácia

Federálny model Švajčiarska sa vyvíjal po stáročia
a jeho korene siahajú do histórie decentralizovanej
správy a kultúrnej rozmanitosti krajinnej. Federálny
systém vznikol na základe federálnej ústavy z roku
1848, hoci jeho územnú štruktúru do veľkej miery
formovali predchádzajúce útvary ako napríklad
Stará švajčiarska konfederácia a Napoleonov zá-
kon o sprostredkovaniu z roku 1803. Napriek tomu,
že federálna ústava neobsahuje výslovné zmienky
o federalizme alebo federálnom štáte, dokument
stanovuje základné politické princípy a štruktu-
rálne prvky, ktoré odrážajú federalistické ideály.
Federalizmus sa považuje za ústredný prvok švaj-
čiarskeho systému správy vecí verejných spolu
s ďalšími klúčovými princípmi, ako sú právny štát,
demokracia a sociálny štát (Waldmann, 2010, s. 3).

Švajčiarsky federalizmus sa vyznačuje vy-
sokým stupňom decentralizácie a všetkých 26
kantónov disponuje značnou mierou autonómie.
Vo Švajčiarsku existuje silná prezumpcia proti

vykonávaniu právomocí federálneho štátu, pokiaľ to nie je výslovne uvedené v ústave (*princíp enumerácie*, čl. 42) (Mueller a Vatter, 2017). Na rozdiel od iných federácií vo Švajčiarsku neexistuje federálny súd, ktorý by bol oprávnený kontrolovať ústavnosť federálnych zákonov alebo vykladať ústavu v prospech centralizácie.

Hlavnými inštitucionálnymi piliermi švajčiarskeho federalizmu sú jednak kantonálna väčšina, ktorá je hlavným nástrojom, ktorým možno zablokovať akúkoľvek pre kantóny nevhodnú zmenu ústavy, a jednak Rada štátov – jedna z dvoch komôr Federálneho zhromaždenia - ktorá dáva kantónom pôsobnosť v legislatívnom procese (čl. 148). Horizontálna spolupráca medzi kantónmi existuje na základe zmlúv uzavretých medzi jednotlivými kantónmi.

Švajčiarsky federálny systém funguje v rámci trojstupňovej štátnej štruktúry, kde komunálna úroveň závisí od kantonálneho práva, ako je uvedené v tretej hlave federálnej ústavy a v článku 50. Samotné kantóny sa podobajú nezávislým štátom a majú značnú autonómiu vo finančných otázkach, iniciatívach spolupráce a plnení úloh (čl. 1, 3 a 46).

Konfederácia zabezpečuje existenciu, územnú celistvosť a ústavný poriadok jednotlivých kantónov, ako je uvedené (čl. 1 a 52), inak výkon federálnych úloh prislúcha v prvom rade kantónom, pokiaľ ústava alebo federálny zákon neukladá inak (čl. 46). Kantóny sa aktívne podieľajú na politickej rozhodovacnej procese Konfederácie, majú

spoločné ústavné právomoci a podieľajú sa na legislatívnych a zahraničnopolitických rozhodnutiach (čl. 4, 45, 55, 141, 147, 150 a 160). Okrem toho spolková ústava zabezpečuje rovnaké zaobchádzanie s kantónmi a usiluje sa o vyrovnanie finančných zdrojov a zaťaženie medzi nimi (čl. 135). Solidarita a vzájomná ohľaduplnosť medzi Konfederáciou a kantónmi, ako aj medzi kantónmi navzájom, je založená na ústavnom princípe lojality zakotvenom v článku 44 (Waldmann et al., 2017, kap. 6).

Federácia z roku 1848 vytvorila multikultúrny štát so štyrmi jazykmi a dvoma kresťanskými náboženstvami, čo bolo v danom období v kontraste so štátnymi projektmi v Nemecku alebo Taliansku (Dardanelli a Mueller, 2019). Kantóny si zachovali širokú autonómiu a federálne usporiadanie bolo formované aj priamou demokraciou. Nič z toho však nedokázalo zastaviť vývoj smerom k centralizovanejšiemu štátu. Ako podotýkajú Paolo Dardanelli a Sean Mueller (2019, s. 40) vo svojom hodnotení (de)centralizačných tendencií, to, čo v 19. storočí začalo ako vysoko decentralizovaná federácia, zaznamenalo výraznú centralizáciu predovšetkým v legislatívnej oblasti a v menšej miere v administratívnej a daňovej oblasti. Tento proces centralizácie prebiehal postupne počas celej histórie federácie. Súdiac podľa finančnej delby práce medzi tromi úrovňami vlády, ideál minimálneho štátu zostal zachovaný najmä na federálnej úrovni (Mueller a Vatter, 2017, s. 47).

Napriek pomalému vývoju smerom k centralizácii je Švajčiarsko stále jednou z najviac decentralizovaných federácií na svete, ak vezmeme do úvahy, že len jedna tretina verejných financí sa spravuje na národnej úrovni (Mueller a Vatter, 2017, s. 59). Švajčiarsky federalizmus by tak bolo lepšie opísť ako spoluprácu než ako rozdelenie moci.

Jedným z kľúčových ponaučení zo švajčiarskeho federálneho modelu pre budúcnosť federalizmu v Európskej únii je jasné vymedzenie právomocí na federálnej úrovni (rovnako ako je to aj v Spojených štátach), ktoré je zásadné pre zachovanie decentralizácie a autonómie krajín. Ďalším ponaučením je potom dôležitosť inštancializovanej spolupráce medzi federálnymi štátmi, ako aj poskytovanie pomoci tým štátom, ktoré nemajú dostatočnú kapacitu na vykonávanie vlastných právomocí, avšak pri zachovaní ich autonómie – ako sme napokon vyvodili už z Brazílskeho usporiadania.

Záver

Federálne zriadenia Spojených štátov, Nemecka, Brazílie a Švajčiarska majú spoločné črty, ale aj značné rozdiely, ktoré poukazujú na rozmanitosť spôsobov ústavného ukotvenia federálnych zriadení:

Rozdelenie moci medzi rôzne úrovne vlády: V Spojených štátoch a Švajčiarsku ústavy presne

vymedzujú právomoci federálnej vlády, pričom všetky ostatné právomoci sú rezervované pre štáty alebo kantóny. Toto prísne rozdelenie zabezpečuje jasné definovanie autority a zachováva stupeň autonómie pre federálne celky. Naopak, v Brazílii a Nemecku existujú súbežné právomoci, ktoré môžu vykonávať aj federálne aj štátne útvary, ale pri ktorých v konečnom dôsledku dominuje federálna vláda.

Spolupráca medzi federálnymi celkami: Švajčiarsko vyniká silnou tradíciou spolupráce medzi kantónmi a medzi kantónmi a federálnou vládou. Naopak, Brazília sa potýka so závažným nedostatkom formálnej medzištátnej koordinácie, a to najmä v oblasti fiškálnych a daňových otázok.

Úloha súdov: V Spojených štátoch hrá Najvyšší súd klúčovú úlohu pri výklade ústavy a často rozhoduje o otázkach federálnej versus štátnej autority. Naopak vo Švajčiarsku neexistuje ekvivalent federálneho súdu a spory medzi kantónmi a federálnou vládou sa obvykle riešia prostredníctvom rokovania a spolupráce. Tento kontrast zdôrazňuje odlišné mechanizmy na riešenie konfliktov a udržiavanie rovnováhy moci.

Decentralizácia vs. centralizácia: Švajčiarsko a Spojené štáty prejavujú tendencie k decentralizácii, kedy sú kantónom a štátom priznané významné právomoci. Avšak zatiaľ

čo Švajčiarsko zostáva jedným z najviac decentralizovaných federácií na svete, Spojené štáty v priebehu svojej histórie zažili najmä v legislatívnych otázkach postupný posun k centralizácii. Oproti tomu federálny systém Nemecka sa vyvinul z kooperatívneho federalizmu na viac unitárny model, ktorý je ovládaný konsenzom, pričom sa moc stále viac centralizuje na federálnej úrovni.

Dôraz na rôznorodosť a súdržnosť: Napriek rozdielom sa všetky štyri federácie snažia vyvážiť rôznorodosť a jednotu vo svojich systémoch. Rôzne mechanizmy, ako napríklad federálne dotácie v Spojených štátoch a kooperatívny federalizmus v Nemecku, toto úsilie podčiarujú.

Porovnávacia analýza pojednáva o rôznych federálnych modeloch. Klúčové témy ako delenie moci, rešpektovanie rôznorodosti federálnych celkov a podpora súdržnosti zdôrazňujú zložitosť federálneho zriadenia v rôznych kontextoch. Keďže EÚ čeli výzvam, ako sú demokratický deficit, regionálne nerovnosti a kultúrna rozmanitosť, získané poznatky z alternatívnych federálnych modelov môžu priniesť cenné príspevky do diskusie o prípadnej reforme zriadenia Európskej únie.

Zoznam použitých zdrojov

- BÖRZEL, Tanja A., 2001. The Federal Republic of Germany as a Model of Cooperative Federalism. In: *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 45–52. ISBN 9780511491900.
- BRAZÍLIA, 1988. *Constitution – Constitute*. Online. In: *Constitute*. Rev. 2017. Dostupné z: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017. [cit. 2024-03-10].
- CONLAN, Timothy, 2014. American Federalism in Practice: The Formulation and Implementation of Contemporary Health Policy, by Michael Doonan. Online. *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 44, no. 1, s. e4. ISSN 1747-7107. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/publius/pjt038>. [cit. 2024-03-10].
- COSTA, Ferreira a MENDES, Valeriano, 2000. *Intergovernmental Relations in Brazil: Recent Developments and Outlook*. Online. Forum of Federations. Dostupné z: <https://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-br-Ferreira-Costa.pdf>. [cit. 2024-03-10].
- CYDNI, 2019. *Federal Government – Definition, Examples, Cases, Processes*. Online. Legal Dictionary. February 15, 2019. Dostupné z: https://legaldictionary.net/federal-government/?utm_content=cmp-true.
- DARDANELLI, Paolo a MUELLER, Sean, 2019. Dynamic De-Centralization in Switzerland, 1848–2010. Online. *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 49, no. 1, s. 138–165. ISSN 0048-5950. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/publius/pjx056>. [cit. 2024-03-10].
- DEEG, Richard, 2001. Contemporary Challenges to German Federalism: From the European Union to the Global Economy. *Law and Policy in International Business*. Vol. 33, no.1, s. 51–76.
- FORUM OF FEDERATIONS, 2005. *Brazil (Country Profile)*. Online. Forum of Federations. January 1, 2005. Dostupné z:

<https://forumfed.org/document/brazil-country-profile/>. [cit. 2024-03-10].

FORUM OF FEDERATIONS, 2022a. *Countries*. Online. Forum of Federations. Dostupné z: <https://forumfed.org/countries>. [cit. 2024-03-10].

FORUM OF FEDERATIONS, 2022b. *Federalism and Economic Policy-Making: Advantages and Disadvantages of the Federal Model*. Online. Forum of Federations. February 10, 2022. Dostupné z: <https://forumfed.org/document/federalism-and-economic-policy-making-advantages-and-disadvantages-of-the-federal-model/>. [cit. 2024-03-10].

HAMILTON, Alexander; MADISON, James a JAY, John, 2005. *The Federalist Papers*. ROSSITER, Clinton (ed.). New York: Signet Classics. ISBN 9780451528810.

HAMILTON, Alexander nebo MADISON, James, 2019. *Federalist No. 62*. Online. Library of Congress. Dostupné z: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-61-70#s-lg-box-wrapper-25493449>. [cit. 2024-03-10].

HELLFELD, Matthias von, 2021. *German federalism: How does it work?* Online. Deutsche Welle. 12/13/2021. Dostupné z: <https://www.dw.com/en/german-federalism-covid-challenges-the-system/a-57042552>. [cit. 2024-03-10].

KRUTZ, Glen a WASKIEWICZ, Sylvie et al., 2021. Advantages and Disadvantages of Federalism. Online. In: *American Government 3e*. 3rd Edition. OpenStax and Lumen Learning. Dostupné z: <https://pressbooks.online.ucf.edu/americangovernment3e/chapter/advantages-and-disadvantages-of-federalism/>. [cit. 2024-03-10].

MAJONE, Giandomenico, 2005. *Dilemmas of European Integration*. Online. Oxford: Oxford University Press. ISBN 0199274304. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/0199274304.001.0001>. [cit. 2024-02-24].

MUELLER, Sean a VATTER, Adrian, 2017. Federalism and Decentralisation in Switzerland. Online. In: KARLHOFER, Ferdinand a PALLAVER, Günther (ed.). *Federal Power-Sharing in Europe*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co., s.

- 39–64. ISBN 9783845283425. Dostupné z: <https://doi.org/10.5771/9783845283425-39>. [cit. 2024-03-10].
- NEMECKO, 1949. *GG – Grundgesetz FuR Die Bundesrepublik Deutschland*. Online. In: Bundesministerium der Justiz. 19. 12. 2022. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>. [cit. 2024-03-10].
- ODERMATT, Jed, 2021. The European Union in International Law. In: *International Law and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 9–32. ISBN 9781108895705.
- PIANCHELLI, Marcelo, 2006. The Federal Republic of Brazil. In: MAJEDD, Akhtar; WATTS, Ronald L. a BROWN, Douglas M. (ed.). *Global Dialogue on Federalism, vol 2: Distribution of Powers and Responsibility in Federal Countries*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, s. 67–90. Dostupné z: https://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_2/BK2-C03-br-Pianchelli-en.pdf. [cit. 2024-03-10].
- SOUZA, Celina, 2000. *Federal Republic of Brazil*. Online. Forum of Federations. January 1, 2000. Dostupné z: https://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_1/BK1-C03-br-Souza-en.pdf. [cit. 2024-03-10].
- STORY, Joseph L., 2014. *Commentaries on the Constitution of the United States (1833)*. Online. LONANG Institute. Dostupné z: <https://lonang.com/library/reference/story-commentaries-us-constitution/>. [cit. 2024-03-10].
- STURM, Roland, 2018. *Cooperative Federalism and the Dominant Role of Consensus in German Federalism*. Online. 50 Shades of Federalism. Dostupné z: <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/cooperative-federalism-dominant-role-consensus-german-federalism/>. [cit. 2024-03-10].
- USA, 1788. *Constitution of the United States*. Online. In: Library of Congress: Constitution Annotated. Dostupné z: <https://constitution.congress.gov/constitution/>. [cit. 2024-03-10].

WALDMANN, Bernhard, 2010. Föderalismus unter Druck : Eine Skizze von Problemfeldern und Herausforderungen für den Föderalismus in der Schweiz. In: GREDIG, Markus (ed.). *Peters Dreieblatt : Föderalismus, Grundrechte, Verwaltung : Festschrift für Peter Hänni zum 60. Geburtstag*. Bern: Staempfli, s. 3–23.

WALDMANN, Bernhard; BELSER, Eva Maria a WIEDERKEHR, René, 2017. *Staatsorganisationsrecht*. Zürich: Schulthess Verlag. ISBN 978-3-7255-7385-1.

JUDr. Jana Kazaz, LLM, SJD

Od roku 2022 pracuje v GLOBSECu, kde se v Centru pro demokracii a odolnost věnuje strategické komunikaci, dezinformacím a hybridním hrozbám. Má doktorát z ústavního práva porovnávacího z CEU v Budapešti a LL.M. se specializací v problematice práva Evropské unie.

Překážky evropské integrace

Federace, superstát, mezinárodní organizace? Současný stav EU a kam dále

prof. PhDr. Petr Kaniok, Ph.D.

Jednou z úvah, které se prolínají celou moderní existencí evropského integračního procesu, je snaha zařadit Evropskou unii z hlediska státnosti, a logicky se tak dopracovat k cestě, která bude směřovat k cílové podobě evropské integrace. Snaha „posunout“ EU ke konkrétní formě jejího uspořádání – zpravidla směrem k posílení nadnárodních orgánů a institucí a pomyslného bruselského „centra“ – je koneckonců leitmotivem všech moderních reforem primárního práva. Těch bylo od vzniku EU tzv. Maastrichtskou smlouvou již několik. Lze se tedy legitimně ptát, čím dnešní EU vlastně je a co případná klasifikace znamená pro její budoucnost: Mají snahy v podobě diskusí Konventu o budoucnosti Evropy z let 2021–2022 či francouzsko-německého návrhu na reformu roz-

šířování EU z roku 2023¹ vůbec šanci s ohledem na unijní status quo? Nebo jsou vzhledem k povaze evropské *polity* nutně odsouzeny k přinejlepším polovičatým výsledkům?

Následující text se zaměřuje na analýzu EU z hlediska státnosti a na základě dosažené klasifikace odpovídá na otázky, jež uzavírají předchozí odstavec. Závěrem, byť spíše polemicky eseistickým než „tvrdě odborným“, je skepse: Povaha a stav evropské integrace žádnou radikální reformu neumožňují a snažit se o ni, zvláště v kontextu souběžných snah o prohloubení EU a její rozšíření, může mít – z pohledu proponentů reformy – spíše negativní než pozitivní výsledky.

Co je EU? Mezinárodní organizace, stát, federace?

Snaha definovat podobu EU z pohledu státnosti vyvolává řadu kontroverzí a rozděluje vědeckou komunitu do mnoha více čí méně nesmiřitelných táborů. Elementární shoda panuje jen na konstatování, že EU je bezprecedentní entitou *sui generis*, pro kterou nelze nalézt vhodné srovnání ani v historii, ani v přítomnosti. Pokusy naplnit termín *sui generis* konkrétním obsahem však k valnému úspěchu nevedou, přestože politická věda v tomto směru vyvinula pozoruhodné úsilí

1 Celým názvem Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century.

a prokázala značnou kreativitu. Tuto snahu lze rozdělit do několika skupin.

První skupinu tvoří klasifikace, které jsou možná akademicky zajímavé, ale velmi těžko najdou praktické uplatnění. Důvodem je to, že byly zpravidla vytvořeny pouze pro potřeby označení EU a snaží se jen popsat její *sui generis* charakter. Příkladem může být zařazení EU jako „regulatorního státu“. EU je podle něj entita, která má primárně utvářet regulatorní rámec, nikoliv demokratický politický systém (Majone, 1997). Označení EU jako „regionálního státu“ zase vymezuje EU jako prostou regionální unii národních států (Schmidt, 2004). Některé klasifikace typu EU jako „forma unie států“ (Dehousse, 2003, s. 137) či EU jako jakési post-národní vládnutí (Reschová, 2003, s. 48) pak zcela rezignují na definice jako takové a představit si pod nimi lze leccos. Totéž ale platí i pro sofistikované pokusy typu klasifikace EU jako *spoluunie (communion)*, tedy politického subjektu, který se skládá ze tří vrstev: EU jako konstelace společenství, EU jako kosmopolitní prostor a EU jako příklad kosmopolitní koexistence (Manners, 2013). Žádnou z těchto klasifikací nelze uplatnit najinou entitu než EU.

Druhou skupinu, ve své podstatě podobně neúspěšnou jako ambiciózní originální definice, tvoří snahy klasifikovat EU jako formu vestfálského státu, respektive superstátu. Typické jsou především pro politický prostor kritický k evropské integraci. Označování EU za superstát je ale

z podstaty definice vestfálského státu nesmyslné. Dnešní EU totiž nedisponuje ani jedním ze tří rysů vestfálské státnosti: Nemá své území (to je složené z teritorií členských států), nemá své občany (platí totéž, co pro území, protože koncept evropského občanství nemá zdaleka takovou sílu jako národní občanství) a především nemá monopol na užití legitimního násilí – ani evropská policie, ani evropská armáda neexistují. Pokud tedy EU nemá tyto základy státnosti, těžko může disponovat jejich extenzí a být superstátem. Ostatně na nesmyslosti klasifikovat EU jako stát se vzácně shodne i odborná komunita (Eriksen, 2004, s. 5).

Třetím typem snah jsou pokusy označit EU za svébytnou formu mezinárodní organizace. Této kategorii se ale EU vzpíná ještě více než samostatným klasifikacím či vměstnáváním do klasické státnosti. „Pouhou“ mezinárodní spoluprací totiž EU není od samotného začátku. Lze to doložit několika objektivními faktynapříklad nadnárodnostními částmi politických institucí, existencí svébytného a národním zákonům nadřazeného legislativního systému či transferem suverenity směrem od národních států k EU.

O něco úspěšnější jsou úvahy, které se snaží EU definovat jako federaci či útvar, který k federaci směruje. Velký rozmach tento proud myšlenek zaznamenal hlavně na konci minulého století a na začátku nového milénia. Ne náhodou například Søren Dosenrode (2007) v souladu optimismem, který doprovázel integrační proces, tvrdil, že EU

již plnohodnotnou federací je, a to ve všech klíčových aspektech – v rozdělení moci, státnosti, zdrojích či v legitimitě evropské integrace. Ve stejném kontextu pak vznikl i závěr, že EU je – v důsledku akcí Evropského soudního dvora – centralizovanou federací (Josselin a Marciano, 2006).

Na druhou stranu, po roce 2010 frekvence těchto myšlenek zřetelně poklesla. Problém konceptů, které pracují s EU jako s federací, je kromě časové poplatnosti a závislosti na soudobém vývoji také skutečnost, že analýzu státnosti EU spíše znejasňuje, než že by do ní vnášely jednoznačnost. Federace je totiž státocentrický koncept, který se pro EU nejeví jako vhodný. Proto jsou také v této skupině nejúspěšnější ta vymezení, jež s federalismem pracují pouze útržkovitě a roubují ho na ad hoc vytvořené kategorie. K federaci tendující škola se tedy příliš neliší od první – originální typy utvářející – klasifikační skupiny.

Z hlediska akceptovatelné klasifikace polity EU se tak jako nejschůdnější jeví minimalistická definice Simona Hixe (Hix a Høyland, 2022), který EU na základě systémové teorie Davida Eastona (1957) označil za politický systém. V EU totiž fungují všechna zásadní kritéria politické systémovosti: existuje stabilní sada politických institucí, aktéři přes tyto instituce sledují své cíle, výstupy institucí mají dopad na preference aktérů, funguje zpětná vazba.

Výhodou Hixovy minimalistické klasifikace je, že vlastně žádné další zařazení nepotřebuje. Politický systém může existovat mimo kategorie typu

federace či stát. Navíc se jedná o intelektuálně pozitivější – a zjevně také srozumitelnější – zařazení než polovičaté ad hoc kategorie, pod nimiž si lze jen stěží něco konkrétního představit a s nimiž lze jen stěží spojovat realistická očekávání. Reflektuje také důležitou vlastnost EU, kterou je neustálá dynamika. Na EU nelze nahlížet jako na statickou entitu, která je neměnná v čase a prostoru. Jakkoliv je srovnání polity EU a polity národního státu zjednodušené, tak na natolik radikální a převratnou proměnu, jakou prošel od přijetí smlouvy o EU unijní rozhodovací systém, by národní politické systémy zpravidla čekaly (a leckdy čekají) dlouhá staletí. Proto EU nelze z pohledu statické entity analyzovat ani se vůči ní vymezovat.

Dalším důležitým rysem uspořádání EU je totiž absence finality integračního procesu a konstitucionálního nastavení EU. Absence finality s dynamikou souvisí, byť ani finalitu nelze uchopit jako jednoznačný a jednovrstevný termín. Neil Walker (2002) rozlišuje celkem šest vymezení pojmu finalita evropské integrace. Kromě jasně uchopitelných konceptů teritoriální finality (vymezení územních hranic EU), právní finality (forma právního rámce EU) a institucionální finality (spěvající v hledání konečné podoby institucionálního mechanismu EU), pojednává Walker o trojici finalit mající výsostně politický, a tudíž kontroverzní rozměr. První z nich, politickou finalitou, Walker rozumí otázku nalezení limitů politické integrace EU. S politickou finalitou úzce souvisí

finalita založená na definování identity Evropy ve smyslu sociálním a politickém, tedy na nalezení společného standardu pro všechny členské země EU. Nejkomplexnější pojetí finality pak pro Walkera představuje problematika integračního záměru, neboli cíle evropské integrace (Walker 2002). Příznačné je, že s výjimkou teritoriální finality ani jedna z výše uvedených finalit zatím nebyla uspokojivě definována, natož pak kodifikována.

Dopad na současnost

Ani minimalistické zařazení EU jako politického systému – zařazení, které nekalkuluje s finalitou evropské integrace – však nezabираuje úvahám o reformách a dalším vývoji EU. V této souvislosti totiž vedle konstantní dynamiky existuje další inherentní rys evropské integrace, a tím je potřeba její neustálé strukturální revize. Příběh cyklické změny, za kterou stojí víra, že jiná integrace – k příkladu s jiným obsahem či jinými institucemi – bude lepší a funkčnější, začal v podobě revizních návrhů již v 70. letech 20. století, tedy zhruba dvě dekády po začátku nadnárodní evropské spolupráce. V každé následné dekádě by se pak našlo hned několik záměrů, jež tímto směrem šly. Část návrhů se dokonce přetavila v politicky relevantní smlouvy a jejich revize – některé úspěšně (typicky Smlouva o EU), jiné méně (například návrh tzv. ústavní smlouvy z počátku nového milénia). Volání po změně je slyšet i nyní. Má ale tato de-

bata ve světle výše uvedených klasifikací EU smysl a může vůbec vést k něčemu pozitivnímu?

Opravdu těsněji k federaci?

Proponenti dalších reforem se příliš netají tím, že jejich cílem je posílení unijního centra, a to na úkor členských států. Oprášování federalistických snah a vize federalizace jako žádoucí cesty pro další vývoj EU tak pokračuje. Jenže architekti takto koncipovaných změn se pohybují v kvadratuře kruhu. Vlivem své dynamiky a rolí členských států se EU federací stát nemůže. Právě v důsledku své vnitřní dynamiky a kvůli nárůstu počtu členských států už dávno nemůže fungovat axiom o „stále těsnější Unii s jednou velikostí“, který stál u jejího vzniku. Ten byl pojmenován optimistickým předpokladem, že integrace se bude neustále rozšiřovat přeléváním z jednoho hospodářského sektoru do jiného, až se nakonec přesune také do neekonomických politik. V dobách, kdy se integrovala především hospodářská odvětví, což bylo období od 50. do 80. let 20. století, tento princip fungoval – a to jak empiricky, tak teoretičky. U hospodářských politik totiž šlo přehledně pojmenovat výhody, které se navíc dají v řadě případů kvantifikovat. Přelévání nahrával také fakt, že se týkal malé skupiny relativně kompaktních zemí. Logicky tak bylo možné jít cestou „jedna velikost sedí všem“ – různosti bylo málo, oblastí bylo málo a států rovněž.

Koncept stále sevřenější Unie, kde všem vyhovuje jedna velikost, ale nesedí nejen teoreticky. Poukážavá také empiricky a stále více a více nevyhovuje vnitřní dynamice EU. Ta s historickým vývojem spíše narůstá, než že by klesala. Prvním faktorem je znásobený počet států, a tedy zájmů. Zatímco v 50. letech se evropská spolupráce týkala půltuctu zemí, jež si byly velmi blízké, nynější EU obsahuje více než čtyřnásobek členů, kteří jsou v řadě věcí velmi odlišní. Druhý motor dynamiky pak vzniká se vstupem politik, jež nepřináší jasné ekonomické benefity, zato mají zřetelný symbolický rozměr a zasahují hodnotové otázky. Typickými příklady složitější kooperace jsou politiky typu justice či vnitra, zahraniční věci nebo třeba občanství. Jinak řečeno, zatímco v ekonomice přelévání v zásadě fungovalo a stále těsnější integraci budovalo, v jiných sektorech se nic takového nedělo. Politické přelévání, respektive prvky politické integrace, za cirka tří dekády fungování nepřineslo kýžené efekty. Příkladem mohou být evropské občanství nebo zmařená očekávání u společné zahraniční politiky, která se dosud nadnárodní podobě ani nepriblížila.

Aby proměnných v rovnici „EU jako federace či stále více se federalizující útvar“ nebylo málo, nelze zapomenout na vizi dalšího rozšíření EU o země, které jsou s dnešním nastavením EU (a jejich možnostmi akceptovat tezi o stále těsnější Unii, kde jedna velikost vyhovuje všem) ještě méně kompatibilní. Je pravda, že pro vstup zemí západ-

ního Balkánu či Ukrajiny lze nalézt dobré geopolitické i hodnotové důvody. Pokud například těmto zemím nenabídne rozvojovou perspektivu EU, nabídne jim směr jiný aktér, a to aktér z pohledu EU velmi pravděpodobně nepřátelský. Jenomže hodnoty, standardy a celková politická kultura třeba Ukrajiny jsou od, byť jen minimálních, očekávání EU velmi vzdálené. Tvrdit opak je strkání hlavy do politického písku; ignorování složité rozmanitosti a důsledků, jež by Unii přinesla. Je to zadělávání si na střednědobou implozi. A k té by bezpochyby došlo, zvláště pokud ono rozšiřování EU zůstane ukotveno v myšlence, že lze jedním tempem Unii více heterogenizovat a zároveň dále prohlubovat federalistickým směrem – například rušením práva veta či komunitarizací dalších politik.

Diferencovaný politický systém jako řešení

Stav dnešní EU, byť by byla finalitě se bránícím politickým systémem (a nikoliv útvarem vhodným k federalizaci), ovšem reformu či úpravu potřebuje. Skutečností totiž je, že například institucionální rámec EU je navzdory řadě změn stále ideově postaven na situaci z 50. let: málo aktérů (nejen států, ale také institucí a orgánů EU), velká homogenita a nekonfliktní politiky. Změna by nicméně měla stát na explicitním přiznání, že dnešní (a zjevně také budoucí) EU je zcela odlišná: je velká jak v počtu aktérů, tak integrovaných politik; drží

v sobě velkou rozmanitost a musí zvládat velké množství konfliktů. Navíc zjevně, myšleno politickou náladou ve členských státech, netenduje směrem k federaci.

Řešení lze pojmenovat jako prioritizace a diferenciace. EU a její hlavní tažné síly si musí jasně říci, co upřednostňují: zda prohlubování evropské integrace a v jakých politikách, nebo relativně rychlou teritoriální expanzi. Obojí v žádném myslitelném scénáři dělat nejde. Ostatně, paralelní prohlubování a rozšiřování narázelo již v dobách, kdy byla EU a její předchůdci menší. Diferenciace evropské integrace znamená, že se zaprvé připustí, že proces nemusí být pouze jednosměrný s cílem neustále přesouvat kompetence od států na nadnárodní aktéry, ale že evropská integrace může fungovat pestřeji a v různých rozhodovacích módech. Zadruhé je nutné reflektovat, že jedna velikost pro všechny v perspektivě rozšíření o další státy nemůže fungovat. Jinak řečeno, státy by si za jasně daných pravidel a možností měly volit, v čem, jakým tempem a jak chtějí spolupracovat.

Specifikace této vícerychlostní Evropy, Evropy *à la carte* či diferencované integrace – terminy a jejich podoby diskutuje bohatá odborná literatura (například Schimmelfennig et al., 2015; Stubb, 1996) – je mimo rámec tohoto příspěvku. Důležité je samotné připuštění této cesty jako perspektivy. Sama se koneckonců již nějakou dobu živelně vyskytuje ve formě eurozóny. Má ale podobu příliš mnoha vyboulenin v těsném kabátě,

než aby byla EU a jednotlivými státy systematicky konceptualizována a realizována – jinými slovy, promyšleně řízena.

V kontextu explicitně diferencované EU dává smysl vést debaty o tom, že nejvíce zapojené jádro by se v některých oblastech mohlo integrovat více. Zároveň, že v jiných oblastech by se naopak komunitarizace mohla rozvolnit, protože se jednoduše ukázala jako neefektivní. Bylo by pak možné nabízet hodnotově vzdálenějším zemím podíl a zapojení například na ekonomických politikách, bez toho, že by rozhodovaly a ovlivňovaly jiné oblasti. Detaily takové architektury jsou opět mimo možnosti tohoto textu. Je ale jisté, že dosavadní premisa stále těsnějšího sbližování stále většího počtu aktérů do kabátu jedné velikosti fungovat nebude. Velká a zároveň stabilní federace v EU vzniknout nemůže, protože k tomu nejsou a nebudou podmínky.

Varianta, že se podle této myšlenky bude v EU pokračovat, samozřejmě reálná je. že je struna napnutá, je ale vcelku zřetelné. Varovnými signály jsou zejména kontinuální nárůsty podpory stran a politických proudů, o které se dnešní model evropské integrace rozhodně opřít nemůže a které zcela jistě nebudou nakloněné jeho další federalizaci. Oblibu populistů různého směru a různé míry lze možná odbýt jako důsledek politické propagandy, dezinformací a sociálních sítí a věnovat se boji s těmito fenomény. Jenomže témata, která zejména unijní nadnárodní politická elita nasto-

luje a prosazuje, se z pohledu řady voličů, kteří ještě před dekádou volili mainstreamové strany, od reálných životních starostí už vzdálila.

Seznam použitých zdrojů

- DEHOUSSE, Renaud, 2003. Beyond Representative Democracy: Constitutionalism in a Polycentric Polity. In: WEILER, J. H. H. a WIND, Marlene (ed.). *European Constitutionalism beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 135–156. ISBN 9780511495106.
- DOSENRODE, Søren, 2007. The European Federation. In: DOSENRODE, Søren (ed.). *Approaching the European Federation?* Aldershot: Ashgate, s. 185–210. ISBN 978-0-7546-4244-2.
- EASTON, David, 1957. An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*. Vol. 9, no. 3, s. 383–400. ISSN 0043-8871. Dostupné také z: <https://doi.org/10.2307/2008920>.
- ERIKSEN, Erik Oddvar, 2004. Reflexive Integration in Europe. *ARENA Working Papers*. WP no. 20.
- HIX, Simon a HØYLAND, Bjørn, 2022. *The Political System of the European Union*. 4th ed. London: Bloomsbury Publishing. ISBN 978-1-3503-2547-0.
- JOSSELIN, Jean-Michel a MARCIANO, Alain, 2006. How the Court Made a Federation of the EU. *The Review of International Organizations*. Vol. 2, no. 1, s. 59–75. ISSN 1559-7431. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1007/s11558-006-9001-y>.
- MAJONE, Giandomenico, 1997. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*. Vol. 17, no. 2, s. 139–167. ISSN 0143-814X. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>.
- MANNERS, Ian, 2013. European Communion: Political Theory of the European Union. *Journal of European Public Policy*.

- Vol. 20, no. 4, s. 473–494. ISSN 1350-1763. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.699664>.
- RESCHOVÁ, Jana, 2003. *Evropský konstitucionalismus: zdroje, formy a tendence*. Praha: Oeconomica. ISBN 80-245-0647-5.
- SCHIMMELFENNIG, Frank; LEUFFEN, Dirk a RITTBERGER, Berthold, 2015. The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. *Journal of European Public Policy*. Vol. 22, no. 6, s. 764–782. ISSN 1350-1763. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>.
- SCHMIDT, Vivien A., 2004. The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 42, no. 5, s. 975–997. ISSN 0021-9886. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00537.x>.
- STUBB, Alexander C.-G., 1996. A Categorization of Differentiated Integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, no. 2, s. 283–295. ISSN 0021-9886. Dostupné také z: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>.
- WALKER, Neil, 2002. The Idea of a European Constitution and the Finalité of Integration. *Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism*. WP no. 1.

prof. PhDr. Petr Kaniok, Ph.D.

Od roku 2023 působí jako profesor na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU a vedoucí Mezinárodního politologického ústavu. V rámci své badatelské a pedagogické činnosti se věnuje institucím EU, politickým systémům EU, mezivládní unii, euroskepticismu, Skandinávii a otázkám evropské integrace.

Dvě Evropy: o hospodářských rozdílech mezi zeměmi EU a průmyslové politice jako možném řešení

Mgr. Helena Drdlová

„Nemůžu se srovnat s tím, že lidi kolem mě dobrovolně tráví čtrnáct hodin denně v práci a na množství hodin říkají „aspoň si víc vyděláme“, pak vidím večer ty ztrhané tváře, prázdné pochody a únavu, která všechny zmáhá. Vidím, jak jsou na sebe lidi z vyčerpání zlí a jak už prostě nemůžou dál.“

(Uhlová, 2023, s. 88)

V letech 2021–2022 se novinářka Saša Uhlová vydala jako východoevropská migrantka za prací na západ. Na farmě v Německu, v hotelu v Irsku a jako pečovatelka o seniory ve Francii se setkala s desítkami dalších, které do západní Evropy přivedla možnost výdělku: s Poláky, Rumuny a Slováky, ale také Italy nebo Španěly. Společně trávili mnoha-

hodinové směny stresující a fyzicky namáhavou prací bez možnosti odpočinku, na dlouhé měsíce v odloučení od svých blízkých a často bez jakékoliv pracovní smlouvy. Přesto mnozí z nich zůstávají a přidávají se k nim další. Motivací je jim mzda, která v západní Evropě zásadně převyšuje tu v jejich domovských zemích¹. Příběhy, které Uhlová ve své reportážní knize shromázdila, reflektují hluboké hospodářské nerovnosti mezi nejbohatšími zeměmi EU a její jižní a východní periferii², jejíž občané se jen obtížně mohou považovat za skutečně rovnoprávné Evropany.

Přitom žijeme v době, kdy problémy, jimž naše společnost čelí, nabývají čím dál nadnárodnější povahy a je zásadní, aby se jim Evropa postavila jednotná. Myšlenka evropské federalizace má hluboké kořeny a je živá i dnes: například v roce 2018 vydala tzv. Spinelliho skupina, která sdružuje federalizačně smýšlející poslance Evropského parlamentu, manifest navrhující konkrétní kroky, které by vedly k vytvoření evropské federace (Spinelli Group, 2018).

1 Podle dat Eurostatu (2024) byla nejnižší minimální mzda v lednu 2024 v Bulharsku (477 €), nejvyšší pak v Lucembursku (2571 €). Kromě Španělska a Slovenska nepřesáhla v žádné ze zemí jižní, východní a střední Evropy 1000 €.

2 Pojmy střed / jádro / centrum / periferie vyjadřují hierarchický vztah mezi regiony, v němž má první zmíněný určitou míru politické, ekonomické a kulturní kontroly nad druhým. V tomto textu jsou termíny používány poměrně volně a vztahují se především k úrovni ekonomické (ne)vyspělosti a ekonomické závislosti.

Po ekonomické stránce je nejvýznamnější součástí manifestu volání po dokončení měnové unie. Jak ukázala krize eurozóny, neexistence kompletní měnové a fiskální unie představuje pro rozvoj evropské ekonomiky vážnou překážku (Graewe, 2022). V současné situaci by však její zavedení znamenalo masivní fiskální transfery uvnitř EU, což je politicky neprůchozí krok, který navíc nevyřeší samotné jádro problému. To totiž leží v nerozvinutých produkčních kapacitách periferních regionů, které nedokázaly nastartovat ani dekády kohezní politiky a masivní příliv zahraničních investic do periferních regionů Evropy. V současnosti je čím dál jasnější, že zdroje, na nichž je založen rozvoj jiho- a východoevropské periferie, se vyčerpávají, a další spoléhání se na současné hospodářské strategie je dlouhodobě neudržitelné. Odpověď na tento zásadní problém by však mohla nabídnout nová evropská průmyslová politika.

Evropa dvou periferií

Jedním z cílů evropské integrace je posilování hospodářské a sociální soudržnosti mezi členskými zeměmi.³ To reflektuje skutečnost, že Evropa byla a zůstává kontinentem ekonomických rozdílů: jak už bylo naznačeno v úvodu, jihoevropské státy a země bývalého východního bloku nedosahují

3 Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění), článek 3, odstavec 3.

ekonomické úrovně ani životního standardu nejrozvinutějších evropských zemí.

První periferii tvoří státy jižní Evropy: Itálie, Španělsko, Portugalsko a Řecko. Přestože nejde o homogenní skupinu, vykazuje řadu společných rysů (Celi, 2022, s. 30–31; Fuà, 1980, s. 7–10). Historicky šlo o ekonomicky méně rozvinuté země, ve kterých industrializace proběhla v zásadě až ve druhé polovině 20. století⁴. Jih se tehdy stal cílem zahraničních investic západoevropských zemí, což podpořilo růst produktivity práce i mezd. Zároveň však nikdy nepřestal trpět technologickým zaoštáváním za vyspělejšími ekonomikami a k rozvoji docházelo pouze v některých sektorech⁵, zatímco zbytek hospodářství stagnoval (Celi, 2022, s. 31–33). Ropné šoky v 70. letech pak industrializaci víceméně přerušily a jihoevropské státy nadále jen s obtížemi čelily mezinárodní konkurenci technologicky rozvinutějších zemí. Od té doby byl růst tažen především domácí spotřebou (Celi et al., 2018, s. 224) a v následujících dekádách čím dál intenzivněji financován zahraničními věřiteli (Baccaro, 2022). Vstup do eurozóny na konci 90. let byl navíc spojen s nadhodnocením směnného kurzu, což jen dál zhoršilo mezinárodní konkurenční schopnost jihoevropských zemí. Rozvoj regionu se tak stával

⁴ Výjimkou je Itálie, ve které došlo k průmyslovému rozvoji již v meziválečném období. V roce 1948 byl její příjem na osobu zhruba na třech čtvrtinách německého (Celi et al., 2018, s. 224).

⁵ Tento fenomén tzv. duální ekonomiky bude později hrát významnou roli i v zemích bývalého východního bloku.

čím dál závislejším na partnerství se zeměmi evropského středu, s nimiž fungoval v komplementárním vztahu: představoval trh pro západoevropské exportéry, zatímco věřitelé z těchto zemí financovali jeho rostoucí zahraniční dluh (Baccaro, 2022). Právě to však bylo zdrojem strukturálním problémů, které později stály za krizí eurozóny.

Devadesátá a nultá léta byla svědkem bezprecedentního rozšíření EU do bývalého východního bloku, kde se vytvořila periferie druhá. I tato byla komplementární se západoevropským centrem: Čerstvě transformované středo- a východoevropské ekonomiky se staly cílem masivních zahraničních investic především německých firem, které v regionu spatřovaly příležitost kvůli jeho podstatně nižším výrobním nákladům (Nölke a Vliegenthart, 2009, s. 679–682). Pro postkomunistické země to zároveň představovalo klíčovou ingredienci k rozvoji (např. Myant a Drahokoupil, 2013, s. 410–416). Místo zahraničních investic v jejich hospodářském modelu bylo upevněno i podobou ekonomických a institucionálních reforem, kterými byl podmíněn jejich vstup do EU (Vukov, 2020). Zemím střední a východní Evropy se podařilo dosáhnout hluboké integrace s evropským centrem, ke které v případě jihu nedošlo: Zahraniční investice směřovaly především do průmyslu⁶, který nacházel odbytiště

6 Jedním z nejvýznamnějších příjemců zahraničních investic byl automobilový průmysl, který hraje v zemích střední a východní Evropy klíčovou roli (např. Pavlánek, 2015, s. 211).

v zahraničí a díky příznivé globální ekonomické situaci zajišťoval bývalý socialistickým zemím vysoké tempo růstu⁷. Období před finanční krizí tak představovalo pro region éru bezprecedentní prosperity, kdy rostl tempem vysoce převyšujícím zbytek EU⁸. Stejným způsobem se zdánlivě dařilo i jihoevropským zemím, které tempem svého růstu taktéž předstihovaly Německo a Francii⁹. Mohlo se tak zdát, že symbióza obou periferií s centrem evropské ekonomiky představuje dlouhodobě funkční model.

Finanční krize zasadila této domněnce tvrdou ránu. To, co začalo jako otres na americkém hypotečním trhu, se rychle proměnilo v krizi globální a odhalilo slabiny ve struktuře evropské ekonomiky. Nejsilněji byla zasažena jižní periferie, jejíž růst byl závislý na zahraničním kapitálu financujícím domácí spotřebu (Celi et al., 2018, s.

7 Příliv přímých zahraničních investic do zemí střední a východní Evropy v letech 1990–2022 činil v průměru 4,3 % HDP oproti evropskému průměru 3,4 % (World Bank, 2024a). Poměr exportu k HDP byl v zemích bývalého východního bloku v letech 1995–2022 v průměru 50,4 % oproti evropským 40,5 % (World Bank, 2024b). Pro všechn 11 zemí je Německo dominantním exportním trhem, v případě zemí V4 jde až o třetinu celkového exportu (WITS, 2024).

8 V letech 2000–2008 byl průměrný roční růst bývalého východního bloku 4,7 %, zatímco evropský průměr činil 2,2 % (World Bank, 2024c). Zpětně viděno šlo o hospodářsky nejúspěšnější období postsocialistického regionu v celé porevoluční éře.

9 Přesněji šlo o delší období let 1994–2008. Ve skupině však existovaly rozdíly – zatímco především Španělsko a Řecko dosahovaly vysoké míry růstu, Itálie stagnovala (Baccaro, 2022).

96). Krize tototo financování zastavila a v konečném důsledku znamenala opuštění hospodářského modelu založeného na spotřebě ve prospěch exportem taženého růstu (Baccaro, 2022). Vzhledem k nízké konkurenceschopnosti jihoevropské ekonomiky na mezinárodních trzích se dominantním zdrojem exportních příjmů postupně stal cestovní ruch¹⁰.

Naopak středo- a východoevropské země vyšly z finanční krize zdánlivě poměrně snadno¹¹. Pánuje shoda na tom, že za tímto lehkým průběhem stála do značné míry role, kterou v jejich růstu hrála zahraniční poptávka, jejíž zotavení znamenalo pro postsocialistické země relativně rychlý návrat k růstu (Hall, 2018, s. 16). Ani jim se však dopady krize v delším časovém horizontu nevyhnuly: zahraniční investice, které byly v předchozí dekádě primárním hnacím motorem ekonomiky, začaly klesat a éru expanzivního rozvoje nahradilo období konsolidace (Drahokoupil a Galgóczy, 2015, s. 20). To ukázalo, že při absenci rozvoje, který by táhl západní kapitál, postrádají postsocialistické ekonomiky vnitřní zdroje růstu.

10 V Řecku, Itálii a Španělsku se v období po krizi stává export dominantním zdrojem růstu (v Portugalsku se k němu přidává i domácí spotřeba), podíl turismu na exportu je zároveň velmi vysoký: zatímco v zemích evropského středu se v letech 1995–2020 pohyboval mezi 5–10 %, v jižní Evropě (s výjimkou Itálie) jeho podíl převyšoval 15 % a v Řecku v některých letech dosahoval až 35 % (Bürgisser a Di Carlo, 2023, s. 10–12).

11 Průměrný roční růst zemí střední a východní Evropy v letech 2008–2019 byl 2,5 %, zatímco evropský průměr 1 % (World Bank, 2024c).

Finanční krize odhalila křehkost evropské ekonomiky na obou periferiích: jihoevropského růstu taženého poptávkou financovanou západními věřiteli i východoevropské závislosti na zahraničním kapitálu, technologiích a exportních trzích. Z druhé strany pak toto období ohraňčila pandemie koronaviru, která obě periferie vystavila dalším šokům: dramatickému poklesu počtu návštěvníků na jihoevropských plážích i poklesu zahraniční poptávky po průmyslových výrobcích ze střední a východní Evropy¹². V současnosti se obě periferie nacházejí ve stavu více či méně očividné strukturální krize, kdy další růst založený na starém hospodářském modelu není dlouhodobě udržitelný. Důvodů pro to je řada, od ekonomických přes environmentální až po politické.

Začněme ekonomickými. Jedním z cílů evropské integrace je hospodářská konvergence, tedy vyrovnanvání ekonomicke a životní úrovně členských států. K té však hospodářské modely periferií dlouhodobě nevedou. V případě jihoevropských zemí přinesla poslední dekáda a půl stagnaci. Bývalému východnímu bloku se dařilo lépe, v porovnání se skutečnými centry světového

12 V roce 2020 například pokleslo množství nocí strávených v turistických ubytovacích zařízeních o 51 % (Eurostat, 2023a) a výroba automobilů se snížila o více než 4,2 miliony vozů oproti roku 2019, což představovalo pokles o 22,9 % (ACEA, 2021). Data Eurostatu také ukazují, že úmrtnost během pandemie byla v méně rozvinutých regionech vyšší (Dijkstra, 2022).

růstu například ve východní Asii však jeho výkon zůstává slabý (Poznańska a Poznański, 2015, s. 8). Mzdová konvergence navíc v systému závislém na nízkých výrobních nákladech podkopává samotný základ komparativní výhody, a jak ukazují data, růst mezd v zemích střední a východní Evropy se těm západoevropským stále ani zdaleka neblíží¹³.

Dlouhodobý růst je neudržitelný i z environmentálního hlediska. To je problém především v případě jihoevropských zemí, jejichž rozvoj je úzce spojený se závislostí na cestovním ruchu (Bürgisser a Di Carlo, 2023). Ten představuje výraznou zátěž pro životní prostředí i pro kapacitu často malých přímořských komunit, jejichž nedostatečná infrastruktura trpí pod náporem masového turismu¹⁴. V případě střední a východní Evropy jsou zase environmentální otázky silně spojeny s automobilovým průmyslem, jehož přechod na elektromobilitu hrozí vážně otřást růstovým modelem založeným na zahraničních

13 V roce 2022 průměrné náklady na hodinu práce v zemích střední a východní Evropy dosahovaly 20 € nebo méně, zatímco evropský průměr byl 30,5 eura (Eurostat, 2023b). Jak ukazuje studie Českomoravské konfederace odborových svazů, při současném tempu růstu reálných mezd by se ta česká přiblížila německé zhruba za 80 let (ČMKOS, 2019).

14 Například v případě Řecka existuje prokazatelná spojitost mezi intenzitou turistického ruchu a množstvím emisí CO₂ (Işık et al., 2017). Dalším zdrojem emisí je i letecký průmysl úzce spojený s přepravou turistů a vážné problémy cestovní ruch způsobuje i přírodním zdrojům jihoevropských zemí (Bürgisser a Di Carlo, 2023).

investicích do průmyslu (Gosling, 2022; Muzikárová, 2023).¹⁵

Z pohledu prohlubování evropské integrace je pak zásadní otázkou spojitost mezi dlouhodobými ekonomickými obtížemi a tendencí podporovat populistické, antisystémové a protievropské politické proudy. Takzvaná „místa, na která se zapomnělo“¹⁶, ohrožená dlouhodobou ekonomickou stagnací, emigrací¹⁷, nezaměstnaností a absencí příležitostí, mají podle výzkumů tendenci vydávat se právě cestou antisystémových politických řešení (Rodríguez-Pose, 2018). Tato spojitost ostatně není tajemstvím ani v kontextu českých vyloučených regionů (Grossmann et al., 2023). Přestože přímá kauzalita mezi hospodářskými výsledky periferních ekonomik a odporem k evropské integraci zůstává poměrně neprobádaným terénem, souvislost mezi nimi je poměrně zřejmá a představuje významné ohrožení dalších integračních snah.

15 Výzkum ukazuje, že chudší evropské regiony mají obecně menší schopnost využít rozvojové příležitosti spojené se zelenou tranzicí, což by mohlo vést k dalšímu nárůstu nerovností uvnitř EU (Maucorps et al., 2023).

16 V originále „places that don't matter“.

17 Problém odlivu mozků, tzv. „brain drain“, hraje v periferních regionech často zásadní roli: Ze zemí střední a východní Evropy odešlo mezi lety 2004 a 2009 až 1,8 % populace, což má samozřejmě vážné dopady na jejich další fungování. Odhaduje se také, že mezi lety 2015–2060 dojde v regionu k poklesu populace mezi 5 a 14 %. Pro srovnání, u západoevropských zemí se stále očekává mírný růst poháněný především imigrací (Lutz et al., 2019, s. 45–46).

Co je příčinou této krize periferií? Ačkoliv nabídnout jednu jasnou odpověď není možné, jedním z nejvýznamnějších faktorů, které opakovaně vyvstávají, je absence silných produkčních kapacit v periferních regionech, které by byly založené na znalostní ekonomice a odvětvích s vysokou přidanou hodnotou.

Dopady různých typů ekonomických aktivit na rozvoj

Výzkum, vývoj, technologické inovace a znalostní ekonomika mají nezastupitelnou roli v moderním ekonomickém rozvoji. Evropa je bezpochyby jedním ze světových znalostních center, ekonomické aktivity spojené s inovacemi jsou však dlouhodobě koncentrovány velmi nerovnoměrně, a to ve většině případů v zemích západní a severní Evropy¹⁸. To představuje pro dlouhodobě udržitelný růst celé EU problém.

Důraz na význam znalostní ekonomiky má na první pohled triviální, přesto však důležitou implikaci: různé ekonomické aktivity se od sebe odlišují tím, jaký budou mít dopad na hospodářský rozvoj společnosti (Reinert, 2017; 2007).¹⁹ Ty, které

18 Inovativnosti evropských ekonomik se věnuje například European Innovation Scoreboard. Pořadí nejinovativnějších ekonomik, kterým vévodí země západní a severní Evropy, se mezi lety 2011 a 2022 prakticky nezměnilo (European Commission: Directorate General for Enterprise and Industry, 2012; 2022).

19 Reinert ve své teorii kritizuje myšlenku Davida Ricarda, že s jednotkou práce je možné nakládat jako s univerzální

jsou spojené s dlouhodobým růstem, vysokými mzdami a znalostní ekonomikou, jsou zároveň typicky těmi, které vyžadují určitou míru technologické sofistikovanosti, prostor ke zdokonalování dovedností pracovní síly a pro vznik úspor z rozsahu. Technologicky vyspělá odvětví generující rentu jsou zároveň schopná zajistit vysoké mzdy, které se pak přelévají do zbytku ekonomiky. Tuto logiku implicitně chápe většina hospodářských strategií vyspělých zemí²⁰, jen některé jsou však schopné se jí v praxi řídit.

Jedním z důvodů, proč rozdíly v koncentraci znalostní ekonomiky mezi evropskými regiony zůstávají tak veliké, je izolace sektorů s přítomností zahraničního kapitálu od zbytku ekonomik periferních zemí. To platí především pro postsocialistický region, kde mezi těmito dvěma sektory existuje jen malé propojení a domácí ekonomika nedokáže profitovat z přítomnosti zahraničního kapitálu a znalostí (Rugraff, 2008). Tento model tzv. duální ekonomiky ukazuje, že dopady zahraničních investic nemusí být vždy pozitivní. Zatímco žádoucí efekty zahrnují přístup k technologiím zahraničního investora, podílení se na aktivitách spojených s výzkumem a vývojem a přelévání znalostí do lokální ekonomiky, může dojít i k efektu opačnému:

veličinou a oprostit se od předpokladu, že různé činnosti mohou generovat různou hodnotu.

20 Významem inovací pro ekonomiku se zabývá například i dokument *Strategický rámec ČR 2030* (Kárníková, 2017, s. 51–67).

k repatriaci zisků převyšující hodnotu investic, zničení konkurence domácích firem a k nucené specializaci na aktivity s nižší přidanou hodnotou (Drahokoupil a Galgóczy, 2015, s. 22). V případě zemí střední a východní Evropy řada empirických studií ukazuje, že tento trend je silně přítomný (Galgóczy et al., 2015; Krpec a Hodulák, 2018; Myant, 2018; Farkas, 2013). V případě jihoevropského regionu pak jde o problém opačného druhu – míra zahraničních investic se zde totiž dlouhodobě drží jen okolo evropského průměru, či dokonce pod ním (World Bank, 2024d). Ty, které přitékají, směřují navíc z velké části do sektoru služeb²¹, kde je relativně menší příležitost k přelévání zahraničních znalostí do domácích odvětví a potenciál k dalšímu růstu je mnohem omezenější.

Přes dekády hospodářské integrace nebyla ani jedna z periferií schopna dosáhnout dlouhodobé konvergence s nejrozvinutějšími evropskými ekonomikami. Ať už je problémem nedostatečné propojení skrze kapitálové a obchodní toky, nebo neschopnost přenést jeho přínosy do domácích ekonomik, současné strategie periferních regionů zjevně nevedou k cíli, kterým by měla být konvergence. Odpověď by mohla přinést průmyslová politika, která se po dekádách vrací do slovníku

21 Například v letech 2005–2007 šlo o 60 % celkového FDI v jihoevropských zemích (Resmini, 2017). V Řecku, kde hraje cestovní ruch nejvýznamnější roli, šlo v letech po finanční krizi o jedený sektor, do něhož ve větší míře směřovaly zahraniční investice (Roussanoglou a Papadoyannis, 2017).

evropských politiků i byrokratů a stává se významným hospodářsko-politickým nástrojem.

Nová evropská průmyslová politika

Po dekádách útlumu zažívá průmyslová politika návrat do centra zájmu (Siripurapu a Berman, 2023). Za tímto obratem stojí celá řada faktorů: od snahy západního světa zvrátit pomalý růst v období po finanční krizi (Rodrik, 2009) přes ekonomické soupeření s Čínou (Terzi et al., 2022) a boj s následky pandemie (Ferrarannini et al., 2021) až po hledání nových nástrojů k dosažení uhlíkové neutrality (Rodrik, 2015). Třebaže spektrum definic průmyslové politiky je poměrně široké, můžeme identifikovat dva její hlavní prvky: předpoklad, že produkce v určitých sektorech je více žádoucí než v jiných, a z něj vycházející snaha státu aktivně podporovat strukturální změny v ekonomice ve prospěch takových odvětví (Terzi et al., 2022, s. 8). Ochota k této intervenci se pohybuje na široké škále. Zatímco konzervativní přístupy radí držet se pouze horizontálních intervencí, jako je plošná podpora vědy a výzkumu, radikálnější zastánci průmyslové politiky volají po cílených opatřeních na podporu konkrétních sektorů či technologií²².

22 Pro srovnání např. Pack a Saggi (2006), kteří argumentují, že průmyslová politika není příliš efektivním nástrojem ekonomického rozvoje ani v případě použití horizontálních nástrojů, vs. Rodrik (2008) či Mazzucato (2014), kteří ukazují, že stát hraje v ekonomickém rozvoji významnou a nepostradatelnou roli.

Průmyslová politika v evropském kontextu je nadto specifická prolínáním národní a unijní sféry (Pelkmans, 2006, s. 45). Do 80. let 20. století měla podobně jako jinde ve světě silně sektorový a intervenční charakter, tažený především nezávislými iniciativami členských zemí. Na počátku 90. let pak na unijní úrovni dochází k obratu. V roce 1990 vydává Evropská komise zprávu volající po obratu k horizontální průmyslové politice a v roce 1992 pak Maastrichtská smlouva identifikuje průmyslovou politiku jako oblast sdílených pravomocí EU. Návrat k aktivnější průmyslové politice přichází pozvolna, explicitnější je až od roku 2010 se spuštěním desetiletého strategického plánu Evropa 2020 (Pellegrin et al., 2015, s. 28). Definitivním potvrzením jejího návratu je dokument *Nová průmyslová strategie pro Evropu* z března 2020 a jeho následná pandemická aktualizace z května 2021 (European Commission, 2020). Podle něj se má Evropa zaměřit na posilování ekonomické strategické autonomie a odolnosti dodavatelských řetězců, a reflektovat tak změny v geopolitické situaci. Současně s tím klade dokument důraz na nastartování vnitřního růstu v období po pandemii prostřednictvím návratu některých průmyslových odvětví do Evropy, dále digitalizací, prohlubováním jednotného vnitřního trhu a zelenou tranzicí. Otázce vnitřních nerovností mezi členskými státy se však strategie věnuje pouze okrajově.

K dosažení těchto cílů má sloužit celá řada nástrojů fungujících na unijní, národní i lokální úrovni. Jelikož vymezení evropské průmyslové politiky není nijak striktní, i definování jednotlivých nástrojů je poměrně volná disciplína. Významných iniciativ přímo označovaných jako programy průmyslové politiky či reflektujících cíle aktuálních strategií je však celá řada. Horizon Europe, vlajková loď evropských programů na podporu vědy a výzkumu²³, a programy kohezní politiky²⁴ zahrnující mimo jiné Evropský fond regionálního rozvoje, patří k nástrojům horizontálního typu, které poskytují širokou, necílenou podporu. Poměrně široké zaměření má i masivní balíček podpory na obnovu po pandemii NextGenerationEU (NGEU)²⁵ a Nástroj pro oživení a odolnost (Recovery and Resilience Facility), který je jeho ústředním pilířem. Specifitějším zaměřením se vyznačuje iniciativa Smart Specialization – strategie podporující rozvoj skrze objevování a budování regionální komparativní výhody. Některé výrazně menší iniciativy pak mají sektorový charakter: Evropský akt o čipech například usiluje o zvýšení evropské konkurenceschopnosti a odolnosti v ob-

23 Rozpočet projektu Horizon Europe pro roky 2021–2027 je 95,5 mld. eur.

24 Na programy kohezní politiky je v evropském rozpočtu pro roky 2021–2027 vyhrazeno 392 mld. eur.

25 V rámci NGEU se mezi členské země rozděluje zhruba 800 mld. eur. Nástroj pro oživení a odolnost sestává z financování ve formě grantů (338 mld. eur) a půjček (395,5 mld. eur).

lasti polovodičových technologií.²⁶ European Tech Champions Initiative organizovaná pod záštitou Evropské investiční banky a vybraných členských zemí má zase za cíl investovat do velkých evropských venture-capital fondů, které podporují inovativní technologické projekty.²⁷

Průmyslová politika začíná hrát ve světovém i evropském hospodářství opět významnou roli a deklarované ambice evropských projektů jsou značné. Může se tedy stát novým katalyzátorem růstu periferních regionů?

Může průmyslová politika zvrátit stagnaci periferií?

Hospodářské nerovnosti mezi evropskými regiony, s nimiž se současná EU potýká, jsou hluboké a v kontextu dění posledních let čím dál palčivější. Ať už šlo o schopnost reagovat na šok způsobený pandemií, zmírňování dopadů změny klimatu či posilování evropské bezpečnosti, Evropa jednotu potřebuje víc než kdy dřív²⁸. Hospodářské nerovnosti ji však podryvají.

26 Akt o čipech má mobilizovat investice ve výši 43 mld. eur z veřejných i soukromých zdrojů (European Commission, 2024).

27 Konkrétně by mělo jít o 3,75 mld. eur.

28 Tato potřeba je úzce spojena s argumentem, že současný globalizovaný svět čelí čím dál více výzvám nadnárodního charakteru, ať už jde o otázku boje s klimatickou změnou, jaderného odzbrojování či fungování mezinárodního obchodního systému. Evropská i globální spolupráce při jejich řešení se

Ekonomické otázky hrají v posunu k hlubší federalizaci EU paradoxní dvojí roli. Na jednu stranu je právě ekonomická integrace základní platformou, na níž se evropské sjednocování odehrává, a jednoznačně oblastí, v níž postoupila nejdále. Zároveň můžeme argumentovat, že jde v současnosti o jednu z největších překážek v další integraci. Je nepochybné, že ekonomická provázanost a spolupráce přinesla kontinentu prosperitu a byla klíčovým pozitivním faktorem v jeho poválečném vývoji. Zároveň však nedokázala zajistit stejnou míru rozvoje a úspěchu všem. Právě naopak – množství komunit, regionů i celých zemí, na které jako by se zapomnělo, je příliš vysoké, než aby se o evropské hospodářské integraci dalo mluvit jako o jednoznačně úspěšném projektu. V jistém smyslu Evropa nadále zůstává rozdeleným kontinentem.

Průmyslová politika vstupuje do této situace jako nový nástroj, který naznačuje, že paradigmata se mění. Trh sám o sobě už není považován za sílu, která by zajistila největší možný společenský užitek. Naopak, čím dál větší prostor dostává sledování širších společenských cílů, jako například větší bezpečnosti²⁹ či udržitelnos-

tak jeví jako jediné dlouhodobě efektivní řešení. Argumentem se podrobně zabývají např. Hale, Held a Young (2013).

29 Bezpečnost především v geopolitickém smyslu. Strategie nové průmyslové politiky EU si například kladou za cíl zajistit nezávislejší dodavatelské řetězce v klíčových odvětvích, jako

ti³⁰. Průmyslová politika je potenciálně slibným nástrojem k jejich dosažení. Otázkou zůstává, zda téma větší hospodářské rovnosti mezi členskými zeměmi EU rezonuje dostatečně silně a zda se tak může stát jednou z priorit, o něž bude pomocí průmyslové politiky ve veřejném zájmu usilováno. Soudě podle rozsahu programů kohezní politiky a pandemického balíku obnovy NGEU můžeme říci, že vnitrounijní solidarita a ochota k přerozdělování zůstávají silné. Uplynulé dekády však také ukázaly, že tato forma podpory sice může zmírnit některé dopady hospodářských nerovností, není však schopná v zaostávajících regionech na startovat růst, který by vedl k jejich skutečnému odstranění. Může se tedy nová průmyslová politika stát nástrojem, který toho dosáhne?

Odpověď je opatrně optimistické *ano*, doplněné o dvě významná *ale*. Průmyslová politika historicky významně přispěla k rozvoji řady technologií, sektorů i celých ekonomik³¹. Neexistuje důvod, proč by se něco podobného nemohlo v budoucnu

jsou zdravotnický materiál a vybavení (např. European Commission, 2021, s. 5).

- 30 Průmyslová politika je významným faktorem ve vývoji nových zelených technologií a dosažení zelené tranzice (např. Rodrik, 2015; Mazzucato, 2014).
- 31 Průmyslová politika ve 20. století významně přispěla k rozvoji východoasijských zemí jako Japonsko, Singapur, Hongkong, Tchaj-wan a Jižní Korea, stejně jako později nastartovala růst Číny (např. Chang, 2002). Rovněž potom stojí třeba za úspěchem výzkumných agentur, jako je americká DARPA, která významnou měrou přispěla ke vzniku internetu (např. Mazzucato, 2014, s. 80–85).

opakovat v případě evropských periferií. V cestě takovému cíli však stojí významné překážky, které je klíčové adresovat.

První z nich je nutnost otevřeně zdůrazňovat dopady různého typu ekonomických aktivit na rozvoj. Právě delegování periferních regionů do odvětví s nižší přidanou hodnotou a prostorem k růstu je jedním z faktorů, které stojí za jejich dlouhodobou zaostalostí. Reflektování tohoto problému na úrovni strategických dokumentů EU je ovšem velmi omezené. Příkladem budiž rozvojová strategie Smart Specialization, která si klade za cíl přispět k rozvoji evropských regionů na základě identifikace komparativní výhody regionu a jejího komplexního rozvinutí (Hassink a Gong, 2019, s. 2050–2051). Jak však argumentují její kritici³², strategie nedostatečně akcentuje rozdílné rozvojové dopady různých specializací: vývoj umělé inteligence je v ní tak například postaven na rovně agroturistice (Wigger, 2023, s. 9), přestože přínos³³, který každý sektor může mít pro svůj region, se zásadně liší. Při nepřítomnosti působení protichůdných sil mají znalostní sektory s vysokou přidanou hodnotou tendenci koncentrovat se tam,

32 Především Wigger (2023). Di Cataldo, Monastiriotis a Rodriguez-Pose (2022) dodávají, že omezená je i schopnost regionů formulovat vlastní strategii. Především ty s nižšími kapacitami místní samosprávy pak mají tendenci pouze imitovat sousední regiony.

33 Především ve formě kvalitních pracovních míst a vysokých mezd.

kde již taková aktivita existuje³⁴. Lepší pochopení dopadů různých ekonomických aktivit na rozvoj a jeho zohledňování při formulaci cílů průmyslové politiky je proto zásadní.

Druhé ale je spojené s nezbytným aktivním zapojením periferních regionů. Hospodářské nerovnosti mezi členskými zeměmi mají strukturální charakter, to však neznamená, že by tyto překážky byly nepřekonatelné. Právě naopak – zdroje k dispozici jsou, problémem je často spíše jejich správné využití. Za příklad je možné uvést alokaci pandemické pomoci z programu NGEU v rámci Národních plánů obnovy. Přestože program má sadu hlavních strategických cílů definovaných na evropské úrovni³⁵, rozdělování financí mezi jednotlivé projekty zůstávalo do značné míry v gesci jednotlivých států (Darvas et al., 2023). Jak ukažuje například analýza českého Národního plánu obnovy, jen malé procento financí bylo investováno do projektů spojených s podporou znalostní ekonomiky a technologických inovací (Drdlová, 2023, s. 23–25). Celý projekt byl navíc kritizován ze strany podnikatelské sféry i regionálních samospráv pro svůj nedostatečně koncepční přístup (např. CEBRE, 2024; Bittner, 2022, s. 4–9). V bleděmodrém

34 Naznačují to např. data z European Innovation Scoreboard.

35 Konkrétně jde o 6 pilířů: zelenou tranzici; digitální transformaci; chytrý, udržitelný a inkluzivní ekonomický růst; sociální a teritoriální kohezi; zdravotní, ekonomickou, sociální a institucionální odolnost; a vzdělávací politiku (Darvas et al., 2023).

se tak opakuje dlouhodobý problém, kdy periferní země i přes příliv zahraničních investic nejsou schopny budovat domácí zdroje růstu. Evropská průmyslová politika může nabídnout nástroje, rozhodující slovo v tom, zda jich bude využito, však vždy mají domácí hráči.

Současná evropská průmyslová politika představuje vykročení do nových vod a její dopady na budoucí směřování Evropy mohou být značné. Projevit se může i v otázce řešení hospodářských nerovností. Pro Evropu by bylo přínosné, kdyby se ukázala být pozitivní silou, která pomůže periferním regionům najít nové zdroje růstu. Přesto však přetrvává nebezpečí, že dojde jen k opakování starých metod, o kterých historická zkušenost naznačuje, že jádro problému neřeší. V takovém případě je další budoucnost evropských periferií a s nimi i Evropské unie jako celku nejistá.

Závěrem

Federalizace je téma, které by mělo hrát ústřední roli v debatě o budoucnosti Evropy. Pravdou však zůstává, že propastné ekonomické rozdíly mezi členskými státy jsou překážkou na cestě k hlubší integraci – ať už kvůli obtížím, které by za současného stavu představovalo vytvoření fiskální unie, tak kvůli kritické ekonomické, sociální i environmentální situaci v periferních regionech. Těm totiž současné modely hospodářského rozvoje nejsou schopné přinést udržitelný růst ani konvergenci

s bohatšími členskými státy, a umocňují tak příklon k protievropským politickým proudům.

Nová evropská průmyslová politika nebude všelékem na veškeré neduhy evropské ekonomiky, správně uchopená by však mohla k jejich řešení významně přispět. Jen tak se může myšlenka evropské rozmanitosti spojené ve vzájemné rovnosti stát více než jen prázdným heslem a nabýt skutečného významu. A to je něco, co si Evropa i Evropané zaslouží.

Seznam použitých zdrojů:

- DRDLOVÁ, Helena, 2023. *Critical Comparative Analysis of the Central & Southern European Economic Peripheries*. Online. ENA Institute for Alternative Policies. Dostupné z: <https://www.enainstitute.org/en/publication/critical-comparative-analysis-of-the-central-southern-european-economic-peripheries/>. [cit. 2024-03-17].
- ACEA, 2021. *Interactive map – COVID-19 Impact on EU Automobile Production, Full-Year 2020*. Online. ACEA. 9 March 2021. Dostupné z: <https://www.acea.auto/figure/interactive-map-covid-19-impact-on-eu-automobile-production-full-year-2020/>. [cit. 2024-03-13].
- BACCARO, Lucio, 2022. Is There a “Mediterranean” Growth Model? In: BURRONI, Luigi; PAVOLINI, Emmanuele a REGI- NI, Marino (ed.). *Mediterranean Capitalism Revisited*. Ithaca [New York]: Cornell University Press, s. 19–41. ISBN 9781501761263.
- BITTNER, Jan, 2022. National Recovery and Resilience Plan: Czechia. Online. *Italian Labour Law E-Journal*. Vol. 15 no., 1S. Special Issue The NextGeneration EU in Action: Impact

- on Social and Labour Policies. Dostupné z: <https://doi.org/10.6092/ISSN.1561-8048/15672>. [cit. 2024-03-13].
- BÜRGISSE, Reto a DI CARLO, Donato, 2023. Blessing or Curse? The Rise of Tourism-Led Growth in Europe's Southern Periphery. Online. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 61, no. 1, s. 236–258. ISSN 0021-9886. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.13368>. [cit. 2024-03-15].
- CEBRE, 2024. Národní plán obnovy nesmí být podpultovým zbožím. Online. BusinessInfo.cz (blog). Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/narodni-plan-obnovy-nesmi-byt-podpultovym-zbozim/>. [cit. 2024-03-17].
- CELI, Giuseppe, 2022. Southern Europe. In: *Hundred Shades of the EU – Mapping the Political Economy of the EU Peripheries*. Transform! Europe, s. 30–57. ISBN 978-3-903343-16-0.
- CELI, Giuseppe; GINZBURG, Andrea; GUARASCIO, Dario a SIMONE NAZZI, Annamaria, 2018. *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*. London; New York: Routledge. ISBN 9781138685833.
- ČMKOS, 2019. *When Will Czech Wages Be Comparable to the Developed EU?* Online. Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMKOS). Dostupné z: https://ipodpora.odbory.info/dms/soubory/index?file=sumary-en_20191104153232.pdf. [cit. 2024-03-15].
- DARVAS, Zsolt; DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, Marta; DEVINS, Ashling; GRZEGORCZYK, Monika a GUETTA-JEANRENAUD, Lionel et al., 2023. *European Union Countries' Recovery and Resilience Plans*. Online. Bruegel. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>. [cit. 2024-03-15].
- DI CATALDO, Marco; MONASTIRIOTIS, Vassilis a RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, 2022. *How 'Smart' Are Smart Specialization Strategies?* Online. Industrial Analytics Platform. August 2022. Dostupné z: <https://iap.unido.org/articles/how-smart-are-smart-specialization-strategies>. [cit. 2024-03-15].

- DIJKSTRA, Lewis, 2022. *The Regional Impact of COVID-19*. Online. European Commission: Cohesion Open Data. March 2022. Dostupné z: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/The-regional-impact-of-COVID-19/24gj-n8r2/>. [cit. 2024-03-17].
- DRAHOKOUPIL, Jan a GALGÓCZI, Béla, 2015. Introduction: Foreign Direct Investment in Eastern and Southern European Countries: Still an Engine of Growth? In: GALGÓCZI, Béla, DRAHOKOUPIL, Jan a BERNACIAK, Magdalena (ed.). *Foreign Investment in Eastern and Southern Europe after 2008: Still a Lever of Growth?* Brussels: European Trade Union Institute (ETUI), s. 19–36. ISBN 978-2-87452-390-8.
- EUROPEAN COMMISSION, 2020. *A New Industrial Strategy for Europe*. Online. EUR-Lex. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102>. [cit. 2024-03-15].
- EUROPEAN COMMISSION, 2021. *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's Recovery*. Online. EUR-Lex. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:5202-1DC0350>. [cit. 2024-03-15].
- EUROPEAN COMMISSION, 2024. *European Chips Act*. Online. European Commission. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en. [cit. 2024-03-15].
- EUROPEAN COMMISSION: Directorate General for Enterprise and Industry, 2012. *Innovation Union Scoreboard 2011*. Online. European Union. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2769/32530>. [cit. 2024-03-15].
- EUROPEAN COMMISSION: Directorate General for Research and Innovation, 2022. *European Innovation Scoreboard 2022*. Online. European Union. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/309907>. [cit. 2024-03-15].
- EUROSTAT, 2023a. *Tourism Statistics – Impact of Covid-19 on Trips of Europeans*. Online. Eurostat: Statistics Explained. 25 August 2023. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_Statistics&oldformat=1.

- sm_statistics_-_impact_of_Covid-19_on_trips_of_Europeans. [cit. 2024-03-13].
- EUROSTAT, 2023b. *Estimated Hourly Labour Costs, 2022 (EUR)*. Online. Eurostat: Statistics Explained. 29 March 2023. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Estimated_hourly_labour_costs,_2022_\(EUR\)_map.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Estimated_hourly_labour_costs,_2022_(EUR)_map.png) [cit. 2024-03-15].
- EUROSTAT, 2024. *Minimum Wage Statistics*. Online. Eurostat: Statistics Explained. 1 February 2024. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics. [cit. 2024-03-13].
- FARKAS, Beata, 2013. Changing Development Prospects for the Central and Eastern European EU Member States. Online. *SSRN Electronic Journal*. ISSN 1556-5068. Dostupné z: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2292559>. [cit. 2024-03-13].
- FERRANNINI, Andrea; BARBIERI, Elisa; BIGGERI, Mario a DI TOMMASO, Marco R., 2021. Industrial Policy for Sustainable Human Development in the Post-Covid19 Era. Online. *World Development*. Vol. 137. ISSN 0305750X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105215>. [cit. 2024-03-13].
- FUÀ, Giorgio, 1980. *Problems of Lagged Development in OECD Europe: a Study of six Countries*. Paris: OECD. Dostupné také z: <https://giorgiofua.univpm.it/items/show/102>.
- GALGÓCZI, Béla, DRAHOKOUPIL, Jan a BERNACIAK, Magdalena (ed.), 2015. *Foreign Investment in Eastern and Southern Europe after 2008: Still a Lever of Growth?* Brussels: European Trade Union Institute (ETUI). ISBN 978-2-87452-390-8.
- GOSLING, Tim, 2022. *Electric Cars Spell Trouble for Central Europe*. Online. Politico. May 20, 2022. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/central-europe-struggle-keep-up-electric-car-race/>. [cit. 2024-03-13].
- GRAUWE, Paul De, 2022. *Economics of the Monetary Union*. 14. New York: Oxford University Press. ISBN 9780192849779.
- GROSSMANN, Jakub; JURAJDA, Štěpán a ZAPLETALOVÁ, Lucie, 2023. *Dopady exekucí a nezaměstnanosti na podporu*

- krajní pravice, levice a populismu v České republice v letech 2001–2017.* Online. Akademie věd ČR. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_11_2023_Exekuce_0728.pdf. [cit. 2024-03-13].
- HALE, Thomas; HELD, David a YOUNG, Kevin, 2013. *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most.* Cambridge: Polity Press. ISBN 978-0-745-66239-8.
- HALL, Peter A., 2018. Varieties of Capitalism in Light of the Euro Crisis. Online. *Journal of European Public Policy*. Vol. 25, no. 1, s. 7–30. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310278>. [cit. 2024-03-13].
- HASSINK, Robert a GONG, Huiwen, 2019. Six Critical Questions About Smart Specialization. Online. *European Planning Studies*. Vol. 27, no. 10, s. 2049–2065. ISSN 0965-4313. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1650898>. [cit. 2024-03-13].
- CHANG, Ha-Joon, 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective.* London: Anthem. ISBN 9781843310273.
- İŞIK, Cem; KASIMATI, Evangelia a ONGAN, Serdar, 2017. Analyzing the Causalities Between Economic Growth, Financial Development, International Trade, Tourism Expenditure and/on the Co 2 Emissions In Greece. Online. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*. Vol. 12, no. 7, s. 665–673. ISSN 1556-7249. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/15567249.2016.1263251>. [cit. 2024-03-13].
- KÁRNÍKOVÁ, Anna (ed.), 2017. *Strategický rámec Česká republika 2030.* Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor pro udržitelný rozvoj. ISBN 978-80-7440-181-7. Dostupné také z: <https://www.cr2030.cz/wp-content/uploads/2023/01/Strategicky%CC%81-ra%C%81mec-C%CC%8CR-2030.pdf>.
- KRPEC, Oldřich a HODULÁK, Vladan, 2018. The Czech Economy as an Integrated Periphery: The Case of Dependency on Germany. Online. *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 42, no. 1, s. 59–89. ISSN 0160-3477. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01603477.2018.1431792>. [cit. 2024-03-13].

- LUTZ, Wolfgang et al., 2019. *Demographic Scenarios for the EU: Migration, Population and Education*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- MAUCORPS, Ambre; RÖMISCH, Roman; SCHWAB, Thomas a VUJANOVIĆ, Nina, 2023. The Impact of the Green and Digital Transition on Regional Cohesion in Europe. Online. *Intereconomics*. Vol. 58, no. 2, s. 102–110. ISSN 1613-964X. Dostupné z: <https://doi.org/10.2478/ie-2023-0021>. [cit. 2024-03-13].
- MAZZUCATO, Mariana, 2014. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Revised edition. Anthem Frontiers of Global Political Economy. London; New York: Anthem Press. ISBN 978-0857282521.
- MUZIKÁROVÁ, Soňa, 2023. *Greening Eastern Europe's Growth Engines*. Online. Social Europe. 10th May 2023. Dostupné z: <https://www.socialeurope.eu/greening-eastern-europes-growth-engines>. [cit. 2024-03-13].
- MYANT, Martin, 2018. The Limits to Dependent Growth in East-Central Europe. Online. *Revue de la régulation*. Vol. 24. ISSN 1957-7796. Dostupné z: <https://doi.org/10.4000/regulation.13351>. [cit. 2024-03-13].
- MYANT, M. R. a DRAHOKOUPIL, Jan, 2013. *Tranzitivní ekonomiky: politická ekonomie Ruska, východní Evropy a střední Asie*. XXI. století. Praha: Academia, 2013. ISBN 9788020022684.
- NÖLKE, Andreas a VLIEGENTHART, Arjan, 2009. Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. Online. *World Politics*. Vol. 61, no. 4, s. 670–702. ISSN 0043-8871. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>. [cit. 2024-03-13].
- PACK, Howard a SAGGI, Kamal, 2006. Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey. Online. *The World Bank Research Observer*. Vol. 21, no. 2, s. 267–297. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/40282352>. [cit. 2024-03-13].
- PAVLÍNEK, Petr, 2015. Foreign Direct Investment and the Development of the Automotive Industry in Central and Eas-

- tern Europe. In: GALGÓCZI, Béla; DRAHOKOUPIL, Jan a BERNACIAK, Magdalena (ed.). *Foreign Investment in Eastern and Southern Europe after 2008: Still a Lever of Growth?* Brussels: European Trade Union Institute (ETUI), s. 209–256. ISBN 978-2-87452-390-8.
- PELMANS, Jacques, 2006. European Industrial Policy. Online. In: BIANCHI, Patrizio a LABORY, Sandrine (ed.). *International Handbook on Industrial Policy*. Edward Elgar Publishing. ISBN 9781847201546.
- PELLEGRIN, Julie; GIORGETTI, Maria Letizia; JENSEN, Camilla a BOLOGNINI, Alberto, 2015. *EU Industrial Policy: Assessment of Recent Developments and Recommendations for Future Policies*. Online. European Parliament. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536320/IPOL_STU\(2015\)536320_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536320/IPOL_STU(2015)536320_EN.pdf). [cit. 2024-03-13].
- POZNAŃSKA, Joanna a POZNAŃSKI, Kazimierz, 2015. Comparison of Patterns of Convergence among “Emerging Markets” of Central Europe, Eastern Europe And Central Asia. Online. *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*. Vol. 18, no. 1, s. 5–23. ISSN 2082-6737. Dostupné z: <https://doi.org/10.1515/cer-2015-0001>. [cit. 2024-03-15].
- REINERT, Erik S., 2007. *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable. ISBN 9781845293260.
- REINERT, Erik S., 2017. Towards a better Understanding of Convergence and Divergence: or, How the Present EU Strategy – at the Expense of the Economic Periphery – Neglects the Theories that Once Made Europe Successful. Online. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*. WP no. 77. Dostupné z: <https://hum.ttu.ee/wp/paper77.pdf>. [cit. 2024-03-15].
- RESMINI, Laura, 2017. Patterns of Foreign Direct Investment in Southern European Periphery. In: FONSECA, Madalena a FRATESI, Ugo (ed.). *Regional Upgrading in Southern Europe: Spatial Disparities and Human Capital*. Cham: Springer, s. 129–149. ISBN 978-3-319-49818-8.

- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, 2018. The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It. Online. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 11, no. 1, s. 189–209. ISSN 1752-1378. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>. [cit. 2024-03-15].
- RODRIK, Dani, 2008. Normalizing Industrial Policy. Online. *Commission on Growth and Development*. WP no. 3. Dostupné z: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/normalizing-industrial-policy.pdf>. [cit. 2024-03-15].
- RODRIK, Dani, 2009. *Growth after the Crisis*. Online. Harvard University: Harvard Kennedy School. May 12, 2009. Dostupné z: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/growth-after-the-crisis.pdf>. [cit. 2024-03-15].
- RODRIK, Dani, 2015. Green Industrial Policy. Online. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 30, no. 3, s. 469–491. ISSN 0266-903X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/oxrep/gru025>. [cit. 2024-03-13].
- ROUSSANOGLOU, Nikos a PAPADOYIANNIS, Yiannis, 2017. *Tourism Is the Only Magnet for Investment*. Online. Kathimerini English Edition. 17. 12. 2017. Dostupné z: <https://www.ekathimerini.com/economy/224244/tourism-is-the-only-magnet-for-investment/>. [cit. 2024-03-13].
- RUGRAFF, Eric, 2008. Are the FDI Policies of the Central European Countries Efficient? Online. *Post-Communist Economies*. Vol. 20, no. 3, s. 303–316. ISSN 1463-1377. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/14631370802281415>. [cit. 2024-03-13].
- SIRIPURAPU, Anshu a BERMAN, Noah, 2023. *Is Industrial Policy Making a Comeback?* Online. Council on Foreign Relations. September 18, 2023. Dostupné z: <https://www.cfr.org/backgrounder/industrial-policy-making-comeback>. [cit. 2024-03-15].
- SPINELLI GROUP, 2018. *Manifesto for the Future of Europe: A Shared Destiny*. Online. The Spinelli Group. Dostupné z: https://thespinelligroup.eu/wp-content/uploads/2021/04/Manifesto_EN.pdf. [cit. 2024-03-13].

- TERZI, Alessio; SINGH, Aneil a SHERWOOD, Monika, 2022. *Industrial Policy for the 21st Century: Lessons from the Past*. Online. European Commission. 19 January 2022. Dostupné z: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/industrial-policy-21st-century-lessons-past_en. [cit. 2024-03-15].
- UHLOVÁ, Saša, 2023. *Hrdinové kapitalistické práce v Evropě*. Praha: Alarm. ISBN 978-80-908712-5-0.
- VUKOV, Visnja, 2020. More Catholic than the Pope? Europeanisation, Industrial Policy and Transnationalised Capitalism in Eastern Europe. Online. *Journal of European Public Policy*. Vol. 27, no. 10, s. 1546–1564. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1684976>. [cit. 2024-03-13].
- WIGGER, Angela, 2023. The New EU Industrial Policy and Deepening Structural Asymmetries: Smart Specialisation Not So Smart. Online. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 61, no. 1, s. 20–37. ISSN 0021-9886. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.13366>. [cit. 2024-03-13].
- WITS, 2024. Online. World Integrated Trade Solution. 2024, Mar-15-2024. Dostupné z: <https://wits.worldbank.org/>. [cit. 2024-03-15].
- WORLD BANK, 2024a. *Foreign Direct Investment, Net Inflows (% of GDP) – European Union, Central Europe and the Baltics*. Online. The World Bank Group. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?end=2022&locations=EU-B8&start=1990>. [cit. 2024-03-15].
- WORLD BANK, 2024b. *Exports of Goods and Services (% of GDP) – European Union, Central Europe and the Baltics*. Online. The World Bank Group. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=EU-B8>. [cit. 2024-03-15].
- WORLD BANK, 2024c. *GDP Growth (annual %) – European Union, Central Europe and the Baltics*. Online. The World Bank Group. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2009&locations=EU-B8&start=2000>. [cit. 2024-03-15].

WORLD BANK, 2024d. *Foreign Direct Investment, Net Inflows (% of GDP) - European Union, Italy, Spain, Portugal, Greece, Central Europe and the Baltics*. The World Bank Group. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/BX-KLT.DINV.WD.GD.ZS?end=2022&locations=EU-IT-ES-PT-GR-B8&start=2006>. [cit. 2024-03-16].

Mgr. Helena Drdlová

Je doktorandkou na University of Helsinki, kde se věnuje tématu průmyslové politiky a ekonomice střední a východní Evropy. Vzdělání získala na Masarykově univerzitě v oboru Mezinárodní vztahy a hospodářská politika a na University of Helsinki v programu Global Politics and Communication se zaměřením na globální politickou ekonomii. Během studia absolvovala výzkumnou stáž v řeckém ENA Institute for Alternative Policies, kde se zabývala komparací jiho- a středoevropského hospodářského modelu.

Cena za nereakci

Od uhlí po klimatickou neutralitu: evropská integrace jako nástroj ke spravedlivému boji proti klimatické změně

Mgr. Izabela Grundová

Informace a názory vyjádřené v tomto článku odpovídají informacím a názorům autora a nemusí odrážet oficiální stanovisko Evropské komise.

Únor 2024 byl zaznamenán jako nejteplejší únor na území České republiky od roku 1961 a i nejteplejší únor na celé planetě. Byl dokonce teplejší než většina březnů v České republice: dle průměrné teploty by se zařadil jako 5. nejteplejší březen (ČHMÚ, 2024). Celosvětově se teplota krátkodobě zvedla o 1,56 stupně Celsia, tedy nad hranici 1,5 stupně, za kterou by v případě dlouhodobého stavu hrozily ty nejhorší scénáře důsledků klimatické změny (Copernicus, 2024). Dle vědeckých zjištění ve zprávách Mezivládního panelu pro změnu

klimatu (IPCC) je potřeba globálně dosáhnout uhlíkové neutrality přibližně do poloviny tohoto století. Později během tohoto století je pak třeba dosáhnout neutrality i pro všechny ostatní skleníkové plyny, aby bylo zabráněno nepříznivým a nevratným změnám v celosvětových ekosystémech.

Evropská unie je označována za světového lídra v boji proti klimatické změně, zároveň je za to ale často i kritizována. Jako reakci na vědecké poznatky a mezinárodní vývoj Evropská komise v roce 2019 představila Zelenou dohodu pro Evropu: plán, na základě kterého by členské státy jako celek měly dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 a zároveň zapojit do boje proti změnám klimatu celý svět. Nejčastěji skloňovanou výhradou proti Zelené dohodě je, že evropský podíl na světových emisích skleníkových plynů je malý oproti státům, jako je USA, Čína či Indie, a ty klimatická opatření nepřijímají. Tento argument je ale zkreslováním skutečnosti. Například USA a Čína zavedly vlastní drastická opatření pro snižování svých emisí, přičemž právě emise Číny jsou spojeny s produkcí zboží, které ve velkém využíváme v Evropě (Newell a Paterson, 2010, s. 218).

Boj s klimatickou změnou na úrovni EU je výhodnější i efektivnější než jednání samostatných členských států, a to z mnoha důvodů. Zaprvé, koordinovaný přístup a sdílení znalostí a technologií mezi členskými státy umožňuje efektivnější využití zdrojů a snížení nákladů členských států na implementaci klimatických opatření (Medarova-

-Bergstrom et al., 2012, s. 9–13). Zadruhé, společný rámec EU umožňuje lépe monitorovat pokrok jednotlivých členských států a EU jako celku, což vede k zajištění dodržování závazků a přispívá k větší transparentnosti a důvěryhodnosti celého procesu. A zatřetí, společná akce umožňuje EU jednat z pozice silného kolektivní hlasu v mezinárodních jednáních a dohodách, což zvyšuje pravděpodobnost dosažení ambiciózních cílů, vyvážení vlivu vůči velmocím a prosazení vlastních zájmů.

EU sama ušla dlouhou cestu, než se k závazku dosáhnout klimatické neutrality přihlásila. Za založením prvního evropského společenství, Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), v roce 1952 stala spolupráce šesti evropských států¹ v oblasti uhlí a oceli; tedy materiálu, který je fosilním palivem a jehož spalováním uniká do atmosféry oxid uhličitý, a materiálu, jehož výroba je vysoce uhlíkově náročná. Důvod zaměření se právě na uhlí a ocel byl jak ekonomický, tak politický: uhlí a ocel byly hlavními válečnými materiály a jejich kontrola evropským společenstvím měla sloužit jako prevence před znovuvyvzbrojením Německa (Craig a Búrca, 2020, s. 3). Formálním účelem dohody však bylo přispět společným trhem s uhlím a ocelí k ekonomickému růstu, zaměstnanosti a lepší životní úrovni.²

1 Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Francie, Německo a Itálie.

2 Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, článek 2.

Zatímco ekonomický růst, zaměstnanost a blahobyt občanů stále patří mezi cíle vnitřního evropského trhu, způsob jejich dosažení se postupem času změnil. Jednotný evropský akt (1987) přidal do zakládajících smluv novou oblast životního prostředí, a tím ustanovil první právní základ pro společnou evropskou environmentální politiku. Dnes již hlavním účelem vnitřního evropského trhu není strmý ekonomický růst, nýbrž udržitelný rozvoj Evropy založený na vyváženém hospodářském růstu a vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.³ Ochrana životního prostředí se stala předpokladem pro fungování vnitřního evropského trhu, který byl původně postaven na fosilních palivech a výrobě vysoce energeticky náročného materiálu. Ochrana klimatu jako taková se však do zakládajících smluv dostala až s Lisabonskou smlouvou v roce 2009. Ta představila boj proti změně klimatu přímo jako jeden z cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí.

Mezinárodní spolupráce jako základ boje proti změně klimatu

Dopady změny klimatu se neomezují jen na území limitovaná státními hranicemi, tato oblast je proto jedinečným příkladem nevyhnutelnosti mezinárodní spolupráce. Dávno před tím, než EU představila vlastní klimatická opatření, začaly tvořit

³ Smlouva o Evropské unii, článek 3, odstavec 3.

základní stavební kámen klimatického práva mezinárodní smlouvy. Prvním významným krokem ve zformalizování boje proti změně klimatu byla Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (dále jen Úmluva) podepsaná v roce 1992, která reagovala na vzrůstající množství vědeckých důkazů o nebezpečných dopadech změny klimatu. Úmluva byla přelomovou událostí. Jejím prostřednictvím mezinárodní společenství poprvé oficiálně uznalo, že antropogenní emise skleníkových plynů zesilují skleníkový efekt v atmosféře, který dodatečně otepluje povrch Země, čímž může dojít k poškození celých ekosystémů včetně lidstva. Zároveň Úmluva vytvořila první institucionální rámec pro podávání zpráv o emisích skleníkových plynů, politikách a opatřeních pro snížení těchto emisí a o projekcích vývoje emisí skleníkových plynů na území států.

Brzy po přijetí Úmluvy se mezinárodní společenství dočkalo prvních závazných národních cílů pro snížení emisí, přičemž EU měla jeden společný cíl podpořený závazky jednotlivých členských států. V roce 1997 byl na základě Úmluvy ujednán tzv. Kjótský protokol (pokrývající emise v období 2008–2012) a v roce 2012 byl Dodatkem z Dauhá následně prodloužen o druhé kontrolní období (pokrývající emise v období 2013–2020). Přání jednotlivých aktérů ve vyjednávání o Úmluvě se značně lišila: Rozvojové státy požadovaly ambiciozní snížení emisí, státy produkující ropu naopak zpochybňovaly důvěryhodnost vědeckých poznatků o změně klimatu. EU při vyjednávání

prosazovala vyšší cíle a zároveň nižší flexibilitu při jejich plnění, USA zaujímaly více odmítavý postoj (Müllerová et al., 2022, s. 168). Dnes už je obecně známo, že cíle dohodnuté v rámci Kjótských protokolů nebyly dostatečně ambiciozní. Je však třeba brát v potaz, že šlo o první dohodu tohoto druhu, kterou podepsalo 192 států z celého světa⁴ a každý z nich prosazoval své vlastní zájmy.

K průlomové dohodě došlo v roce 2015 v Paříži. Na základě Pařížské dohody byl vytvořen systém, který již neurčuje národní emisní cíle po způsobu Kjótských protokolů, ale státy se v ní zavazují hromadně snížit emise skleníkových plynů natolik, aby nárůst zvýšení globální teploty nepřekročil 2 stupně Celsia. Cílem je ve druhé polovině tohoto století dosáhnout rovnováhy mezi antropogenními emisemi skleníkových plynů a pohlcením emisí skleníkových plynů.⁵ K dosažení tohoto společného cíle mají státy přispět dle svých tzv. národně stanovených příspěvků,⁶ které si samy určí. Pařížská dohoda zároveň sahá dále než k pouhému snižování emisí skleníkových plynů – mimo něj reaguje také na již existující následky klimatické změny a na možnosti finanční kompenzace těm státům, které jsou klimatickou změnou nejvíce zasaženy.

⁴ 192 států v případě prvního Kjótského protokolu, druhý závazek podepsalo jen 147 států světa. Viz UNFCCC (2023a), dostupné z: https://unfccc.int/kyoto_protocol.

⁵ Pařížská dohoda, článek 4, odstavec 1.

⁶ Z anglického „National Determined Contributions“.

Pařížskou dohodou se státy zavázaly pravidelně posílat zprávy o pokroku v plnění nastavených cílů, přičemž každých pět let by mělo proběhnout tzv. globální hodnocení. To se poprvé uskutečnilo v prosinci 2023 v Dubaji, na němž byly v reakci na aktuální stav státy vyzvány ke ztrojnásobení kapacity obnovitelných zdrojů a zdvojnásobení energetické účinnosti do roku 2030. EU v rámci vyjednávání zdůrazňovala důležitost zastavení využívání fosilních paliv v energetice před rokem 2050 a neotevřání žádných nových uhelných elektráren (Council of the EU, 2023). Finální verze textu ujednaného mezi všemi státy Pařížské dohody nicméně nakonec vyzývá pouze k přechodu od fosilních paliv v energetice spravedlivým, rádným a nestranným způsobem (European Parliament, 2023a).

Pařížská dohoda každopádně v evropském kontextu přinesla ještě jeden průlom: EU se poprvé jako celek zavázala k jednomu společnému cíli, bez rozdělení na individuální národní závazky v rámci dohody (UNFCCC, 2023b). Jak členské státy EU dosáhnu svého cíle snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o alespoň 55 % oproti roku 1990, je totiž upraveno na úrovni evropského práva, nikoliv na úrovni jednotlivých států. A to je založeno na daleko bližší spolupráci než mezinárodní právo – je založeno na evropské integraci.

Ochrana klimatu jako jeden z cílů evropské integrace

Vývoj výše popsaných mezinárodních událostí formoval vytvoření vnitřní i vnější evropské politiky a právního základu pro ochranu klimatu. EU je nadnárodní regionální organizace složená z 27 suverénních států, které se liší bohatstvím, průmyslovou výrobou i množstvím a typem přírodního bohatství. Proto se i debata o klimatické změně liší stát od státu. Pro úspěšný boj proti změně klimatu je nicméně potřeba, aby součástí řešení byly všechny státy a aby společná opatření reflektovala jejich národní specifika. A protože tento boj vyžaduje zapojení celé ekonomiky, stala se tato oblast jednou z prominentních politik EU.

Oblast klimatu je v EU součástí environmentální politiky. EU v ní zastupuje členské státy na mezinárodní úrovni a vyjednává s tím související opatření určená k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí (zejména boje proti klimatické změně). Členské státy explicitně propůjčily EU tyto pravomoci až Lisabonskou smlouvou v roce 2009.⁷ Boj proti změně klimatu je od té doby tzv. sdílenou kompetencí mezi Unií a členskými státy, v této oblasti tedy mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty jak Unie, tak

⁷ Lisabonská smlouva, pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (2007/C 306/01), bod 143.

členské státy. Členské státy mohou samostatně jednat jen do té míry, do jaké tuto kompetenci nevykonává Unie. I v takovém případě ale mohou přijímat přísnější opatření než ta přijatá Unií. Zároveň to znamená, že o legislativě v této oblasti rozhoduje společně Rada Evropské unie (tedy členské státy) a demokraticky zvolený Evropský parlament.⁸ Výjimkou, kdy rozhoduje výlučně Rada Evropské unie, je rozhodování o předpisech fiskální povahy, opatřeních týkajících se územního plánování, nakládání s vodními zdroji a využívání půdy a o opatřeních týkajících se rozhodování o národním energetickém mixu.⁹ Integrace v této oblasti nicméně začala již o několik let dříve, v 90. letech 20. století.

Obchodování s emisními povolenkami

V době ratifikování Kjótského protokolu začaly členské státy EU uvažovat o nejfektivnějším způsobu, jak snížit emise skleníkových plynů. Členské státy se obávaly, že národní opatření by v rámci vnitřního trhu způsobila narušení hospodářské soutěže, a tak se shodly, že by se měl vytvořit mechanismus na evropské úrovni. Nejdříve Evropská komise přišla v roce 1992 s návrhem zavedení

8 Smlouva o fungování Evropské unie, článek 2, odstavec 2.

9 Dle Smlouvy o fungování Evropské unie (článek 192, odstavec 2) Rada rozhodne po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

uhlíkové daně, nicméně návrh nezískal nutnou jednomyslnost v Radě Evropské unie. V roce 2003 byl proto představen návrh na vytvoření systému pro obchodování s emisemi skleníkových plynů (EU ETS)¹⁰ (Delbeke a Vis, 2019, s. 14). Systém vstoupil v platnost v roce 2005 a je postavený na tom, že nejvíce znečišťující energetické a průmyslové subjekty jako například letecké společnosti nebo výrobci oceli, cementu či papíru, platí za emise oxidu uhličitého, který vypustí do ovzduší.¹¹ Ve zkratce to znamená, že znečišťovatelé musí na evropském trhu s povolenkami nakoupit tolik povolenek, kolik vypustí emisí skleníkových plynů.

Vzhledem k tomu, že množství povolenek na trhu se postupně zmenšuje, cena povolenek stoupá. Tento evropský přístup založený na hospodářské soutěži efektivně zajistil, že ke snížení emisí dojde tam, kde je to nejvíce ekonomicky výhodné, a zároveň jsou pravidla pro všechna velká

10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

11 Systém bude od roku 2026 zahrnovat také emise skleníkových plynů pocházející ze silniční dopravy a z vytápění a chlazení budov. Tyto dva sektory budou zároveň zahrnuty v systému nařízení o sdíleném úsilí.

Novelizováno Směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

průmyslová zařízení v rámci EU stejná. Systém od roku 2005 do roku 2022 snížil emise skleníkových plynů pocházející z energetických a průmyslových zařízení o 37,3 % (European Commission, 2023). EU ETS byl prvním nadnárodním nástrojem svého druhu. V průběhu let se jím inspirovaly i další státy mimo EU, přičemž některé se připojily přímo k evropskému ETS (například Norsko a Island), zatímco jiné vytvořily svůj vlastní národní či nadnárodní systém. Vlastní systém si vytvořilo například Německo (pokrývající emise mimo EU ETS), Čína, Kazachstán, Spojené státy americké nebo Japonsko (Müllerová et al., 2022, s. 346).

Podmínky průmyslových podniků se liší od situace těch energetických, které dodávají svůj produkt primárně tuzemským či evropským spotřebitelům. Průmyslové podniky musí být dostatečně konkurenceschopné i na světovém trhu. Za účelem narovnání jejich postavení v porovnání se světovými hráči mají některé podniky nárok na určité množství povolenek v rámci EU ETS zdarma. V prvním období, v letech 2005–2008, rozhodovaly o udělení těchto povolenek zdarma přímo členské státy. Udělovaly jich však příliš velké množství, takže byla cena uhlíku stále velice nízká a nevedla k žádnému zásadnímu zvýšení motivace průmyslu snížit své emise. Pravidla se od té doby změnila a nyní platí stejné podmínky pro udělení povolenek zdarma po celé EU, které jsou založené na technologických limitech a potřebě konkurenceschopnosti na mezinárodních trzích (Debeke a Vis, 2019, s. 20).

Nařízení o sdíleném úsilí

Pokud bychom snižovali emise pouze tam, kde je to nákladově efektivní, snižování emisí skleníkových plynů v členských státech, které jsou závislé na vysoce uhlíkově náročné energetice a průmyslu a mají nízké HDP, by bylo výrazně dražší než ve státech západní Evropy. Mezi takové státy patří například Česko, Slovensko nebo Polsko. Pro tyto státy by bylo nepřijatelné, kdyby se po nich požadovalo stejné množství snížení emisí jako po bohatších státech, klimatická opatření EU tedy musí brát v potaz národní specifika a ekonomické rozdíly mezi obyvateli.¹² V roce 2009 byl proto vytvořen druhý pilíř snižování emisí skleníkových plynů v EU – systém sdíleného úsilí.¹³ Tento mechanismus stanovuje každoroční národní emisní cíl pro snížení emisí skleníkových plynů v sekto-

12 Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů o 30 %, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 (2008/0014 /COD/).

13 V roce 2009 bylo přijato Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020. V roce 2018 na něj navázalo Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018, o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatření v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 (dále jen nařízení o sdíleném úsilí). Nařízení o sdíleném úsilí bylo následně novelizováno v roce 2023 v rámci Fit for 55.

rech jako silniční doprava, zemědělství, odpadové hospodářství či vytápění a ochlazování budov. Jak členské státy emise v těchto sektorech sníží, je pak v jejich kompetenci.

Národní cíle jsou jiné pro každý členský stát a jsou nastaveny na základě národního HDP per capita. Aby dosažení cílů bylo co nejvíce finančně výhodné a členské státy byly zároveň schopny přečkat nepředvídatelné ekonomické situace, mechanismus poskytuje možnost využití několika flexibilit k dosažení národních cílů. Mezi ně patří například převádění emisních práv mezi členskými státy navzájem, použití vlastních budoucích alokací v dřívějších letech či použití aktuálního zůstatku emisních alokací v budoucích letech. Tyto flexibility pak mohou pomoci v situaci, kdy snížení emisí v určitém sektoru a v určitou dobu je pro stát moc drahé, a je tedy výhodnější nakoupit emisní alokace od jiného státu, který dokázal své emise ten samý rok snížit.

Nařízení o emisích z půdy

Třetí pilíř klimatického rámce EU vznikl v roce 2018, kdy bylo přijato nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF)¹⁴. Snižování emisí skleníkových plynů (a zvyšování pohlcování emisí) v tomto sektoru bylo původně upraveno pouze na mezinárodní úrovni v rámci

¹⁴ Z anglického „land use, land use change and forestry“.

Kjótského protokolu. Sektor LULUCF má ovšem potenciál významně přispět ke snižování emisí skleníkových plynů a k jejich zachycování například prostřednictvím pohlcování oxidu uhličitého lesy; zároveň je úzce spjat s energetikou a biodiverzitou. Cílem tohoto nařízení je, aby členské státy udržely produkci emisí v tomto sektoru pod množstvím emisí, které v tomto sektoru byly zachyceny. I tento systém nabízí několik možných flexibilit pro členské státy, podobně jako v systému o sdíleném úsilí, a také speciální typ flexibility, aby bylo možné dočasně zvýšit těžbu v souladu s postupy udržitelného obhospodařování lesů.¹⁵

Evropský klimatický zákon

V roce 2021 klimatická evropská integrace dosáhla bodu zlomu. Členské státy a Evropský parlament přijaly první evropský klimatický zákon¹⁶, který

15 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU, recitál 21, 24.

Členské státy mají dohromady dosáhnout klimatické neutrality prostřednictvím dosažení snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o alespoň 55 % oproti roku 1990. Za tímto účelem kromě hlavních tří pilířů EU ETS, nařízení o sdíleném úsilí a LULUCF existuje v rámci evropské klimatické politiky několik dalších právních aktů, které upravují snížení emisí skleníkových plynů v jednotlivých sektorech.

16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení

stanovuje právně závazný cíl klimatické neutrality do roku 2050. Tento cíl reflektuje závazek přijatý v rámci Pařížské dohody, tedy dosáhnout klimatické neutrality ve druhé polovině 21. století. Nařízení nestanovuje závazek dosáhnout klimatické neutrality na národní úrovni, ale jako kolektivní cíl EU. Členské státy nejsou prozatím schopny takového cíle dosáhnout jednotlivě, jako celek a s pomocí výše popsaných flexibilit, soukromých a veřejných investic do bezuhlíkových technologií a vzájemné spolupráce je však tento cíl považován za dosažitelný.¹⁷ Tento typ kolektivního závazku je výjimečný: opět v sobě zahrnuje prvek solidarity mezi členskými státy za účelem dosažení společného cíle a nebyl by možný na úrovni pouhé spolupráce mezi členskými státy. Dosažení klimatické neutrality vyžaduje sjednocení i nepřímo relevantních sektorů, jako jsou finance, obchod, vývoj a sociální a zahraniční politika – tento společný závazek tedy výrazně posílil integraci v oblasti klimatu.

Závazek EU dosáhnout klimatické neutrality přesně do poloviny tohoto století s sebou nese také celou řadu výzev, a to i celosvětových. Přestože se všechny státy Pařížské úmluvy zavázaly k dosažení

klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“).

17 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, výboru regionů a Evropské investiční bance. Čistá planeta pro všechny: Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky (COM(2018) 773 final).

klimatické neutrality ve druhé polovině století, ne všichni jednají stejným tempem. V rámci své klimatické politiky se EU věnuje i tomu, aby nedošlo k pouhému přesunutí produkce uhlíkově náročných produktů mimo EU do třetích států. Součástí Fit for 55 přijala EU Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích,¹⁸ který ukládá daň na uhlíkově náročné průmyslové produkty, které vstupují na evropský trh. Aby tedy určité produkty mohly vstoupit na trh EU, musejí zaplatit stejnou uhlíkovou daň, jakou musí zaplatit výrobci stejných produktů v rámci EU ETS. Tím Unie jednak zajišťuje, že zahraniční výrobci nezískají konkurenční výhodu produkcí výrobků s vyššími emisemi, než je přípustné v rámci EU, a zároveň zvyšuje motivaci států mimo EU k čistší průmyslové produkci. Mimo to také EU poskytuje rozsáhlou finanční a technologickou pomoc rozvojovým zemím, aby podpořila jejich přechod k bezuhlíkovým ekonomikám a zvýšila jejich odolnost vůči nepříznivým dopadům změn klimatu, a to například ve formě financování projektů v oblasti obnovitelných zdrojů nebo poskytování technologií zaměřených na snižování emisí. V rámci svých programů navíc EU buduje kapacity v rozvojových zemích, aby tyto země lépe zvládaly výzvy spojené se změnou klimatu (European Commission, 2024a).

18 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 ze dne 10. května 2023, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích.

Dosahování klimatických závazků prostřednictvím solidarity mezi členskými státy

EU dosahuje své integrace primárně prostřednictvím vytváření společné legislativy, která je platná ve všech členských státech. Významným nástrojem pro evropskou integraci jsou ale také fondy, skrze které EU aktivně naplňuje princip solidarity mezi členskými státy a zároveň pomáhá státům implementovat přijatá opatření na národní a lokální úrovni (Witte, 2023, s. 221). Boj s klimatickou změnou a přechod na klimaticky neutrální ekonomiku je jednou z oblastí, jež vyžaduje značné investice. Velkou část investic je potřeba nasměrovat do rozšiřování průlomových nízkouhlíkových technologií, které jsou riskantní pro investory, dále do nastartování trhu s určitými technologiemi potřebnými pro snížení emisí skleníkových plynů a konečně i na podporu těch, kteří jsou samotnou přeměnou na klimaticky neutrální ekonomiku nejvíce zasaženi, například z důvodu nutnosti změny povolání. Investiční potřeby jsou v každém státě jinak vysoké a týkají se různých sektorů, zároveň ne každý stát má ekonomickou kapacitu tento finanční deficit pokrýt. Za tímto účelem je členským státům k dispozici několik typů finančních prostředků z evropského rozpočtu.

Financování ve formě dotací se původně zaměřovalo na dva hlavní sektory: společnou zemědělskou politiku a kohezní politiku (Witte, 2023,

s. 226). V průběhu let v obou sektorech postupně získala ochrana životního prostředí prominentní roli, a dnes je jedním ze samostatných cílů financování v obou oblastech.¹⁹ Postupně začaly vznikat i nové finanční mechanismy pro financování ochrany životního prostředí a boje proti změně klimatu. Příklady fondů, které ilustrují výjimečný charakter integrace v oblasti klimatu, jsou Inovační fond, Modernizační fond a Nástroj pro oživení a odolnost.

Inovační fond vznikl na podporu inovativních nízkouhlíkových technologií v oblasti obnovitelné

19 *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013, článek 5, odstavec b): „Podporovat a posilovat ochranu životního prostředí, včetně biologické rozmanitosti, a opatření v oblasti klimatu a přispívat k dosažení cílů Unie v oblasti životního prostředí a klimatu, včetně jejích závazků v rámci Pařížské dohody“.*

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, článek 5, odstavec 1b): „zeleňší, nízkouhlíkový přechod k uhlíkově neutrálnímu hospodářství a odolná Evropa díky podpoře spravedlivého přechodu na čistou energii, zelených a modrých investic, oběhového hospodářství, zmírnování změny klimatu a přizpůsobení se této změně, prevence a řízení rizik a udržitelné městské mobility“.

energie a energeticky náročných průmyslových odvětví, včetně problematiky zachycování, využívání a ukládání uhlíku a skladování energie. Samotné členské státy často nemají prostředky na to, aby sdílely vysoké riziko s předkladateli výjimečně inovativních projektů. Cílem tohoto fondu je proto vybrat neobvyklé, vysoce inovativní projekty tak, aby se evropský průmysl stal globálním lídrem v oblasti čistých technologií. Jeho financování je dobrým příkladem přerozdělování finančních prostředků mezi sektory – jde totiž o výtežky z obchodování s emisními povolenkami v rámci EU ETS. Vybrané projekty jsou tudíž financovány z peněz, jenž nejvíce znečišťující podniky musely zaplatit za vypouštění emisí skleníkových plynů (European Commission, 2024b).

Modernizační fond je také financován z výtežků z obchodování s emisními povolenkami a je zaměřen na modernizaci energetických systémů a energetickou účinnost. O prostředky v tomto fondu může požádat pouze 13 členských států s nejnižším HDP v EU²⁰ (European Commission, 2024c), včetně Česka. Nastavení tohoto fondu tak reflekтуje národní specifika těch členských států, pro které je snižování emisí skleníkových plynů v energetice výrazně náročnější.

Zcela specifickým nástrojem je pak Nástroj pro oživení a odolnost, který vznikl v reakci na

20 Bulharsko, Česko, Estonsko, Řecko, Chorvatsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

pandemii covidu-19. Jeho cílem je obnovit ekonomiky členských států po útlumu, kterým prošly během let 2020–2022, a aby toto oživení vedlo k zelenější, digitalizovanější a odolnější ekonomice. Prostředky v tomto fondu nepocházejí přímo od členských států, jako je tomu v případě předchozích dvou fondů. Pro tento účel si členské státy poprvé v historii společně půjčily finanční prostředky na kapitálových trzích vydáváním dluhopisů jménem EU. Pomocí tohoto fondu jsou navíc financovány nejenom investice, ale také reformy v rámci národní administrativy (European Commission, 2024d).

Závěr

Klimatická změna je bezprecedentní krize, která ovlivňuje život každého z nás a která je výsledkem jednání člověka. Každý náš den je spojen s vypouštěním skleníkových plynů do ovzduší, a to prostřednictvím potravin, které jíme, dopravy, kterou využíváme, oblečení, které nosíme, nebo energie, kterou vytápíme své domovy. Dopady klimatické změny na českou společnost budou mít (a v určité míře již mají) podobu zvýšené frekvence výskytu povodní i období sucha (včetně souvisejícího dopadu na zemědělství a produkci potravin), šíření nepůvodních živočišných a rostlinných druhů nebo zdravotních problémů a celkového zhoršení kvality života obyvatel (Marek et al., 2022, s. 12–14). Zmírnit tyto následky lze pouze dekarbonizací ekonomiky,

ve zkratce tedy zbavením se závislosti na fosilních palivech ve všech sektorech ekonomiky.

Dekarbonizace ekonomiky však musí proběhnout celosvětově, a to rychle a bez ohledu na ekonomické možnosti států. Společný postup v boji s klimatickou změnou v rámci EU násobí efektivitu jednotlivých snah členských států. Přestože je však EU lídrem ve snižování emisí skleníkových plynů, možnosti přijetí klimatických opatření a cílů jsou limitované institucionální strukturou a kompetencemi, které jí předaly členské státy v zakládajících smlouvách. Evropský parlament proto v tomto ohledu přijal v červnu 2022 rezoluci, která vyzývá členské státy, aby zahájily proces novelizace zakládajících smluv a zvýšily tak kompetence EU v oblasti energetiky a ochrany klimatu (European Parliament, 2023b). Členské státy na tuto výzvu zatím nereagovaly.

Členství České republiky v EU je pro zemi klíčové z mnoha důvodů a boj s klimatickou změnou je jedním z nich. Pro stát, jež si nese historické břímě zdecimované krajiny a závislosti na fosilních palivech v energetice i průmyslu, je přechod na bezuhlíkovou ekonomiku finančně a společensky náročný. Vnitřní trh postavený na udržitelnosti, možnosti flexibilit mezi členskými státy při dosahování klimatických cílů, cílené podpoře z evropských fondů a silném postavení na mezinárodní úrovni jsou ale faktory, které tento proces výrazně usnadňují. S nově vznikajícími trhy, inovacemi a pracovními místy je přechod na zelenou

ekonomiku zároveň příležitostí pro celou EU, tedy včetně České republiky.

Klimatická krize je další v řadě krizí, kterým musí lidstvo čelit. Evropská unie však vznikla jako nástroj k řešení krizí a společný boj EU v minulosti vždy spojil a posílil. Jak slavně prohlásil Jean Monnet, takzvaný otec zakladatel EU, „Evropa se bude zmítat v krizích a bude souhrnem řešení přijatých v reakci na tyto krize“. Společný boj s klimatickou změnou novou kapitolu evropské integrace již otevřel. My budeme v následujících letech svědky jejího pokračování.

Seznam použitých zdrojů

- COPERNICUS, 2024. *Copernicus: February 2024 Was Globally the Warmest on Record – Global Sea Surface Temperatures at record High*. Online. Copernicus. 5th March 2024. Dostupné z: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-february-2024-was-globally-warmest-record-global-sea-surface-temperatures-record-high>. [cit. 2024-03-10].
- COUNCIL OF THE EU, 2023. *COP28: Council Sets out EU Position for UN Climate Summit in Dubai*. Online. European Council / Council of the EU. 16 October 2023. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/16/cop28-council-sets-out-eu-position-for-un-climate-summit-in-dubai/>. [cit. 2024-03-10].
- CRAIG, Paul a BÚRCA, Gráinne de, 2020. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Seventh Edition. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780198856641.
- ČHMÚ, 2024. *Tisková zpráva ČHMÚ: Mimořádně teplý únor 2024*. Online. Český hydrometeorologický ústav. 1. 3. 2024. Do-

- stupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/tiskové_zpravy/2024/Mimoradne_teply_unor_2024.pdf. [cit. 2024-03-10].
- DELBEKE, Jos a VIS, Peter (ed.), 2019. *Towards a Climate-Neutral Europe*. Oxon: Routledge. ISBN 9789276082613.
- EUROPEAN COMMISSION, 2023. *Climate Action: Progress Report 2023*. Online. European Commission. Dostupné z: https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f_en. [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN COMMISSION, 2024a. *International Climate Finance*. Online. European Commission. 2023. Dostupné z: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/international-climate-finance_en. [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN COMMISSION, 2024b. *What is the Innovation Fund?* Online. European Commission. Dostupné z: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en#more-information. [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN COMMISSION, 2024c. *Modernisation Fund*. Online. European Commission. Dostupné z: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/modernisation-fund_en?prefLang=ro. [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN COMMISSION, 2024d. *The Recovery and Resilience Facility*. Online. European Commission. Dostupné z: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en. [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2023a. *COP28 Climate Change Conference: Outcomes*. Online. European Parliament. December 2023. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/757574/EPRS-ATA\(2023\)757574_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/757574/EPRS-ATA(2023)757574_EN.pdf). [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2023b. *P9_TA(2023)0427, Proposals of the European Parliament for the Amendment of the Treaties*. Online. European Parliament. 2023. Dostupné z:

- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.pdf. [cit. 2024-03-10].
- MAREK, Michal V. et al., 2022. *Klimatická změna – příčiny, dopady a adaptace*. Praha: Academia. ISBN 978-80-200-3362-8.
- MEDAROVA-BERGSTROM, Keti; VOLKERY, Axel a BALDOCK, David, 2012. *Criteria for Maximising the European Added Value of EU Budget: the Case of Climate Change*. Online. IEEP. Brussels, 2012. Dostupné z: https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/IEEP_-_EU_value_added_and_climate_change_March_2012.pdf. [cit. 2024-03-10].
- MÜLLEROVÁ, Hana et al., 2022. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7676-580-1.
- NEWELL, Peter a PATERSON, Matthew, 2010. *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521127288.
- UNFCCC [UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE], 2023a. *What is the Kyoto Protocol?* Online. United Nations Climate Change. Dostupné z: https://unfccc.int/kyoto_protocol. [cit. 2024-03-10].
- UNFCCC [UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE], 2023b. *EU NDC 2023 update*. Online. United Nations Climate Change. 19 Oct 2023. Dostupné z: <https://unfccc.int/documents/632622>. [cit. 2024-03-10].
- WITTE, Bruno de, 2023. Integration through Funding? The Union's Finances as Policy Instrument. In: WEBER, Ruth (ed.). *The Financial Constitution of European Integration*. Oxford: Hart Publishing, s. 221–236. ISBN 9781509969920.

Mgr. Izabela Grundová

Pracuje jako legal a policy officer v klimatickém generálním ředitelství Evropské komise. Zaměřuje se na úpravu emisí skleníkových plynů nezahrnutých v EU ETS a na klimatické plánování a ohlašování členských států. Působí jako kontaktní bod pro Česko v oblasti klimatu. V minulosti působila jako právní poradce na právo životního prostředí a bezpečnosti práce v Bruselu.

Přínosy evropské integrace z pohledu hospodářské a finanční politiky

Ing. Iveta Jelenová

Když se Česká republika před dvaceti lety připojila k Evropské unii a stala se nedílnou součástí jednoho z největších a nejvýznamnějších integračních projektů moderní historie, otevřely se jí tím dveře k novým možnostem i výzvám. EU se během posledních 20 let musela vypořádat s náročnými událostmi a těžkými obdobími, která prověřila společnou evropskou myšlenku. Nejvýraznějšími událostmi, které zahýbaly směřováním EU, byly podle časové posloupnosti finanční a dluhová krize, uprchlická krize, pandemie covidu-19, válka na Ukrajině, energetická krize a vysoká inflace. Většina z těchto událostí byla bezprecedentní nejen svou velikostí a dopadem, ale také nečekaností a globálním přesahem.

Cílem textu je nastínit vývoj evropské integrace z pohledu hospodářské a finanční politiky ve světle nejzásadnějších ekonomických a politických výzev posledních let. Skrze analýzu unijní

reakce na náročné historické momenty se pak autorka bude zabývat jak přínosy evropské integrace jako takovými, tak konkrétním příkladem České republiky. Nakonec se text zaměří na reflexi nevyhnutelnosti evropské integrace.

Krise eurozóny a pád Řecka

Světová finanční krize roku 2008, která začínala jako lokální krize na americkém hypotečním trhu, se v Evropě vyvinula ve vleklou krizi dluhovou, v jejímž čele stálo Řecko následované Portugalskem, Irskem, Španělskem a Itálií. Uvedené země postihla vysoká míra zadluženosti, krachující banky a rostoucí nezaměstnanost. EU ani mezinárodní instituce se nicméně k témtoto zemím neotočily zády a zavedly celou řadu nástrojů pomoci s cílem zmírnit dopady krize a posílit ekonomickou stabilitu dotčených zemí, potažmo celé eurozóny. Evropská unie a Mezinárodní měnový fond (MMF) poskytly zemím finanční pomoc formou půjček a záchranných balíčků s cílem stabilizovat bankovní systémy, snížit zadlužení, zvýšit konkurenčeschopnost a obnovit důvěru investorů. Dotčeným zemím to umožnilo provést fiskální konsolidaci a strukturální reformy. EU v reakci na krizi zavedla bankovní unii s cílem posílit dohled nad bankovním sektorem a zlepšit jeho stabilitu, zřízen byl také Evropský stabilizační mechanismus jako stálý mechanismus pro poskytování finanční pomoci členským státům v obtížné situaci.

Řecké ekonomice se v posledních letech daří dobře. Řecko je stále pod dohledem Komise, Evropské centrální banky (ECB) a MMF, které v zemi provádějí pravidelné kontrolní mise. Podle závěrů mise z podzimu 2023 se řecká ekonomika ukázala jako odolná vůči vnějším otřesům, inflace by měla nadále klesat a zaměstnanost by se měla zvyšovat. Předpokládá se, že rozpočtové saldo bude od roku 2023 vykazovat solidní primární přebytek¹. Řecko si tak aktuálně zachovává schopnost splácat svůj dluh a podle analýzy udržitelnosti dluhu jsou rizika v krátkém i dlouhém horizontu nízká.²

Krise samozřejmě zanechala na hospodářství a politické důvěryhodnosti dotčených zemí trvalé dopady. Díky pohotové reakci Unie a MMF se však podařilo dluhovou krizi zažechnat a nastavit nástroje a procesy, které by měly do budoucna podobnému vývoji zabránit, nebo alespoň dopady případné budoucí krize zmírnit. Vlivem snahy odvrátit krizi došlo v eurozóně k zásadní změně pravidel a obezřetnejší země Evropy začaly přispívat na záchranu beznadějně zadluženého jihu (Janáčková, 2014, s. 83). A je to právě vzájemná pomoc a přerozdělení části prostředků ve prospěch těch, kteří je potře-

1 Kladné saldo (rozdíl mezi příjmy a výdaji) vládního sektoru s vyloučením úrokových plateb.

2 Plné znění reportu z mise po ukončení zpřísнěného dohledu nad Řeckem (European Commission, 2023a) je dostupné zde: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/95036c9e-a8ce-4b3d-9309-3d91d11d3d23_en?filename=ip263_en.pdf.

bují, co je jednou ze základních hodnot evropské integrace a jejím nevyhnutelným předpokladem.

Rozpočtová pravidla EU

Vznikem měnové unie přišli členové eurozóny o svou národní měnovou politiku, naopak fiskální politika zůstala v jejich kompetenci. Dle některých ekonomů však není fiskální politika dobrou náhradou měnové politiky, a to zejména proto, že oproti měnové politice je méně spolehlivá (Baldwin a Wyplosz, 2013, s. 482) a vzhledem k zdlouhavosti a komplexnosti rozpočtového procesu čelí značným zpožděním. A zatímco neomezená měnová politika vede k inflaci, nedisciplinovaná fiskální politika vede k zadlužování.

Evropská unie s tímto rizikem samozřejmě pracuje. Maastrichtská smlouva stanovuje, že země přistupující k euru musí v čase vstupu splňovat limity pro deficit a dluh. To by však nebylo dostačující a bylo proto potřeba ošetřit také následné dodržování těchto limitů v době, kdy země eurem již platí. S blížícím se zahájením projektu společné měny v 90. letech proto vznikl právní rámec³, tzv. Pakt o stabilitě a růstu⁴, jehož cílem

3 Členské státy i podle Smlouvy o fungování EU (čl. 121) považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a vzájemně je koordinují. Členské státy se také podle Smlouvy (čl. 126) mají vyvarovat nadměrných schodků veřejných financí.

4 Stability and Growth Pact, SGP – skládá se ze dvou nařízení: 1466/97 a 1467/97.

bylo nastavit základní pravidla pro hospodářské politiky států, zamezit státům tvořit nadměrné schodky a nastavit systém, jak příliš vysoké deficitu a dluhy v případě potřeby postupně snižovat a dostat zpět na udržitelnou úroveň. Nerespektování pravidel pak může vést až k finančním sankcím v případě zemí eurozóny a k pozastavení čerpání kohezních fondů v případě zemí ostatních.

Rozpočtová pravidla se postupně stala komplexnějšími a nepřehlednějšími. Největší změny nastaly mezi lety 2011–2013, kdy dvě základní nařízení doplnilo dalších 7 nařízení a 1 směrnice (tzv. Six Pack a Two Pack). Přísnější požadavky se vztahovaly pouze na státy eurozóny a dvourychlostní Evropa byla na světě. V roce 2012 většina členských států (kromě České republiky a Velké Británie) podepsala tzv. Fiskální pakt, který není součástí práva EU. Jedná se o mezinárodní smlouvu, která zavazuje signatáře k tomu, aby si hlavní prvky reformovaných rozpočtových pravidel Fiskálního paktu implementovali do národní legislativy. Povinnost kontroly nad dodržováním základních pravidel fiskální politiky členských států tak neleží jen na bedrech Evropské komise, ale primárně na bedrech jednotlivých států.⁵

5 Česká republika Fiskální pakt podepsala až v roce 2019. Související národní legislativu však významněji upravila už v roce 2017, kdy schválila zákon o rozpočtové odpovědnosti. Ten obsahuje mimo jiné také tzv. dluhovou brzdu a zřizuje i Národní rozpočtovou radu, která dohlíží na hospodaření veřejných financí a hlídá výši zadlužení.

Rozpočtová pravidla Paktu o stabilitě a růstu byla v průběhu let testována a v určitých obdobích a zemích byla dle potřeby i několikrát ohýbána. Pravidla nebyla stoprocentně dodržována ani členskými státy, ani Evropskou komisí. K prvnímu významnému porušení pravidel došlo už v roce 2003 ze strany Francie a Německa.⁶ K využití sankcí a zahájení procedury při nadměrném schodku ovšem nedošlo ani v případě Itálie, která této hrozbě čelila kvůli svému porušování rozpočtové kázně.⁷ Podle analýzy Martina Larcha a Stefana Santacroceho (2020) byla rozpočtová pravidla během let 1998–2019 dodržována pouze zhruba z 50 %. Pravidla tak časem bohužel ztratila téměř veškerou kredibilitu.

Během pandemie covidu-19 byla rozpočtová pravidla EU v roce 2020 pozastavena. Návrat k pravidlům byl několikrát oddálen i kvůli válce na Ukrajině. Během tohoto nejistého období Komise přišla s myšlenkou rozpočtová pravidla radikálně změnit a zjednodušit. Debaty o nových pravidlech se vedly několik let. Ministři financí změny projednávali během francouzského, českého, španělského i švédského předsednictví a konečně v únoru

6 Více např. viz The Guardian (2003), dostupné z: <https://www.theguardian.com/business/2003/nov/25/theeuro.politics>.

7 Více např. viz Politico (2018) nebo Euractiv (2019), dostupné z: <https://www.politico.eu/article/valdis-dombovskis-brussels-considering-excessive-deficit-procedure-against-italy/> nebo <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/italy-escapes-eu-budget-sanction-procedure-after-spending-cuts/>.

2023, během předsednictví belgického, se státy dohodly na budoucí podobě pravidel (Council of the EU, 2024).

Ekonom Mojmír Hampl (2023a) odhaduje, že ani nová pravidla s velkou pravděpodobností „nezajistí stabilitu a nezastaví neudržitelný nárůst veřejného dluhu ve špatných i dobrých časech. Stejně jako v minulosti bude rozpočtová politika vždy záviset na vůli a disciplíně politiků v jednotlivých zemích. V tomto ohledu mohou rozdíly mezi zeměmi ještě narůstat“. V září 2022 zároveň Hampl (2022) během neformálního jednání Rady ECOFIN v Praze apeloval, že pravidla mohou být úspěšná, jen pokud jsou dodržována, k čemuž je potřeba, aby byla co nejjednodušší a s co nejmenším množstvím výjimek.

Je tedy zřejmé, že v oblasti fiskální politiky a rozpočtových pravidel byl vývoj dynamický. Rozpočtová pravidla se od 90. let významně změnila a modernizovala a tomu se na úrovni svých národních legislativ musely přizpůsobit i členské státy. Přestože rozpočtová pravidla EU v některých případech nefungovala tak, jak bylo původně zamýšleno (a to zejména proto, že nebyla dodržována), měla pozitivní přínos. Komise v roce 2020 zkoumala vývoj v národních rozpočtových rámci⁸ a jejím závěrem bylo, že došlo k pokroku (European Commission, 2020). Přezkum poukázal na významná

8 Soubor pravidel, procedur a limitů, které určují způsob plánování, schvalování a řízení veřejných financí.

zlepšení v počtu a síle vnitrostátních fiskálních pravidel, široké přijetí střednědobého fiskálního plánování, spolehlivější prognózy i vyšší fiskální transparentnost. Teprve čas však ukáže, jak se nově schválená pravidla osvědčí, a jestli se EU a členské státy poučily a budou pravidla dodržovat více než v minulosti.

Makrofinanční pomoc Ukrajině

Jednoznačným příkladem evropské integrace a koordinovaného postupu, kterého by bez Unie bylo stejně dosaženo, je makrofinanční pomoc Ukrajině. EU velmi rychle zvládla reagovat na finanční potřeby Ukrajiny vzniklé v důsledku ruské války, kdy Ukrajina kvůli velkým výdajům na armádu neměla dostatek prostředků na základní provoz státu. EU k tomu využila fungující nástroj makrofinanční pomoci třetím zemím, v jehož rámci jsou podporovány země blízké EU jako například Moldavsko, Tunisko, Jordánsko, Severní Makedonie či právě Ukrajina. Nástroj je však koncipován primárně jako pomoc s financováním reforem a prozápadním směřováním, a není stavěn na takto výjimečný stav. Prostředky, které byly plánovány na sedmileté programové období, byly tak po prvních měsících války téměř vyčerpány, EU byla nucena hledat nové způsoby pomoci a členské státy se musely dohodnout například na společném ručení za pomoc Ukrajině.

EU od začátku války ukázala velkou soudržnost a ochotu Ukrajině pomoci.⁹ Hledat prostředky od jednotlivých zemí by totiž bylo ještě složitější a alternativou v případě, že by se západní země otočily k Ukrajině zády, byla jednoduchá výhra Ruska. Během českého předsednictví byla v září 2022 schválena mimořádná makrofinanční pomoc v bezprecedentní výši 5 mld. eur¹⁰. Za celý rok 2022 Evropská unie Ukrajině poskytla v souvislosti s válkou makrofinanční pomoc ve výši celkem 6 mld. eur. Prostředky na poskytnutí pomoci získala Komise půjčkou na kapitálových trzích a od finančních institucí. Za úvěr se částečně zaručil rozpočet EU a částečně také jednotlivé členské státy¹¹, s tím že Ukrajina má půjčku splácat v období let 2034–2052.

Na samotném konci českého předsednictví se ČR podařilo ukočírovat náročnou debatu členských států, takže byl schválen balíček pomoci Ukrajině pro celý rok 2023 ve výši 18 mld. eur. EU našla nové řešení financování ve formě záruk poskytnutých

9 Jedinou výjimkou se stalo Maďarsko, které situaci na Ukrajině využívalo ke svým vlastním politickým cílům a odmítalo se připojit k podpoře EU. Nakonec však vždy pomoc podpořilo. Viz např. Politico (2024), dostupné z: <https://www.politico.eu/article/eu-threatens-silence-hungary-orban-if-blocks-ukrainian-aid-funds-article-7/>.

10 Většinou se makrofinanční pomoc pohybuje v řádech desítek až stovek milionů eur.

11 V případě nesplácení by záruku do výše 9 % nejprve poskytl rozpočet EU a následně do výše 61 % nesplacené částky členské státy.

z rozpočtu EU prostřednictvím tzv. *headroomu*¹². Cílem pomoci je poskytnout Ukrajině bezprostřední finanční pomoc na financování okamžitých potřeb, obnovu kritické infrastruktury a počáteční podporu směrem k udržitelné poválečné rekonstrukci, a tím zemi podpořit na cestě k evropské integraci (Council of the EU, 2022).

EU počítá s pomocí Ukrajině s financováním státu a poválečnou rekonstrukcí i v dalších letech, a to prostřednictvím Nástroje pro Ukrajinu. Díky němu EU Ukrajině v průběhu let 2024–2027 vyplatí až 50 mld. eur, z toho 17 mld. eur ve formě grantů a 33 mld. eur jako půjčku. Součástí je také technická pomoc s reformami (European Commission, 2024). EU působí jednotně, také pokud jde o sankce proti Rusku a v únoru 2024 přijala již třináctý balíček sankcí (European Council, 2024).

Evropská unie prokázala bezprecedentní jednotu jak v odsouzení ruské války, tak v poskytování podpory Ukrajině, a to podpory finanční, humanitární, civilní ochrany i ozbrojených sil. Díky tomu členské státy nemusely řešit situaci bilaterálně, přičemž pomoc v tomto rozsahu by bez společné koordinace a flexibility Komise a členských států nebyla možná.

12 Rozdíl mezi stropem vlastních zdrojů (tj. maximální výší zdrojů, o které mohou být členské státy v daném roce požádány) a finančními prostředky, které Komise skutečně potřebuje na pokrytí výdajů předpokládaných v rozpočtu.

Česká republika v EU

Členství v Evropské unii má pro své členy nesporné výhody. Patří mezi ně bezpečnost a stabilita, diplomatická síla a skrze EU celkově větší vliv v globalizovaném světě, a také vyrovnávání nerovnosti prostřednictvím finanční podpory z evropských fondů. České republike členství v EU otevřelo přístup k jednotnému trhu s více než 500 miliony spotřebitelů, větší možnosti v oblasti vzdělávání a mobility a společná pravidla pro ochranu životního prostředí či práv spotřebitelů.

Přestože však v roce 2003 vstup do Unie podpořilo v referendu přes 77 % hlasujících, o 20 let později se Češi ve svém vnímaní zaměřují zejména na negativa a povinnosti plynoucí z členství, zatímco výhody členství berou téměř jako samozřejmost. Kladně Češi dle průzkumu Rozděleni Evropou¹³ z roku 2024 vnímají především bezpečnost a ekonomické přínosy členství v EU. Pozitivnímu dojmu z prvních let v EU napomohla mimo jiné tehdejší dobrá kondice ekonomiky. Vztah českých občanů k Unii se změnil jak v důsledku ekonomicke krize a následné krize eurozóny, tak ve spojení s přijetím Lisabonské smlouvy, která posílila pravomoci europarlamentu a ustanovila post předsedy Ev-

13 Výzkum Rozděleni Evropou je společným projektem Českého rozhlasu a analytického ústavu STEM, viz Urbanová et al. (2024). výzkum je dostupný zde: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rozdeleni-evropou-eu-je-problematicka-znacka-rada-cechu-od-ni-chce-vnejsi-stit_2402260459_jgr.

ropské rady. Spokojenost Čechů s EU pak klesla nejníže v roce 2016 v návaznosti na uprchlickou krizi. Oproti tomu pandemie nemoci covid-19 spokojenost Čechů s Unií nijak významně nepoškodila.

Data analytického ústavu STEM ukazují, že sounáležitost s Evropskou unií v české společnosti není silně zakořeněna. Češi se cítí být více Evropany než občany EU. Z výzkumu Rozděleni Evropou vyplývá, že evropská témata společnost rozdělují do šesti skupin: Proujný část společnosti tvoří celkem 41 % a zahrnuje v sobě skupiny Euronadšenců, Příznivců a Vlažných příznivců. Nejistých je 21 %. Na opačném konci spektra stojí Odpůrci a Skalní odpůrci, kterých je celkem 38 %. Není náhodou, že Euronadšence definuje snaha udržovat si přehled o domácí i zahraniční politice a jsou o EU nadprůměrně informovaní. Jsou to nejčastěji vysokoškolsky vzdělaní lidé do 44 let, majetnější, žijící spíše ve velkých městech. Naopak Skalní odpůrci jsou zpravidla vyučení lidé starší 45 let, velká část z nich má nebo očekává finanční problémy. Nejčastěji jde o dělnické profese a důchodce, často to jsou nevoliči, o EU ani o dění v České republice nemá většina z nich moc relevantních informací, jsou ochotni se proti EU vymezovat v internetových diskusích a účastnit se veřejných protestů proti EU (Urbanová et al., 2024).

Pravdou je, že Češi EU a jejímu fungování příliš nerozumí. Není se čemu divit. Institucionální rámec EU je značně odlišný od národního a je v mnohém složitější. Stále se pletou pojmy

jako Rada Evropy, Evropská rada a Rada EU (neboli Rada ministrů). Podle ředitele zahraničního odboru Kanceláře prezidenta republiky Jaroslava Zajíčka trvá pochopení fungování evropských institucí zhruba půl roku. Zajíček ovšem připomíná, že ČR hraje v EU stejnou roli jako ostatní členské státy a je u všech důležitých rozhodnutí – od návrhu, který vydává Evropská komise, přes projednávání návrhů v Radě až po schvalování Evropským parlamentem (Pancíř a Odložilová, 2024).

Ani druhé předsednictví ČR v Radě EU výrazněji nepomohlo s pochopením, jak EU funguje. Dle průzkumu Rozdělení Evropou ani po českém předsednictví dvě třetiny Čechů neví, že ČR má v Evropské radě zastoupení (Urbanová et al., 2024). Vláda nezvládla své úspěchy dostatečně prezentovat a „prodat“ české společnosti, a to ani přesto, že ČR zvládla ukočírovat EU agendu v době války na Ukrajině a energetické krize (Trachtová et al., 2023).

ČR zůstává zemí euroskeptiků, a to navzdory tomu, že z rozpočtu EU dostává více prostředků, než do něj odvádí – například za rok 2023 obdržela ČR o téměř 50 mld. Kč více, než do rozpočtu EU odvedla. Při započítání příjmů z Nástroje EU na podporu oživení činilo celkové kladné saldo dokonce 89,5 mld. Kč, což je nejvyšší čistá pozice za posledních 8 let. Celkově ČR od svého vstupu do EU do 31. prosince 2023 zaplatila do rozpočtu EU 876,6 mld. Kč a získala 1,94 bil. Kč. Kladné saldo čisté pozice České republiky ve vztahu k rozpočtu EU tak souhrnně dosáhlo 1,06 bil. Kč, se započí-

táním nástroje NGEU je to pak 1,14 bil. Kč (Ministerstvo financí, 2024a). Česká republika z evropského rozpočtu v období 2021–2027 obdrží zhruba bilion korun, z toho 550 mld. připadá na politiku soudržnosti (strukturální fondy), 200 mld. na zemědělství a rozvoj venkova a 180 mld. na Národní plán obnovy. Dalších minimálně 150 mld. korun Česko získá z mimorozpočtového Modernizačního fondu na transformaci energetiky (European Commission, 2023b). V následujících letech se však může stát, že se ČR přehoupne do pozice čistých plátců, a bude tedy do rozpočtu EU více odvádět, než z něj přijímat.

Členství v EU s sebou však nese nejen výhody, ale i povinnosti. Jednou z nich je účast ve společné měnové unii. Česká republika, stejně jako ostatní země EU, se vstupem do EU zavázala přijmout společnou měnu. Nastavení EU s postupným vstupem členských států do eurozóny počítá, přičemž načasování vstupu je na členských státech. A Česká republika s přijetím eura nijak nepospíchá.

Společné evropské měnové unii bylo potřeba přizpůsobit i hospodářskou politiku. Podle mnohých autorů eurozóna není optimální měnovou oblastí (např. Loužek, 2017, s. 166). Ekonom Marek Loužek (2017, s. 166) uvádí, že by se jí stát mohla, „pokud by byla dosažena vysoká mobilita práce, mzdby byly pružné směrem dolů, nepůsobily by asymetrické šoky a existoval by účinný systém fiskálních kompenzací“. Vstup do eurozóny má jasně daný postup. Ten začíná žádostí členského

státu a splněním tzv. maastrichtských kritérií, s tím že jedním z nich je dva roky setrvat v mechanismu směnných kurzů ERM II. Samotné splnění maastrichtských kritérií však ještě neznamená zajištění sladěnosti ekonomiky dané země se zeměmi eurozóny (Loužek, 2017, s. 159). Všechny pozitivní i negativní argumenty vstupu byly mnohokrát popsány, a to nejen v českém prostoru (např. *Platit, či neplatit eurem?* 2012). Ne všechny výhody a nevýhody je však možné vyčíslit, a tedy jednoduše zhodnotit, co převládá. Je však potřeba ještě jednou zopakovat, že ČR se vstupem do EU souhlasila také s tím, že přijme společnou měnu. Jedním z nákladů nepřijetí eura je tedy politická věrohodnost české politické reprezentace a ČR jako partnera.

Prezident Petr Pavel ve svém novoročním projevu pro rok 2024 nad tímto tématem opět rozvířil diskusi.¹⁴ Politické strany do ní však v posledních letech většinou přispívají pouze ideologicky; ČNB spolu s Ministerstvem financí navíc každoročně vládě prostřednictvím dokumentu *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou* doporučují nestanovovat datum vstupu do eurozóny. Bez stanoveného data však nikdo nenačtuje kroky vedoucí k splnění kritérií, přičemž

¹⁴ Celý projev prezidenta Pavla (2024) je dostupný zde: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/verejná-vystoupení-a-rozhovory/novoroční-projev-prezidenta-republiky-17559>.

jedním z již zmíněných kritérií je vstup do ERM II, což se neobejde bez politického rozhodnutí.

V nejaktuálnější zprávě uvedené instituce zhodnotily, že ČR v roce 2023 nesplnila kritérium cenové stability (Ministerstvo financí, 2024c). Formálně neplní ani kritérium fluktuace měnového kurzu, protože ČR není součástí mechanismu směnných kurzů ERM II. Ostatní kritéria byla splňena. Jako hlavní argumenty, proč MF a ČNB nedoporučují přijetí společné měny, je nedokončený proces ekonomické konvergence české ekonomiky, a to zejména v oblasti úrovně cen a mezd. Dalším důvodem je struktura českého hospodářství, která se značně odlišuje od eurozóny. Nedořešená zatím zůstává také otázka dlouhodobé udržitelnosti českých veřejných financí, s tím že slovy ministra financí Zbyňka Stanjury je cílem vlády dát veřejné finance „do pořádku“ (Ministerstvo financí, 2024b).

V posledních letech se bohužel česká veřejná i politická debata vede velmi úzce a je omezena na několik dogmatických stanovisek skupin odpůrců a zastánců, přičemž hlasitěji vyznívá často právě skupina odpůrců eura. Hlavním argumentem bývá, že eurozóna je jiná než ta, do níž jsme se zavázali vstoupit – a mají pravdu. Je jiná, více právně regulovaná, více náročná na své členy, ať už co se týče dodržování pravidel nebo záruk za dluhy jiných států. Je však potřeba říci, že během ekonomické krize a v letech po ní byla v eurozóně nastavena pravidla a procesy, které by měly budoucím problémům účinněji předcházet a lépe je předvídat.

Zde jmenujme několik oblastí, ve kterých došlo k velkému posunu dopředu: sledování makroekonomických nerovnováh, makroobezřetnostní politika ECB, reforma rozpočtových pravidel, evropský systém pojištění vkladů, jednotný mechanismus pro řešení krizí a bankovní unie.

Dle Mojmíra Hampla (2023b) platí, že přestože se otázka přijetí eura objevuje ve veřejné diskusi, samotná diskuse nenahrazuje řešení základních otázek optimálních domácích politik ke zvýšení obecného blahobytu a zajištění ekonomické a politické stability. Konkrétně pak uvádí: „Neexistuje jasná odpověď na to, zda je autonomní měnová politika lepší než pevný směnný kurz nebo členství v měnové unii. Záleží na tom, jak dobře nebo špatně fungují ostatní části systému v dané zemi. Pokud v nějaké zemi selže hospodářská politika, ani euro ji nezachrání před problémy. Pokud vše funguje uspokojivě, je euro zbytečné. Měnová politika je pouze jedním přizpůsobovacím mechanismem. Pokud nefunguje, musí její roli převzít jiné mechanismy – pružný trh práce, fiskální politika. Pokud nebudou k dispozici, změny v ekonomickém prostředí budou bolet, protože měnová politika nedokáže zmírnit šoky.“

Hampl tedy předpokládá, že u zemí, které dosud neplatí eurem, převládne touha zachovat si svou měnovou politiku a nepodlehnut tlakům na další expanzi eurozóny. S tím lze v obecné rovině souhlasit, ovšem to, jestli se jednotlivé země v budoucnu připojí k eurozóně, bude záležet na více

faktorech: na hospodářském vývoji, geopolitické situaci, konkrétní politické situaci v zemi a také na proti- nebo pro-evropském smýšlení politických stran. Nelze tedy vyloučit, že Česko v budoucnu euro přijme, pokud bude přijetí eura součástí volebního programu stran sestavujících vládu.

Je evropská integrace nevyhnutelná?

Proces evropské integrace je od samého počátku velmi dynamický a vždy musel reagovat na aktuální politické, ekonomické a společenské změny a výzvy. Budoucnost Evropské unie závisí na schopnosti jejích členů dohodnout se a nově přicházející překážky vyřešit. V dnešním globalizovaném světě je spolupráce a koordinace mezi evropskými státy důležitější než kdy jindy, neboť jednotlivé státy samostatně nebudou mít nikdy takový dopad a vliv jako Evropská unie jako celek. Předpokladem pro úspěšně pokračující evropský projekt je otevřený dialog, spolupráce mezi členskými státy a ochota k reformám tak, aby EU mohla plně využít svůj potenciál a odolávat novým výzvám.

Z předchozích kapitol vyplývá, že se země EU během posledních let dokázaly společnými silami svých členů vypořádat s velmi náročnými událostmi nejen ekonomicky, ale i politicky, a vyšly z nich ještě silnější. Podařilo se zažehnat dluhovou krizi, obnovit důvěryhodnost eurozóny a nastavit nástroje a procesy, které by měly do budoucna podobnému vývoji zabránit, nebo alespoň zmírnit

dopady případné krize. Sjednoceně působí EU také v koordinaci pomoci Ukrajině a v přístupu k Rusku.

Nevyhnutelnost evropské integrace není daná. Naopak, je to směr, který si její členské státy opakovaně vybírají jako nejlepší možnou variantu. Přestože se pravidelně objevují velké výzvy a pochybnosti o budoucnosti integrace, vždy nakonec převládnou pozitiva. Evropská unie přináší svým členům významné výhody, jako je mír, stabilita, hospodářský růst a silnější postavení na mezinárodní scéně. Tyto možnosti nejsou ve všech regionech světa samozřejmostí. Nezbývá než doufat, že budoucnost Evropy bude spojená s pokračující integrací, která bude respektovat rozmanitost jednotlivých členských států a zároveň posilovat společné hodnoty a cíle. Z pohledu hospodářské politiky dává úzká spolupráce států určitě smysl.

Seznam použitých zdrojů

- BALDWIN, Richard E. a WYPLOSSZ, Charles, 2013. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4568-8.
- COUNCIL OF THE EU [RADA EVROPSKÉ UNIE], 2022. *Rada schválila pomoc Ukrajině ve výši 18 miliard eur*. Online. European Council / Council of the EU. 10. 12. 2022. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/12/10/council-adopts-18-billion-assistance-to-ukraine/>. [cit. 2024-03-13].
- COUNCIL OF THE EU, 2024. *Economic Governance Review: Council and Parliament Strike Deal on Reform of Fiscal*

Rules. Online. European Council / Council of the EU. 10 February 2024. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>. [cit. 2024-03-15].

EURACTIV, 2019. *Italy Escapes EU Budget Sanction Procedure After Spending Cuts.* Online. 4. 7. 2019. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/italy-escapes-eu-budget-sanction-procedure-after-spending-cuts/>. [cit. 2024-03-13].

EUROPEAN COMMISSION [EVROPSKÁ KOMISE], 2020. *SDĚLENÍ KOMISE: Přezkum správy ekonomických záležitostí.* Online. European Commission. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0055>. [cit. 2024-03-13].

EUROPEAN COMMISSION, 2023a. *Post-Programme Surveillance Report Greece, Autumn 2023.* Online. European Commission. Dostupné z: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/95036c9e-a8ce-4b3d-9309-3d91d11d3d23_en?filename=ip263_en.pdf. [cit. 2024-03-13].

EUROPEAN COMMISSION [EVROPSKÁ KOMISE], 2023b. *Rozpočet EU pro Českou republiku.* Online. European Commission. Dostupné z: https://czechia.representation.ec.europa.eu/strategie-priority/rozpocet-eu-pro-ceskou-republiku_cs. [cit. 2024-03-13].

EUROPEAN COMMISSION, 2024. *Commission Welcomes Political Agreement on the up to € 50 Billion Ukraine Facility.* Online. European Commission. 6 February 2024. Dostupné z: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-political-agreement-eu50-billion-ukraine-facility-2024-02-06_en?prefLang=es. [cit. 2024-03-13].

EUROPEAN COUNCIL [EVROPSKÁ RADA], 2024. *Reakce EU na výlečnou agresi Ruska vůči Ukrajině.* Online. European Council / Council of the EU. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-response-ukraine-invasion/>. [cit. 2024-03-13].

- HAMPL, Mojmír, 2022. *Keynote Speech for EU's Finance Ministers at Their Informal Gathering in Prague*. Online. 10/09/2022. Dostupné z: <https://www.mojmirhampl.cz/detail-339/keynote-speech-for-eus-finance-ministers-at-their-informal-gathering-in-prague>. [cit. 2024-03-13].
- HAMPL, Mojmír, 2023a. *Squaring the Circle of the EU's Fiscal Rules*. Online. 3/10/2023. Dostupné z: <https://www.mojmirhampl.cz/detail-372/squaring-the-circle-of-the-eus-fiscal-rules>. [cit. 2024-03-13].
- HAMPL, Mojmír, 2023b. *To Adopt or Not to Adopt? Pondering the Euro Question*. Online. 05/06/2023. Dostupné z: <https://www.mojmirhampl.cz/detail-365/to-adopt-or-not-to-adopt-pondering-the-euro-question>. [cit. 2024-03-13].
- JANÁČKOVÁ, Stanislava, 2014. *Peripetie české ekonomiky a měny, aneb, Nedejme si vnutit euro*. Praha: Institut Václava Klause. ISBN 978-80-878-0607-4.
- LARCH, Martin a Stefano SANTACROCE, 2020. *Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: The Compliance Database of the Secretariat of the European Fiscal Board*. Online. Dostupné z: https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/numerical_compliance_with_eu_fiscal_rules_en_3.pdf. [cit. 2024-03-13].
- LOUŽEK, Marek, 2017. *Evropská integrace z pohledu teorie veřejné volby*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum. ISBN 978-80-246-3064-9.
- MINISTERSTVO FINANCÍ, 2024a. *Česká republika získala v roce 2023 z rozpočtu EU o téměř 50 mld. Kč více, než zaplatila*. Online. 08. 02. 2024. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/ceska-republika-ziskala-v-roce-2023-z-rozpoctu-eu-54803>. [cit. 2024-03-13].
- MINISTERSTVO FINANCÍ, 2024b. *Vláda termín přijetí eura prozatím nestanoví*. Online. 14. 02. 2024. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/vlada-termin-prijeti-eura-prozatim-nestanovi-54853>. [cit. 2024-03-13].

MINISTERSTVO FINANCIÍ, 2024c. *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou - 2023*. Online. 14. 02. 2024. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/pristoupeni-cr-k-eurozone/maastrichtska-kriteria-a-sladenost-cr/2024/vyhodnoceni-plneni-maastrichtskych-konvergencnich-54852>. [cit. 2024-03-13].

PANCÍŘ, Tomáš a ODLOŽILOVÁ, Pavlína, 2024. *EU jsme si zdemonizovali sami, když jsme pochopili, že to není sám o sobě ráj na zemi, říká diplomat*. Online. Český rozhlas. 1. března 2024. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/eu-jsme-si-zdemonizovali-sami-kdyz-jsme-pochopili-ze-neni-sam-o-sobe-raj-na-zemi_2403011917_nel. [cit. 2024-03-13].

PAVEL, Petr, 2024. *Novoroční projev prezidenta republiky*. Online. Pražský hrad. 1. ledna 2024. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/verejna-vystoupeni-a-rozhovory/novorocni-projev-prezidenta-republiky-17559>. [cit. 2024-03-13].

Platit, či neplatit eurem? Analýza vývoje zemí uvnitř a vně eurozóny = To pay or not to pay with Euro? Analysis of development in countries outside and inside the Eurozone, 2012. Praha: CEVRO Institut. ISBN 978-80-87125-06-8.

POLITICO, 2018. *Commission Considering Punitive Action for Italy over Budget*. Online. November 6 2018. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/valdis-dombrovskis-brussels-considering-excessive-deficit-procedure-against-italy/>. [cit. 2024-03-13].

POLITICO, 2024. *EU Threatens to Silence Hungary if It Blocks Ukrainian Funds*. Online. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/eu-threatens-silence-hungary-orban-if-blocks-ukrainian-aid-funds-article-7/>. [cit. 2024-03-25].

THE GUARDIAN, 2003. *France and Germany Evade Deficit Fines*. Online. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/business/2003/nov/25/theeuro.politics>. [cit. 2024-03-12].

TRACHTOVÁ, Zdeňka; DANĚK, Viktor; NERAD, Filip a FALTOVÁ, Agáta, 2023. *Vydařené předsednictví vláda nezvládla prodat lidem. Uplatní teď Česko osvědčené diplomaty?*

- Online. Český rozhlas. 2. ledna 2023. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ceske-predsednictvi-rady-eu_2301020715_ara. [cit. 2024-03-13].
- URBANOVÁ, Anna; GRIM, Jakub a KOČÍ, Petr, 2024. *Rozděleni Evropou: EU je problematická značka, řada Čechů od ní chce vnější štít, jiní klid na práci*. Online. Český rozhlas. 26. února 2024. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rozdeleni-evropou-eu-je-problematicka-znacka-rada-cechu-od-ni-chce-vnejsi-stit_2402260459_jgr. [cit. 2024-03-13].

Ing. Iveta Jelenová

Má desetiletou zkušenosť s agendou EU v rámci Ministerstva financí, kde se věnovala tématům, jako je hospodářská politika, evropský semestr, euro, rozpočtová pravidla EU a makrofinanční pomoc. Pomáhá neziskové organizaci Začni učit!, kde má na starosti advokaci, fundraising, popularizaci učitelského povolání a výklad zákona o pedagogických pracovnících.

Evropanismus

Zhodnocení aktuální podoby Evropské unie: Je krize společných hodnot příleži- tostí k větší integraci?

Mgr. Karolína Godál

Evropská unie, tak jak ji dnes známe, již dlouho není hospodářským společenstvím, do kterého státy vstupují motivované především ekonomickými zájmy. Politická, bezpečnostní a hodnotová stránka členství v Unii se v posledních letech dostaly do popředí i s ohledem na geopolitické klima a hrozby, jako je útočná válka Ruska na Ukrajině. Pro naše sousedy ze Západního Balkánu a především Ukrajiny se ve světle těchto krizí členství v EU stalo ještě více žádoucím, a to jak pro svoji symboliku, tak pro akceschopnost EU. Debata o rozšiřování Unie se z pochopitelných důvodů smísila s debatou o další integraci EU a posílení některých stávajících mechanismů a pravomocí, které má EU k dispozici. Podle mnoha odborníků totiž EU v současné podobě není připravena na další rozšíření, neboť by vedlo k „přetížení inte-

grace“ a v dlouhodobém horizontu by přineslo dezintegraci Unie (Calliess, 2023). Zastánci rozšíření proto oprávněně vyzývají k předchozí reformě EU, která by posílila její akceschopnost.

Aktuální nedostatky akceschopnosti Unie lze demonstrovat na příkladu ochrany demokratických hodnot, k níž Unii zavazuje samotné primární právo (Smlouva o EU, čl. 2). I přes kroky Evropské komise a judikování Soudního dvora EU čelí Unie již necelých 10 let krizi právního státu v Polsku a Maďarsku. Přestože Polsko po parlamentních volbách v roce 2023 změnilo politický kurz směrem k zajištění ochrany právního státu, bude těžké po letech reforem zvrátit bez dalších nesystémových kroků změny provedené v systému soudnictví, obsazení soudů, ale i ochrany nezávislých médií a úpravy práva na potrat. Na příkladu Polska si tak lze demonstrovat (ne)akceschopnost stávajících mechanismů na ochranu právního státu, a jaké kroky by EU v tomto ohledu mohla podniknout.

Než ale autorka přistoupí k návrhům řešení, je třeba si odpovědět na otázku, jaké jsou možné následky větších reforem EU a zda by případný rostoucí euroskepticismus mezi občany mohl vyprovokovat podobnou situaci jako ve Velké Británii před jejím vystoupením z EU. Čtyři roky od brexitu je možné podobný scénář lépe vyhodnotit, a to i s ohledem na jeho ekonomické dopady a změny podpory veřejnosti v samotné Británii. Kromě poučení z komplikovaného procesu vystoupení člen-

ského státu z EU a jeho dopadů navíc hraje v tomto směru zásadní roli i odlišný geopolitický kontext.

Co se týče konkrétních řešení nedostatků v mechanismech ochrany hodnot, autorka se inspiruje některými návrhy Franko-německé zprávy z roku 2023 (Costa et al., 2023), která v kontextu evropské integrace obsahuje návrhy reforem v mnoha oblastech EU, včetně ochrany právního státu. Je totiž zásadní ve stínu aktuálně probíhajících krizí pouze neupozorňovat na problémy EU, ale zaměřit se na jejich konstruktivní řešení. V závěru se hodnocením těchto návrhů dostaváme ke shrnutí navrhovaných kroků a k samotnému významu společných hodnot v další integraci EU.

Mechanismy ochrany hodnot EU v kontextu krize právního státu v Polsku

Evropská unie je založena na společných základních hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. To stanovuje článek 2 Smlouvy o EU (SEU). Jsou to hodnoty, které mají odrážet společnou identitu členských států. Zároveň představují jednu z hlavních podmínek členství v Unii¹, a tvoří tak standard, který musí státy překonávající autoritářské tradice před vstupem do Unie splnit.

1 Patří mezi tzv. Kodaňská kritéria obsažená v čl. 49 Smlouvy o Evropské unii.

EU je pak zavázána tyto hodnoty v rámci Evropy chránit. Přestože se však jedná o zcela zásadní prvek v právně-politické stavbě dnešní Evropské unie a zakladateli byl pokládán za samozřejmý, v současnosti je stále častěji narušován kroky některých členských států. Rozhodně to není jediný problém, se kterým se Evropská unie momentálně potýká, je ale třeba říci, že se dotýká samotného jádra evropského projektu, který měl vytvořit Evropu demokratickou, mírovou a prosperující (Weiler, 2013, s. 248). Bez dodržování společných hodnot Unie jejími členy by se totiž postupně zhroutila jak přitažlivost evropského projektu, tak i samotný vnitřní právní systém (Scheppele et al., 2020).

Evropská unie je sice vybavena mnoha mechanismy na ochranu hodnot, to ale automaticky neznamená, že efektivní ochranu skutečně poskytují. Řízení k řešení systematického porušování právního státu zakotvené v zakládající smlouvě (tzv. řízení dle článku 7 Smlouvy o EU) bylo odborníky i vysokými představiteli EU označováno jako „poslední“ nebo i „jaderné“ řešení.² To však zároveň bezpochyby přispělo k jeho omezené funkčnosti a obecně ke strachu z jeho použití, jak je ostatně zřejmé na případu Polska.

Otzáka porušování zásad právního státu byla ve spojitosti s Polskem skloňována kvůli čet-

2 V angličtině „nuclear option“. Toto označení použil dokonce sám předseda Evropské komise José Manuel Barroso (2012), projev/12/596. Dostupný z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/SPEECH_12_596.

ným reformám, které od 2015 vládnoucí strana Právo a Spravedlnost přijímala. V lednu 2016 proto v rámci postupu pro posílení právního státu zahájila Komise dialog a požádala polské orgány o informace k situaci v Polsku. S ohledem na nedostatečný pokrok v diskusích byl v prosinci 2017 poprvé článek 7 SEU vůči Polsku aktivován. Polská vláda však nadále pokračovala v reformách: omezila činnost Ústavního tribunálu, nahradila dřívější postup jmenování soudců obecných soudů a mimo jiné přijala i zákony omezující nezávislost médií³, čímž získala moc nad informacemi, ke kterým měli občané přístup. I přes aktivitu Soudního dvora EU, který v mnoha případech judikoval porušení evropského práva Polština, a přes zahájené řízení dle čl. 7 SEU, tak EU nezabránila dalšímu zhoršení stavu právního státu. V mnoha občanech Polska, kteří se změnami polské vlády nesouhlasili, to vytváralo domněnku, že evropské instituce jsou vůči neústavním změnám v členských státech bezvýzvy, což v důsledku vedlo k celkovému oslabení důvěry v evropský projekt.⁴

3 Více např. viz Constance Johnson (2016).

4 To tvrdí např. Igor Tuleya, polský soudce a kritik vlády PiS, který byl zbaven soudcovské imunity a jehož činnost byla dočasně pozastavena. Viz článek v polském jazyce v Gazeta Wyborcza (Igor Tuleya, 2021) dostupný zde: https://wyborcza.pl/7,82983,26673709,sedzia-tuleya-instytucje-europejskie-to-wielkie-rozczarowanie.html?utm_source=mail & utm_medium=art_polecan&utm_campaign=artid_26673709 & token=9AutOncxDhCxEusgBpjScMpUpKZay9se3C1a7gMse-r0UWBo5FO-2_-7c97cBcUX.

Tento vývoj podnítil nové diskuse o účinnosti stávajících mechanismů a potřebě další regulace v oblasti dodržování zásad právního státu, a to v souvislosti s čerpáním finančních prostředků EU. Současný stav totiž vedl k tomu, že EU prakticky financovala činnost exekutiv i těch členských států, které právní stát soustavně podrývaly. Konečně v prosinci 2020 EU získala nový finanční mechanismus pro prosazování zásad právního státu⁵, tzv. „nařízení o podmíněnosti“, které doplnilo již zavedené mechanismy ochrany hodnot, jako je řízení dle čl. 7 SEU nebo řízení před Soudním dvorem EU⁶. Jde o první unijní úpravu tohoto druhu, kdy je čerpání unijních fondů podmíněno dodržováním zásad právního státu. Systém mechanismů k ochraně hodnot se tímto nicméně dále zkomplikoval, protože nařízení o podmíněnosti není se stávajícími mechanismy nijak propojeno. Jeho záběr byl navíc v průběhu přijímání – i kvůli rozhodnutí Soudního dvora o žalobách Polska a Maďarska proti platnosti nařízení⁷ – do velké

5 Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

6 Konkrétně řízení o porušení smluv podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU (SFEU) a rozhodování SDEU o předběžných otázkách vnitrostátních soudů členských států EU podle čl. 257 SFEU. Pro účely tohoto článku tyto dva způsoby ochrany právního státu neanalyzuji, jelikož fungují poměrně účinně, ale v dlouhodobé perspektívě neslouží k vyřešení systematického porušování hodnot v členských státech.

7 C-156/21 Maďarsko v. EP a Rada, ECLI:EU:C:2022:97 a C-157/21 Polsko v. EP a Rada, ECLI:EU:C:2022:98.

míry zúžen na případy, kdy je řádně prokázaná dostatečně přímá souvislost mezi porušením právního státu a negativními důsledky pro finanční zájmy Unie.

I po přijetí mechanismu Evropská komise váhala s jeho aktivací. Zaprvé čekala na rozhodnutí Soudního dvora EU a zadruhé přislíbila přijetí podrobných pokynů pro jeho aktivaci, která byla „politickou“ podmínkou zahrnutou do závěrů Evropské rady⁸, bez které by přijetí mechanismu nebylo možné. V listopadu 2021 zaslala Evropská komise polské a maďarské vládě dopisy, v nichž je varovala před krácením finančních prostředků, pokud nebudou řádně vyřešeny nedostatky v oblasti nezávislosti soudů. Až po maďarských volbách v prosinci 2022 byl mechanismus podmíněnosti spuštěn vůči Maďarsku. Rozhodnutí o spuštění mechanismu právního státu podle mnohých přišlo jako obvykle až po opakovaných výzvách Parlamentu, tedy se značným a zbytečným zpozděním.⁹ Evropská komise navíc nepodnikla podobný krok vůči Polsku, a to zřejmě s ohledem na širší politický podtext a výraznou pomoc Polska v kontextu války na Ukrajině.

8 Pokyny publikované v březnu 2022 viz European Commission (2022), dostupné z: https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/c_2022_1382_3_es_act_part1_v1.pdf.

9 To uvedla např. Katalin Cseh, maďarská místopředsedkyně Renew Europe, politické skupiny v Evropském parlamentu. Viz Rhawi (2022), dostupné z: <https://www.reneweuropegroup.eu/news/2022-04-05/triggering-of-the-rule-of-law-conditionality-mechanism-against-hungary-long-overdue>.

Dnes jsme v situaci, kdy Evropská komise odblokovala Maďarsku 10,2 miliardy eur z kohezních fondů, a to s ohledem na reformy soudnictví, kterými Maďarsko podle Komise splnilo několik stanovených podmínek, tzv. „super milestones“. Podle Evropského parlamentu však Maďarsko nadále podmínky nezávislosti soudnictví nesplňuje¹⁰ a rozhodnutí Komise bylo zřejmě motivováno akutní potřebou přijmout balíček na podporu ukrajinské ekonomiky do roku 2027, který Maďarsko blokovalo. Podle zástupců Evropského parlamentu by EU neměla takto podlehnout vydírání a obchodovat se strategickými zájmy EU a jejích spojenců tím, že se vzdá svých hodnot. I v tomto případě tak lze vidět, že kroky EU vůči porušujícím státům jsou často příliš svázané s politickými otázkami a stávající systém mechanismů nefunguje efektivně a objektivně.

Většina odborníků se v souvislosti s dostupnými mechanismy ochrany právního státu shodne, že EU svou pomalostí a nečinností pomáhá politickým elitám ve státech, které se odklání od dodržování právního státu. To pak posiluje útoky na společné demokratické hodnoty, čímž se dále prohlubuje porušování hodnot v rámci EU (Koche-

10 Evropský Parlament vyjádřil v lednu 2024 zklamání ve svém usnesení, ve kterém navíc hrozí, že vůči Evropské komisi podnikne právní kroky, pokud uvolní Maďarsku finanční prostředky. Viz European Parliament (2024), dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_EN.html.

nov, 2017). Dostáváme se tím do dříve nepředstavitelné situace, kdy součástí EU jsou státy, které již zjevně nesplňují podmínky pro vstup do Unie a které nadále usilovně pracují na podkopávání klíčových zásad, k jejichž ochraně a prosazování byla EU vytvořena (Pech, 2010).

Možné důsledky reformy ochrany hodnot v kontextu brexitu

Další zásadní otázkou, kterou je třeba si v souvislosti s aktuálním stavem v oblasti dodržování hodnot položit, je, jak by členské státy reagovaly na zvažované institucionální změny. Neměly by změny zakládajících smluv na soudržnost EU a na podporu občanů spíše opačný efekt? Určité závěry lze vyvodit z příkladu Spojeného království (UK), které z EU vystoupilo v roce 2020.

K zodpovězení položené otázky je nejprve třeba se zaměřit na důvody, proč většina britských občanů hlasovala v referendu z 2016 pro vystoupení UK z EU. Především, Spojené království bylo dlouhodobě jednou z nejvíce euroskeptických zemí v EU. To lze ostatně částečně vysvětlit poměrně slabým vnímáním evropské identity u Britů.¹¹ Dalším z populárních vysvětlení brexitu je, že voliči se nechali ovlivnit zavádějícími argumenty kampaně za odchod z EU. Objevuje se i argument, že hlasování pro vystoupení z EU pramenilo z fru-

11 To vyplývá i z odborných analýz, např. Dennison a Evans (2019).

strace voličů z nízké životní úrovně a nerovnosti příjmů, přičemž vinu za tyto problémy svalovali na migraci a celkově na EU. Přestože jsou tato vysvětlení oproti prvnímu zmíněnému podružná, nelze popřít, že součástí problému bylo i množství britských politiků, kteří byli otevřeně euroskeptičtí, stejně jako větší počet protievropsky zaměřených médií.

Naopak nelze říci, že k odchodu UK z EU zásadním způsobem přispěla přílišná integrace EU nebo snad snahy o její federalizaci. Je třeba mít na paměti, že UK bylo již od počátku členství v Unii ve zvláštním postavení. Díky „renegociaci“ členství v EU se britským představitelům podařilo Spojené království formálně vyloučit ze směrování ke „stále užší unii“ v rámci integrace EU. Pro UK navíc platilo množství výjimek, tzv. opt-outů, pokud šlo o společnou měnu euro, Schengen a oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. UK současně získalo výjimku z Listiny základních práv Evropské unie a odmítlo podepsat fiskální pakt. Mnoho odborníků z tohoto pohledu kroutilo nad brexitem hlavami: UK přišlo o své výsadní postavení v rámci EU a současně o možnost ovlivňovat tvorbu politiky EU. Naopak zastánci brexitu ignorovali skutečnost, že vystoupením z EU se UK ocitne v pozici, v jaké bylo v 60. letech: silně ovlivněno předpisy a politikami EU, ale neschopné je ovlivnit.¹²

12 Více např. viz Emmanuel Mourlon-Druol (2016).

Dostáváme se tím tedy do současnosti. V platnosti jsou mezinárodní smlouvy¹³ mezi EU a UK, které kromě vystoupení upravují i vzájemné vztahy v oblastech obchodu se zbožím a službami, letecké a silniční dopravy, energetiky, rybolovu, koordinace systémů sociálního zabezpečení, justiční spolupráce v trestních věcech, jakož i účast na unijních programech. I přes úspěšné vyjednání vzájemných vztahů s EU mělo vystoupení zásadní dopady zejména na situaci v UK. V některých oblastech lze dopady kvantifikovat: dle nejnovějších analýz brexit britskou ekonomiku oslabil až o 140 miliard liber a UK přišlo o téměř dva miliony pracovních míst.¹⁴

Přestože se mnoho britských politiků snaží dopady brexitu maskovat za dopady pandemie covidu-19, které svět čelil v období let 2020–2021, hospodářskou situaci ve Spojeném království po odchodu z Evropské unie zhoršily zejména problémy s dodávkami zboží kvůli přísnějším imigračním pravidlům, zvýšení celních sazeb a nárůst objemu byrokracie (Mackuňová a Hynek, 2021). Kromě ekonomických dopadů UK pocítilo i dopady odchodu z bezpečnostní a obranné politiky EU, které přineslo oslabení jeho významu jako globál-

13 Vzájemné vztahy jsou upraveny především Dohodou o vystoupení Spojeného království z EU a Dohodou mezi EU a UK o obchodu a spolupráci.

14 Více viz Cambridge Econometrics (2024). Dostupné z: <https://www.camecon.com/what/our-work/londons-economy-after-brexit-impact-and-implications/>.

ního hráče v mezinárodní politice. V neposlední řadě lze zmínit i dopady na postavení Severního Irska, kde vystoupení z EU v mnoha ohledech rozdělilo Irský ostrov. V širší rovině lze vnímat i poškození pověsti a důvěryhodnosti Spojeného království jako odpovědného a aktivního člena mezinárodního společenství (Risoli, 2021).

S ohledem na dopady brexitu zbývá určit, zda se podobná situace může opakovat i u jiného členského státu v kontextu reformování, či dokonce federalizace EU. Zaprvé, z výše uvedeného lze konstatovat, že situace v UK byla v mnoha ohledech specifická. Rozhodnutí UK v 70. letech vstoupit do Evropského hospodářského společenství bylo úzce spojeno s potřebou být u stolu, kde se rozhoduje o směřování Evropy. Současně UK dlouhodobě nepodporovalo vyšší míru evropské integrace, a snažilo se ji naopak zpomalovat. Tento rezervovaný přístup byl sdílen napříč britskou veřejností a v období před vystoupením z EU ještě zesílen euroskeptickými médiemi a politiky. To je v ostrém kontrastu s ostatními členskými státy, zejména těmi z bývalého Sovětského bloku, které do EU vstupovaly s vidinou evropské integrace a vzájemné podpory států v evropském prostoru.

Zadruhé, složité vyjednávání o vystoupení Spojeného království a různorodé dopady brexitu upozornily na vyjednávací sílu EU a vedle toho i na zásadní výhody členství v Unii. Tento trend potvrzují i změny nálady v britské společnosti v neprospech brexitu: Podle statistik z roku 2023

až 53 % respondentů uvedlo, že odchod Spojeného království z EU byl chybou a jen 32 % respondentů stále věří, že se jednalo o správné rozhodnutí. Navíc i přes sliby britské vlády pouze 11 % z nich uvedlo, že se jejich život brexitem zlepšil.¹⁵

A konečně zatřetí, situace se v Evropě od konání britského referenda v roce 2016 podstatně změnila. Výzkumy potvrzují, že reakce EU na pandemii covidu-19 do značné míry upevnila postoj lidí k EU ve většině členských států (Zerka, 2022). Pandemie v žádném členském státě nevedla dominantně k odcizení od EU, naopak historická dohoda o Plánu obnovy pro Evropu (tzv. NextGenerationEU), koordinace nákupu vakcín a přijetí evropského pasu pro vakcíny v EU měla na vnímání EU unijními občany pozitivní vliv. Dalším faktorem po překonání covidové krize je nepochybně válka na Ukrajině. Válka podle výzkumů Evropanům připomněla, že potřebují vojenské kapacity, spojenectví a další nástroje nejen k zachování míru v Evropě, ale také k rozvoji silných hospodářských a kulturních vztahů. Rozsáhlá opatření EU v souvislosti se současnou naléhavou bezpečnostní hrozbou potvrdila roli EU jako silného geopolitického aktéra a zlepšila vnímání EU i v samotných členských státech. Potřeba sjednocené EU ve světle

15 Údaje statistiky provedené britskou společností YouGov, více např. Elliot Smith (2023), dostupné z: <https://www.cnbc.com/2023/03/03/brits-are-suffering-bregret-but-brexit-is-no-longer-a-priority-data.html>.

této války zásadně vzrostla, což je znát i z projevů evropských státníků.¹⁶

Obecně tak lze uzavřít, že ve světle zkušenosti z brexitu, stávajících krizí, kterým EU zatím poměrně úspěšně čelí, i z analýz veřejného mínění pozitivní vnímání EU napříč členskými státy roste a scénář vystoupení dalšího členského státu z EU se stává stále méně pravděpodobným.

Systém ochrany hodnot a Franko-německá zpráva

Nyní už je poměrně jasné, že stávající systém mechanismů k ochraně hodnot (především právního státu) není udržitelný a že by EU měla podniknout kroky k jeho reformě, aby zajistila bližší integraci EU. Otázkou zůstává, co konkrétně může dělat. Určitá obecná doporučení týkající se ochrany hodnot obsahují závěry Konference o budoucnosti Evropy z roku 2022, do které byla široce zapojena i občanská společnost. Podle jejich závěrů by k potrestání porušování zásad právního státu EU měla využít veškeré potřebné právní cesty, a to včetně příslušných změn zakládajících Smluv.¹⁷

16 Viz Projev předsedkyně von der Leyenové o stavu Unie 2023 (European Commission, 2023), dostupný zde: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

17 Plné znění viz European Parliament (2022), dostupné např. zde: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>.

Podrobnější návrhy konkrétních kroků potom obsahuje zpráva francouzských a německých odborníků pracovní skupiny pro institucionální reformu EU, která byla předložena ministrům na zasedání Rady EU v září 2023.¹⁸ V kontextu rozšíření EU o země západního Balkánu a Ukrajinu zpráva zmiňuje právě potřebu změn ve stávajících mechanismech pro ochranu právního státu, jelikož dodržování společných hodnot EU (včetně právního státu) je jednou z podmínek pro přistoupení nových členů do EU¹⁹. Zpráva se soustředí především na posílení mechanismu podmíněnosti přístupu k rozpočtu a revizi článku 7 SEU. Bez dotyčných změn bude podle zprávy rychlé připojení států s nestabilními institucemi hrozou pro unijní základní hodnoty, demokracii i právní stát. V sázce je navíc důvěryhodnost EU vůči přistupujícím zemím – pokud EU nedokáže dodržovat standardy právního státu ve svých členských státech, odrazuje tím kandidátské země od potřebné transformace.

Zpráva proto navrhuje několik reforem. Zaprve rozšířit záběr nařízení o podmíněnosti tak, aby jej bylo možné využít k uvalení sankcí za poru-

18 Viz Costa et al. (2023), dostupná v anglickém jazyce z: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

19 Tzv. Kodaňská kritéria dle čl. 49 SEU, které musí splňovat stát vstupující do EU. Jedním z hlavních kritérií je „institucionální stabilita, která zaručuje demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochranu menšin“.

šování všech hodnot uvedených v čl. 2 SEU, a zároveň odstranit podmínu prokázání dostatečného dopadu na finanční zájmy EU. Co se týče článku 7 SEU, zpráva jde ještě dál a navrhuje úpravu primárního práva: Místo jednomyslného rozhodování (s tím, že dotčený stát nehlásuje), by Evropská rada měla rozhodovat v rámci řízení dle tohoto článku čtyřpětinnou většinou. Navíc experti navrhují časový rámec šesti měsíců pro reakci EU na riziko porušování hodnot členským státem, přičemž toto časové ohraničení je považováno za rozumné i kritiky této odborné zprávy²⁰. Naproti tomu návrh, aby proces řízení dle čl. 7 SEU byl po 5 letech korunován automatickým uložením sankcí se jeví jako nerealistický.

Expertům lze dát za pravdu, že současné mechanismy jsou ze své podstaty nedostatečné. Délka řízení podle čl. 7 SEU s Polskem i Maďarskem přesáhla v obou případech pět let a bez větších úspěchů. Situaci v Polsku podstatně změnil až nástup nové vlády²¹ a nejde tak o úspěch unijního řízení. Délka řízení vedeného vůči Pol-

20 Např. Jim Cloos, bývalý zástupce Generálního ředitele pro obecnou a institucionální politiku Generálního sekretariátu Rady EU, viz TEPSA (2023), dostupné zde: <https://tepsa.eu/analysis/a-critical-look-at-the-report-of-the-franco-german-working-group-on-eu-institutional-reform/>.

21 Od nástupu nové vlády se rétorika vůči Bruselu v otázce právního státu podstatně změnila, polský premiér Tusk mj. přislíbil kroky směřující k nezávislosti soudů a médií. Viz Shaun Walker (2023), dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/16/art-law-history-and-tv-tusks-plan-to-remake-polish-life-after-rightwing-rule>.

sku podle čl. 7 SEU většinu odborníků i veřejnost utvrdila v tom, že tento mechanismus nemůže ve stávající podobě efektivně reagovat na systemické porušování právního státu v členských státech (Theuns, 2022). Během několika let, kdy Polsko podstupovalo reformy, které stále hlouběji oslabovaly nezávislost polského systému soudnictví, nebyly v rámci řízení dle čl. 7 SEU využity ani možnosti článku ve stávající podobě. Je tedy otázkou, zda by měl revidovaný článek podobný osud, nebo by EU jeho revizí dosáhla většího „odrazujícího“ efektu pro státy, které se dodržování právního státu snaží obcházet.

Co se týče nařízení o podmíněnosti, zpráva neřeší, jak se vypořádat s výkladem právní služby Rady a Soudního dvora EU, podle kterých není možné přijmout vedle článku 7 SEU i druhý obecný mechanismus k ochraně právního státu prostřednictvím sekundárního práva. Úzké propojení mezi dopady na rozpočet a spuštění mechanismu rozpočtové podmíněnosti ve světle rozhodnutí o žalobách Polska a Maďarska²² tvoří přitom podstatu nejnovějšího mechanismu a jen těžko lze obhájit jeho další změny. Nadále tak zbývá vyřešit situaci, kdy Maďarsko využívá kroky spojené s nařízením o rozpočtové podmíněnosti k vyjednávání ohledně hlasování pro podporu Ukrajině.

22 Rozhodnutí Soudního dvora EU C-156/21 Maďarsko v. EP a Rada, ECLI:EU:C:2022:97 a C-157/21 Polsko v. EP a Rada, ECLI:EU:C:2022:98.

Zpráva obsahuje odvážné institucionální návrhy, dobře však identifikuje, které oblasti budou závažně ovlivněny dalším rozšiřováním Unie. Podmínění rozšíření institucionálními reformami není nijak nová myšlenka; geopolitická situace sama poskytuje pádné argumenty pro rychlé rozšíření. Cílem EU ale je se na to spolu s členskými státy plně připravit. V kontextu uvedeného případu úpravy ochrany právního státu tedy dává smysl zabezpečit lepší fungování mechanismů na jejich ochranu před přijetím dalších států, které budou čelit překážkám demokratizace svých národních systémů.

Závěr

Význam společných hodnot je pro Evropskou unii zásadní, a to jak v kontextu geopolitických hrozob, tak i z pohledu dalšího rozšiřování a větší integrace EU. Hodnoty zakotvené v článku 2 SEU jsou někdy dokonce označovány za „ústavní identitu“ EU (Schroeder, 2023). Je na Evropské unii, aby ukázala, že ctí demokracii, ochranu lidských práv a právní stát a že článek 2 SEU není jen prázdnou politickou proklamací. Stávající mechanismy k ochraně hodnot v tomto ohledu nedělají Evropské unii příliš dobrou službu. O reformách tohoto systému je třeba vést otevřenou diskusi a zajistit efektivní fungování mechanismů na ochranu právního státu předtím, než EU podnikne další kroky směrem k rozšíření a přivítá nově demo-

kratizované státy s křehkými institucemi. Jak vyplývá z Konference o budoucnosti Evropy, jedná se o kroky potřebné i z pohledu občanské obce. Důvěryhodnost EU je v sázce nejen vůči přistupujícím zemím, ale zejména vůči stávajícím členům. Vystoupení Spojeného království z Unie je sice případ ojedinělý a v dnešním kontextu málo pravděpodobný, může ale sloužit jako poučení, jak důležitou roli hraje pocit sounáležitosti s EU.

Evropská identita občanů EU by měla být v jednotlivých členských státech i evropskými institucemi budována všemi dostupnými prostředky. Zvládnutí krize, která byla způsobena pandemií covidu-19, a podpora Ukrajiny v kontextu války s Ruskou federací zvýšila pozitivní vnímání EU jak na diplomatickém poli, tak i mezi občany EU. Ačkoliv se však evropští představitelé mohou cítit povzbuzeni a uklidněni tímto výsledkem, měli by být ve svém optimismu opatrní. I s ohledem na nejistý výsledek války na Ukrajině je třeba si uvědomit, že situace se může rychle obrátit a mít na evropskou identitu a soudržnost neblahý dopad (Krastev a Leonard, 2023). Proto je nyní o to důležitější posílit struktury, které jsou nezbytné pro identitu Unie jako společného právního rádu a společenství hodnot. V tomto ohledu totiž může právě reformování politiky právního státu významně přispět k vnější odolnosti Unie a především k její vnitřní jednotě a další integraci.

Seznam použitých zdrojů

- BARROSO, José Manuel, 2012. *Projev o stavu Unie 2012*. Online. Evropská komise. 12. 2. 2012. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/SPE-ECH_12_596. [cit. 2024-03-11].
- CALLIESS, Christian, 2023. *Reform the European Union for Enlargement!: Proposals to Prevent an ‚Overstretch in Integration‘*. Online. VerfBlog. 6 Jul 2023. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/reform-the-european-union-for-enlargement/>. [cit. 2024-03-11].
- CAMBRIDGE ECONOMETRICS, 2024. *London’s Economy After Brexit: Impact and Implications*. Online. Cambridge Econometrics. January 2024. Dostupné z: <https://www.camecon.com/what/our-work/londons-economy-after-brexit-impact-and-implications/>. [cit. 2024-03-10].
- CARL, Noah; DENNISON, James a EVANS, Geoffrey, 2019. European but not European enough: An explanation for Brexit. *European Union Politics*. Vol. 20, no. 2, s. 282–304. ISSN 1465-1165. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/1465116518802361>. [cit. 2024-03-11].
- COSTA, Olivier; SCHWARZER, Daniela; BERÈS, Pervenche; GRESSANI, Gilles; MARTI, Gaëlle et al., 2023. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Online. Dostupné z: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>. [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN COMMISSION [EVROPSKÁ KOMISE], 2022. *SDĚLENÍ KOMISE: Pokyny k uplatňování nařízení (EU, EURATOM) 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie*. Online. European Commission. Dostupné z: https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/c_2022_1382_3_es_act_part1_v1.pdf. [cit. 2024-03-10].
- EUROPEAN COMMISSION, 2023. *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*. Online. European Commission. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426. [cit. 2024-03-11].

- EUROPEAN PARLIAMENT, 2022. *Conference on the Future of Europe: Report on the Final Outcome*. Online. European Parliament. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/2022-0509RES29121.pdf>. [cit. 2024-03-11].
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2024. *Situation in Hungary and frozen EU funds*. Online. European Parliament. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_EN.html. [cit. 2024-03-10].
- JOHNSON, Constance, 2016. *Poland: Controversial Proposals and Measure on Surveillance Law, Constitutional Tribunal, and Media Law*. Online. In: Library of Congress. Dostupné z: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-02-03/poland-controversial-proposals-and-measures-on-surveillance-law-constitutional-tribunal-and-media-law/>. [cit. 2024-03-11].
- KOCHENOV, Dimitry, 2017. Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU. *EUI Working Paper*. WP no. LAW 2017/10. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2965087>. [cit. 2024-03-11].
- KRASTEV, Ivan a LEONARD, Mark, 2023. *Fragile Unity: Why Europeans Are Coming Together on Ukraine (and What Might Drive Them Apart)*. Online. March 2023. Dostupné z: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/03/Fragile-unity-Why-Europeans-are-coming-together-on-Ukraine-and-what-might-drive-them-apart_v2.pdf. [cit. 2024-03-11].
- MACKUL'AKOVÁ, Markéta a HYNEK, Ondrej, 2021. Brexit: The Covid Pandemic Masking the Effects of Leaving the EU. Online. *Perspective Politice*. Vol. 14, no. 1–2. ISSN 18416098. Dostupné z: <https://doi.org/10.25019/perspol/21.14.1>. [cit. 2024-03-10].
- MOURLON-DRUOL, Emmanuel, 2016. *Brexit Debate Ignores UK's Privileged Position in Europe*. Online. 31 May 2016. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/blog-post/brexit-debate-ignores-uks-privileged-position-europe> [cit. 2024-03-10].
- PECH, Laurent, 2010. 'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional

- Principle of EU Law. Online. *European Constitutional Law Review*. Vol. 6, no. 3, s. 359–396. ISSN 1574-0196. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S1574019610300034>. [cit. 2024-03-11].
- RHAWI, Caroline, 2022. *Triggering of the Rule of Law Conditionality Mechanism Against Hungary ‘Long Overdue’*. Online. Renew Europe. Dostupné z: <https://www.reneweuropegroup.eu/news/2022-04-05/triggering-of-the-rule-of-law-conditionality-mechanism-against-hungary-long-overdue>. [cit. 2024-03-11].
- RISOLI, Emilio, 2021. *British Foreign Policy Post-Brexit: Global Actor or Isolated Former Power?: A Review of the Academic Literature*. Online. Dostupné z: <https://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/efpu/brifpo-papers/Emilio-Final.pdf>. [cit. 2024-03-10].
- SCHEPPELE, Kim Lane; KOCHENOV, Dmitry Vladimirovich a GRABOWSKA-MOROZ, Barbara, 2020. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. Online. *Yearbook of European Law*. Vol. 39, s. 3–121. ISSN 0263-3264. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>. [cit. 2024-03-11].
- SCHROEDER, Werner, 2023. The Rule of Law as a Constitutional Mandate for the EU. Online. *Hague Journal on the Rule of Law*. Vol. 15, no. 1, s. 1–17. ISSN 1876-4045. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00185-7>.
- SMITH, Elliot, 2023. *POLITICS ‘Bregret’? Many Brits Are Suffering from Brexit Regret*. Online. CNBC. Mar 3 2023. Dostupné z: <https://www.cnbc.com/2023/03/03/brits-are-suffering-bregret-but-brexit-is-no-longer-a-priority-data.html>. [cit. 2024-03-10].
- TEPSA, 2023. *A Critical Look at the Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*. Online. Trans European Policy Studies Association. 2023-11-21. Dostupné z: <https://tepsa.eu/analysis/a-critical-look-at-the-report-of-the-franco-german-working-group-on-eu-institutional-reform/>. [cit. 2024-03-11].

- THEUNS, Tom, 2022. The Need for an EU Expulsion Mechanism: Democratic Backsliding and the Failure of Article 7. Online. *Res Publica*. Vol. 28, no. 4, s. 693–713. ISSN 1356-4765. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s11158-021-09537-w>. [cit. 2024-03-11].
- TULEYA, Igor, 2021. *Sędzia Tuleya: Instytucje europejskie to wielkie rozczarowanie. Można odnieść wrażenie, że nie traktują Polski jak części UE*. Online. Gazeta Wyborcza. 10. 01. 2021. Dostupné z: https://wyborcza.pl/7,82983,26673709,sedzia-tuleya-instytucje-europejskie-to-wielkie-rozczarowanie.html?utm_source=mail&utm_medium=art_polecan&utm_campaign=artid_26673709&token=9AutOncxDhCxEusgBpjScMpUpKZay9se3C1a7gMse-r0UWBo5FO-2_-7c97eBcUX. [cit. 2024-03-13].
- WALKER, Shaun, 2023. *Art, Law, History and TV: Tusk's Plan to Remake Polish Life After Rightwing Rule*. Online. The Guardian. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/16/art-law-history-and-tv-tusks-plan-to-remake-polish-life-after-rightwing-rule>. [cit. 2024-03-11].
- WEILER, J.H.H., 2012. Europe in Crisis—On ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and the ‘Rule of Law’. *Singapore Journal of Legal Studies*. S. 248–68. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/24872212>. [cit. 2024-03-11].
- ZERKA, Paweł, 2022. *The European Sentiment Compass 2022*. Online. 5 May 2022. In: European Council on Foreign Relations. Dostupné z: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2022/05/sentiment-compass.pdf> [cit. 2024-03-11].

Mgr. Karolína Godál

Působí jako právníčka v Evropské sekci Úřadu vlády ČR, kde se věnuje průřezovým agendám, jako jsou brexit nebo právní stát. V roce 2022 byla vyslána do Bruselu v rámci Českého předsednictví v Radě EU jako národní expert pro vztahy EU s Velkou Británií. Pracovala tak na Stálém zastoupení ČR při EU, zajišťovala zasedání Pracovní skupiny Rady pro vztahy s UK a podílela se na trialozích.

Válka, demokracie a Evropa aneb cesta tam a zase zpátky

prof. PhDr. Karel B. Müller, Ph.D.

Evropská různost je hodnota, jež předpokládá evropskou jednotu. Po druhé světové válce se Evropané rozhodli chránit i posilovat kulturní různost způsobem, který umožňuje nalézání společné jednoty způsobem, který posiluje kulturní různost. Jednota v různosti je ostatně základní motto evropské integrace. Jedno z dilemat Evropské unie proto spočívá v udržování rovnováhy mezi růzností a jednotou.

Můžeme říci, že až donedávna Evropanům na pocitu jednoty zase tolik nezáleželo a soustředili se spíše na pěstování diskurzu různosti. Tím hlavním důvodem bylo to, že se vyhřívali na nachovém imperiálním výsluní (*soft power*), měli svá pevně etablovaná, svobodná, bezpečí i blahobytom oplývající centra a o své rozrůstající se periferie se tak moc nestarali. To se však postupně začalo ukazovat jako nebezpečné. Dorostli noví ekonomičtí

obří, expanze evropských periferií se zastavila a někde dokonce nabrala zpětný chod. Důsledky souběžnosti mnohých krizových projevů – zejména pak války na Ukrajině, ale i klimatické změny – nám jasně ukázaly, že pokud budou Evropané pěstování diskurzu jednoty i nadále zanedbávat, ohrožují svoje bezpečí a svobodu; tedy i schopnost uchovávat či dále rozvíjet svoji kulturní rozmanitost. Potřebují proto posilovat vědomí politické přináležitosti a vzájemnosti. Princip „jednota v různosti“ neoznačuje ani trvalou dominanci různosti, ani trvalou dominanci jednoty, ale podpůrnou synergii obou těchto hodnot.

Bylo by možné namítnout, že není vůbec jasné, jak by měli Evropané přetavovat své vědomí kulturní různosti v evropské vlastenectví coby sdílenou politickou ctnost. Když odmyslím (*bottom up*) strípky celoevropské kulturní politiky, jejíž vlajkovou lodí jsou výměnný studijní program Erasmus a nejrůznější platformy přeshraniční spolupráce (Müller, 2021), tak v podmírkách krizových tlaků a hodnotových turbulencí jsou nejrobustnějším (*top down*) nástrojem pěstování identity politické instituce. Musí to však být instituce, které mají dostatečné zmocnění i kapacitu efektivně pomáhat a především ochraňovat své občany. Již před téměř dvěma stoletími postřehl bystrým okem francouzský liberál a aristokrat Alexis de Tocqueville (1992), že identita se přirozeně přimyká a tvoří tam, kde je moc. Nejlepším receptem na posílení evropské identity se proto

zdá být především zmocnění evropských institucí tehdy, když je jejich síly naléhavě potřeba. Jedině pokud bude na instituce spolehlivá, budou jim občané věřit. Jedině tak získají dostatečnou legitimitu. Výzkumy Eurobarometru ostatně ukazují, že si většina občanů dlouhodobě přeje, aby EU prováděla mocnější bezpečnostní a obrannou politiku.

Post-vestfálské období a konec monopolu násilí

V důsledku poválečného vývoje došlo k výrazné proměně institucionální kultury, která souvisí s již zmiňovaným nástupem Evropy coby *soft power*. Diskuse ohledně úlohy institucí oscillovala mezi představou orientujících a podpůrných institucí na straně jedné a omezujících institucí na straně druhé. Instituce orientovaly sociální jednání ve prospěch liberálně-demokratických hodnot, tvořily podpůrnou infrastrukturu pro potřebné a sociálně slabé, a zároveň se snažily regulovat nejkřiklavější nepravosti a negativní důsledky globálního kapitalismu. V souvislosti s rozšířením EU o postkomunistické země se mozaika institucionální kultury ještě rozšířila o hluboce zakořeněné vnímání institucí coby nástrojů represe; prozíráví občané přeci dokážou instituce rafinovaně obelestit, a tak je to údajně v pořádku. Libertariánský étos „útěku od institucí“ se tak paradoxně dále posílil institucionálním nihilismem postkomuni-

smu, čímž se v Evropě ještě více rozředil diskurz politické jednoty a vzájemnosti.

Ovšem již na sklonku studené války formuloval americký sociolog Daniel Bell (1987) slavnou tezi, že národní stát je příliš malý pro řešení velkých problémů a příliš velký pro řešení problémů malých. Globalizace tehdy ještě procházela věkem nevinnosti a hroutící se bipolární svět vzbuzoval naděje, že snad přece jen směřujeme ke globální občanské společnosti a dominanci liberálního rádu (Fukuyama, 1991; Keane, 2003). Pro Evropu coby malý přívěsek Eurasie, kterou tvoří malé (a ještě menší) státy, které navíc mají to ohavné 20. století na svědomí, to platilo dvojnásob. Většina sociálních badatelů se shodovala na tom, že evropské národní státy procházejí v důsledku globalizace zásadními proměnami. Někteří to nazývali krizí, jiní transformací, další hovořili o evropeizaci národního státu.

V roce 1985 – tedy ještě o něco dříve než Daniel Bell – předložil přesvědčivou analýzu proměn národního státu ve své slavné knize *Riziková společnost* německý sociolog Ulrich Beck. Beck (2004) argumentoval tím, že důsledkem globalizované modernity je nárůst rizik, která nejsou vázána k místu, a mohou být tudíž obtížně zvládána z roviny národních států. Hlavním rysem globalizované modernity je totiž rozpojení času a místa, které sice kdysi umožnilo vznik národního státu, později však zapříčinilo jeho erozi (Giddens, 1998). Oddělení času a prostoru, které bylo

započato průmyslovou revolucí a umocněno revoluční postindustriální, umožnilo vznik národního státu díky posílení jeho schopnosti získat a udržet monopol dohledu a donucování na rozsáhlém a pevně vymezeném teritoriu. Zde pak stát zajistil vymahatelnost práva, výběr daní a mnohé další. Moderní národní stát se stal především státem teritoriálním, právním a daňovým.

Krise národního státu je v prvé řadě krizí jeho ústředního teritoriálního principu. Rozvoj nových technologií umožňuje, že podobně jako sociální a ekonomické vztahy, také rizika a politické procesy byly vyvázány z lokálních kontextů. Národní státy v Evropě ztratily důvěryhodnost především proto, že nedokázaly ochránit své občany před riziky, na jejichž vytváření se samy podílely. Spolu se ztrátou správního a dohlížecího monopolu ztratil národní stát monopol na kontrolu prostředků násilí, který je podle slavné definice klasika západní sociologie Maxe Webera jeho ústředním znakem. Za hlavní rizika, která způsobují krizi národního státu (nejen v Evropě), označil již v 80. letech minulého století Ulrich Beck rizika bezpečnostní, environmentální a socio-ekonomická. Poukázal na to, že jednotlivé typy rizik mohou být vzájemně podmíněny a mít multiplikační efekt.

Až do vypuknutí válečného konfliktu na Ukrajině byl za největší bezpečnostní riziko považován globální terorismus. Terorismus je pochopitelně staršího data, ovšem globální terorismus je bezprecedentní jak svým mediálním a síťujícím

rozměrem, tak i počty obětí. Útoky na Světové obchodní centrum v New Yorku a na Washington 11. září 2001 (2992 mrtvých a tisíce zraněných), či bombové útoky v Madridu 11. března 2004 (190 mrtvých) a v londýnském metru 7. července 2005 (56 mrtvých a na 700 zraněných), jejichž počty obětí byly srovnatelné se ztrátami v menších válečných konfliktech, zviditelnily neschopnost národních států a jejich vlád zajistit svým občanům bezpečí a ohlásily konec již zmiňovaného monopolu na kontrolu prostředků násilí na vytyčeném území. Je příznačné, že to byly právě Spojené státy, tedy suverénně nejsilnější člen NATO, které po útoku na Světové obchodní centrum (jako první a zatím i poslední) aktivovaly článek 5 Severoatlantické smlouvy o kolektivní obraně.

Ani ty nejmocnější státy dnes nejsou s to zajistit bezpečí svých občanů pouze z vlastních zdrojů. Snadná dostupnost zbraní hromadného ničení, včetně těch jaderných, si vyžaduje mezinárodní spolupráci. Technologická vyspělost dnes činí společnosti svobodnějšími, ale také zranitelnějšími než kdykoli v minulosti. To vede k paradoxní situaci: Jak upozornil už zmiňovaný Ulrich Beck (2004), vrhá to nové světlo na pojedání *suverenity*. Jelikož efektivita států je podmíněna růstem závislosti a spolupráce, snížení autonomie států neznamená snížení, nýbrž zvýšení jejich suverenity, zejména pak suverenity občanů. Více autonomie dnes tedy neznamená více, nýbrž méně suverenity. Suverenita národních států v Evropě

je dnes myslitelná pouze jako *sdílená suverenita*. Potřeba budovat evropské instituce se tak z této perspektivy jeví jako reakce na nezamýšlené důsledky modernity.

Evropská integrace však byla od samého počátku zamýšlena jako resuscitace národního státu, ne jako jeho odmítnutí. Stejně tak formování systému evropského vládnutí není nahradou národního vládnutí, je součástí jeho proměny. Totéž platí pro proměny kolektivních identit. Pokud spatřujeme rozpor mezi národní a evropskou identitou občanů, jde o zásadní neporozumění evropskému poválečnému vývoji. Jak to pregnantně vyjádřil britský historik Alan Millward (1992, s. 2): „Bez integračního procesu by západoevropský národní stát nezískal takovou míru lojality a podpory, jaké se mu dostalo. Evropské společenství bylo podpěrným pilířem národního státu a nenahraditelnou součástí poválečného státního uspořádání. Bez něho by národní stát nemohl svým občanům nabídnout takovou míru bezpečí a prosperity, jakou nabídl, a jež ospravedlňovala jeho přežití.“ Důraz na „západoevropský stát“ částečně vysvětluje, proč jsou některé postkomunistické společnosti vůči EU tak chladné, ačkoli závislost jejich demokracie na integraci do EU je ještě silnější než v případě mnoha západoevropských států. Do EU však vstupovaly kvapně a ve stádiu pokročilé integrace. Dilematem postkomunistických společností tak bylo (a zůstává) budování a překonávání liberálně-demokratického státu zároveň.

Ztráta monopolu násilí je však součástí celkového poklesu správní kapacity národního státu, který se v důsledku globalizace dostal do jistého institucionálního vakua. Přední americká filosofka Nancy Fraser (2007) trefně označila geopolitický stav na přelomu tisíciletí jako post-vestfálské období dis/agregované státní suverenity. Institucionální vakuum, do kterého se národní státy dostaly, provokativně charakterizovala americká politoložka Vivian Schmidt (2006) jako „politics without policy“, zatímco situaci EU označila jako „policy without politics“. Mnozí politici i politologové proto poukazovali na potřebu vzájemné konvergence „politics“ a „policy“ a potřebu oživení principu kritické publicity v transnárodním komunikačním rámci i na potřebu re-politizace evropské politické a veřejné sféry.

Moc, legitimita a evropská veřejná sféra

Logika evropské integrace byla od samého počátku nesena principem odpolitizování, který měl bránit majorizaci a desintegračním tendencím. Tento princip byl zosobněn v rozhodovacím mechanismu *jednomyslnosti*, který se dnes ukazuje jako nedostatečný. Nejen díky nárůstu členských států, ale také díky naléhavosti současných rizik a potřebě pohotověji jednat. Unie ve snaze fungovat jako hráz před etnickým nacionalismem a prosazovat stav míru a bezpečí pěstovala prostředí

neustálého vyjednávání a kompromisu. Politické soupeření tak bylo nahrazováno právními procedurami. Z tohoto důvodu hovorí český ústavní právník a sociolog Jiří Přibáň (2007) o evropské integraci jako o legalistním projektu. Expertokratické a elitářské ne/vládnutí v EU však bylo vážně narušeno nejen nárůstem (především bezpečnostních) rizik globalizované modernity, ale také nárůstem nespokojenosti a mobilizací protestu napříč členskými státy.

Zatímco proces evropské integrace bývával charakterizován jako politické „dohánění ekonomiky“, dnes jde o zadržování barbarství a o obranu humanity. Zdá se být nepochybné, že EU se nyní musí stát také bezpečnostní a vojenskou unií (*hard power*), musí si osvojit politický jazyk moci a rozhodnosti. Takové náznaky koneckonců spatřujeme například u francouzského nebo českého prezidenta. Jazyku moci budou naši nepřátele (ale i partneři) rozumět jen tehdy, pokud bude podložen patřičnými mocenskými nástroji. Evropské společenství, které bylo doposud ekonomickým společenstvím blahobytu a liberálním společenstvím vlády práva, je nuceno stát se rovněž politickým společenstvím (demokratické) moci. Jasným dokladem toho je spěšný vstup Finska i Švédska do NATO, jehož evropské křídlo by mělo být zárukou a prostředkem bezpečnostní emancipace Evropy. Není pochyb o tom, že naléhavost této potřeby vnímá většina evropské (i politické) veřejnosti, o čemž svědčí například rychlosť i lehkost, s ja-

kou se Švédové vzdali své témař 200 let staré a až donedávna nadevše drahé neutrality.

Na ekonomické rovině ovšem byla a je evropská integrace velmi úspěšná, dokonce si Evropané vytvořili efektivní *stvrzující* nástroj jinak měkké ekonomické moci – společnou měnu euro. Společná měna se stala klíčovou zespolečenšťující institucí a globálně respektovaným mocenským pilířem unijního trhu coby integrované formy panevropské veřejné sféry. Té je naprostá většina evropských občanů plně oddána a oddána. Z eura se stal významný symbolický znak evropské identity, čímž se citelně posílil zanedbávaný diskurz evropské jednoty.¹ Co však EU chybí, jsou mocenské nástroje na prosazování politické vůle evropských občanů, chybí jí politický leadership. Metafora označující EU za spícího obra je už vzhledem ke dvouletému intenzivnímu válčení na východní periferii Evropy depresivní a poněkud ostudná. Není pochyb o tom, že silné (tedy i adaptabilní) evropské instituce potřebujeme. Otázka nestojí, zda je chceme, či nechceme, ale jak jim dodat legitimitu.

Kromě efektivity institucí samých existují minimálně tři další klíčové podmínky, které jsou pro legitimitu politických institucí v demokracii nezbytné: (1) instituce musí být pod dostatečnou veřejnou kontrolou, (2) kolem těchto institucí musí

1 Češi bohužel politický a bezpečnostní význam společné měny naprostě podcenili a svoji národní diskusi utopili v nekončeňském lamentování nad ekonomickými plusy a minusy, na kterých dnes již v zásadě ani nezáleží.

existovat otevřená struktura participačních příležitostí, (3) občané musí vzít instituce takříkajíc za své, musí se za jejich stav cítit odpovědní, musí se s nimi (jakkoli slabě a neurčitě) identifikovat (Müller, 2008). Stručně řečeno, musí účinkovat již zmiňovaná evropská identita. Tyto tři podmínky nelze naplňovat bez existence evropské veřejné sféry.

Již před vypuknutím finanční krize v roce 2008 převládaly ve veřejných i odborných debatách stesky nad tím, že evropská veřejná sféra je vágní, roztríštěná, depolitizovaná, a že evropská identita je slabá, neurčitá či zcela absentuje. K naléhavosti tohoto zjištění přispělo zejména selhání evropského ústavodárného procesu, když v roce 2005 ve Francii a v Nizozemsku a v roce 2008 v Irsku došlo k odmítnutí návrhu evropské ústavy v národních referendech. Meritum celé věci se tehdy nepodařilo občanům patřičně vysvětlit. Podle výzkumů voliči hlasovali o mnoha různých věcech, ale rozhodně ne výhradně o návrhu evropské ústavy (Kaitatzis-Whitlock, 2007). Po vypuknutí finanční krize v roce 2008 však nabralo formování evropské veřejné sféry nové obrátky a docházelo i k posilování evropské identity. Zatímco v roce 2010 se cítilo být občany EU 61 procent jejich obyvatel, na jaře loňského roku to už bylo 86 procent (Eurobarometer, 2020; 2023).

Po vypuknutí mnoha souběžných krizí se vskutku ukázalo, že formování evropské veřejné sféry, politické sféry i evropské identity jsou synergické a paralelní procesy, mezi kterými existují

četné vazby. To samé ostatně platilo také v případě formování evropských národních států. Formování demokratických institucí národního státu nepředcházelo zformování kolektivní identity (politického dému), nýbrž bylo jeho součástí. Dobře to vystihl svým vyostřeným bonmotem česko-britský historik Ernest Gellner (2003), sice že národní stát nestvořil nacionalismus, ale že to bylo spíše napopak. Ukázalo se také, že v souvislosti s nástupem krizí a nárůstem naléhavých celoevropských témat dochází v kontextu evropeizace veřejné sféry k její re-politizaci. Tomu odpovídá i oživení politické a veřejné debaty o posílení hlasování kvalifikovanou většinou a potřebě mocnější i akceschopnější celoevropské obrany a politiky vůbec. Nejmarkantnější obrat pak nastal s vypuknutím války mezi Ruskem a Ukrajinou. Rusko dnes pro Evropu představuje bezprostřední existenční nebezpečí, čímž ji nejen bezprecedentně integruje, neboť se stalo jejím nezpochybnitelným *konstitutivním druhým* (jak to nazývají sociální psychologové), ale zároveň přispívá k re-politizaci celoevropské veřejné i politické debaty.

Proces formování evropské veřejné sféry je potřeba chápat nejen jako formování singulární panevropské sféry, ale také jako internacionálizaci národních veřejných sfér; formování *sféry evropských veřejností*. Zárukou odpovědné evropské politiky může být jedině odpovědná evropská politická veřejnost (*demos*). Bez identity není publika, bez publika není odpovědné politiky. Veřejná

sféra je v demokracii nejen zdrojem legitimity politické moci, ale také prostředkem zájmové re/prezentace, hledání řešení a institucionalizace sociálních konfliktů. Ostatně legalizace permanentní politické opozice byla významnou součástí historického formování veřejné sféry, na což již v 60. letech poukázal ve své slavné práci o občanské společnosti německý filosof Jürgen Habermas (2000). Permanence politické opozice je klíčovým předpokladem institucionalizace sociálních konfliktů a signalizuje vznik moderního veřejného politického prostoru, který představuje základní podmínu pro rozpoznávání každodenní zkušenosti jakožto politicky relevantní, a který umožňuje artikulaci politických orientací a identit.²

Z podobných pozic argumentovalo také mnoho sociálních vědců, když poukazovali na to, že neutralizační politika kompromisů a jednomyslnosti doposud představovala zásadní problém další demokratizace Unie. Považovali za chybu,

2 Podobně argumentuje český sociolog Radim Marada (2003) v souvislosti s komunistickou destrukcí politické a veřejné sféry v poválečném Československu, když poukazuje na neschopnost občanů formovat politické identity. Veřejná sféra se stala pouhou kulisu a prostředkem politické manipulace a dozoru ze strany KSČ a politické rozhodování mělo plně zákulisní charakter. Díky této destrukci veřejné sféry docházelo na straně jedné k narůstání sociálního napětí, na straně druhé občané nedokázali rozpoznávat svoji každodenní zkušenosť jako politicky relevantní a nemohli nacházet reálné politické pozice, orientace a identity. Nezbývalo než vůči politickému režimu zaujmít krajní postoje loajality či odmítání; a v těchto souřadnicích utvářel občan komunistického Československa obraz sebe sama jako politického aktéra.

že politický provoz EU postrádá kategorie politické opozice, konfliktu a veřejné konfrontace politických pozic a stran. Co bylo (a dosud stále je) mnohými oceňováno jako největší přednost EU, může být paradoxně také její největší slabinou. Politizace EU v podobě institucionálního zajištění robustní politické arény by umožnila kontinuální a dostatečně performativní politické soutěžení, které je pro legitimitu institucí zásadní.

Je však zřejmé, že bez evropské mediální sféry to půjde jen obtížně. Mnozí předpokládají, že pro formování robustnější evropské mediální sféry je zakotvení permanentní a viditelné sféry politického soutěžení bezpodmínečně nutné: Politizace EU, jež by vedla ke zviditelnění konfliktních zájmů a argumentů, přitáhne pozornost médií, což pomůže překonávat informační a komunikační deficit mezi občany a unijními institucemi. Ve prospěch tohoto argumentu svědčí posuny, ke kterým došlo po přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2009. Diskuse nad obsazováním nových politických postů, které získaly osobitý tvar (i tvář), zřetelně rezonovala celoevropským veřejným prostorem.

Analogicky k výše řečenému zaznívá názor, že posilování politické sféry je opět nezbytnou podmínkou formování kolektivních identit. Politická sféra, kde dochází k přehledné re/prezentaci zájmů a konfliktů, vytváří rezervoár politických pozic i opozic, což přispívá k formování politických identit. V souvislosti s diskusí o slabosti politické identity (*evropského dému*) se často zapomíná,

že jde primárně o politickou, nikoli kulturní kategorii. *Démos* je skupina lidí, která je spojena zmocněním ke společnému politickému jednání a rozhodování. *Démos* je formálně definován institucí občanství. Pokud jde o kolektivní jednání (i vědomí), musí zde existovat určité sociokulturní a institucionální předpoklady, které budou „nalézání měnění“ evropského *dému* (a jeho účinnou realizaci) umožňovat. V politické rovině zde musí existovat jasná pravidla a potřebná infrastruktura k nalézání i zmocnění veřejného zájmu a kolektivní (většinové) politické vůle. Jak už jsme konstatovali úvodem spolu s Tocquevilem, identita je tam, kde je moc.

Navíc bez dostatečného zviditelnění konfliktů se politické identity nejenže formují v extrémních pozicích principiálního odmítnutí a nekritické loajality, ale dochází také k nekontrolovanému růstu sociálního napětí. Ostatně hraniční postoje ve vztahu k EU dosud dominovaly. Nicméně v posledních letech můžeme sledovat výraznější procesy europeizace veřejných sfér i kolektivních identit a spíše než odmítání či přijímání evropské integrace dochází v mnoha členských státech k posilování soupeřících vizí europeizace. Polarizované vymezování vůči EU je však stále reprodukováno absencí ozdravného střídání vlády a opozice, jež za normálních okolností slouží k odčerpávání voličské nespokojenosti. Pokud se v demokracii občanům nevede dobře, obvykle neobviňují celý systém, ale současnou vládu. Naproti tomu občané EU, kteří mají pocit, že v důsledku

veřejné politiky ztrácejí, nedokážou identifikovat vládnoucí koalici ani ty, kteří by ji mohli nahradit. Obviňují tedy EU jako celek.

Dilema re-politizace

Není bez významu zmínit, že mnozí významní politici či jejich vlády, kteří se až donedávna politizaci EU bránili, přehodnocují pod dojmem nejnovějších událostí svůj postoj. V minulosti bylo záměrně politizaci bráněno, a to jak na rovině EU, tak i na rovině národních států. Po odmítavých referendech v roce 2005 (NL, Fr) a v roce 2008 (Irsko) se evropští politici unijní agendě často raději vyhýbali z obavy, že kontroverze o EU pouze přilévají olej do ohně udržovaného europesimisty. Paradoxně to vyhovovalo také mnohým národním politikům, neboť veřejné mlčení a občanská neznalost unijních politik umožňují shazovat vinu na EU na straně jedné (*blame game*) a přisvojovat si pozitiva integrace na domácí scéně na straně druhé. Mnohé národní vlády opakovaně podléhaly tomuto lákavému alibismu, v důsledku čehož však vyklidily veřejnou debatu o integraci populistickému europesimismu, pokud si přímo neosvojily jeho instrumentárium. Asi nejtragičtějším příkladem jsou zde britští konzervativci, kteří „si naběhli na vidle“ brexitu, které jaksi bezděčně přebrali populistické straně UKIP. Ve snaze oslabit své politické oponenty oslabili sami sebe, své Spojené království i celou EU.

Je samozřejmě otázkou, zda větší míra politizace EU nemůže vést k neutralizaci jejího neutralizujícího vlivu a posilovat skupinové antagonismy. Uplatňování většinového mechanismu v politice předpokládá, že momentálně „poražené“ menšiny pojí s momentálně „vítěznou“ většinou dostatečná vazba kolektivní identity (dalších sdílených zájmů), která je motivuje k tomu, aby se rozhodnutí podřídily a nesnažily se rozbít celý systém. Primární politickou otázkou tak zůstává, kolik politizace EU snese, aby mohla dál tlumit ničivé síly etnického nacionalismu. Za klíčovou podmítku politizace EU lze považovat vysokou míru sdílení politické kultury (nikoli kultury jako takové!), tedy jakousi shodu ohledně protokolu přesvědčování a forem komunikace (Risse, 2010). Smysluplná veřejná komunikace vyžaduje jistý sdílený referenční rámec, stejně jako efektivita demokratických institucí a institucionalizace konfliktů ve veřejné sféře vyžadují elementární shodu na společném diskurzivním řádu, ve kterém se konflikty artikulují a odehrávají (Coser, 1956). Předpokladem demokratické politiky je dosahování elementární shody v tom, v čem vlastně konkrétní spor spočívá. Tuto shodu mohou zajistit pouze sdílený referenční rámec a společný diskurzivní řád komunikace, které zaručí smysluplnost komunikace samé.

Když v souvislosti s válkou na Ukrajině sledujeme jednání i výroky například slovenské vlády, jejího premiéra Roberta Fica či maďarského

premiéra Viktora Orbána, vidíme, že existence takového referenčního rámce, který dodává komunikaci smysl a produktivitu, není vůbec samozřejmostí. Zároveň vidíme, že se tato populistická a polarizující rétorika pro mnohé stala nástrojem vydírání a zneužívání práva veta (v otázkách jednomyslnosti) ve snaze oslabit unijní principy, zneužít její pravidla a posílit vlastní moc. Také z toho důvodu je důležité trvat na častějším uplatňování většinového rozhodování v EU. A to i za cenu jistých odstředivých tendencí. Unijní leadership, jakkoli křehký a nejednoznačný, je v současných poměrech rozhodně menší zlo než paralyzovaná jednota. Moc bránit se v semknutějším formátu (*coalition of the willing*) je důležitější než nemohoucí a rozhádaný celek.

Zopakujme však důležitý argument, že formování politické sféry, veřejné sféry i kolektivní identity jsou vzájemně provázané procesy. Vztahy mezi nimi nejsou nikdy jednoznačné, dynamika mezi nimi není jednosměrná. Podpůrná synergie těchto tří procesů je však nutnou podmínkou udržitelnosti liberální demokracie v národním i nadnárodním rámci. Dynamické vztahy mezi politickou sférou, veřejností a kolektivní identitou v procesu formování národních států v Evropě jsou historiograficky zmapované a kulturně takříkajíc sedimentované v kontextu evropských národů. Evropané se zkrátka naučili (a nutno dodat, že mnozí jen jakžtakž) demokratickému vládnutí na úrovni národního státu. Když se však dokázali

povznést z vesnického hřiště, jak to poeticky nazval Ernest Gellner (2003) na abstraktní úroveň národního státu, není důvod, proč by to nezvládli ještě o úroveň výš. Zvlášť když s nimi chce „osud“ hrát ruskou ruletu. Evropské společenství a EU nejsou zase o tolik abstraktnější představy než národní stát a společnost (srov. Anderson, 2008). V procesu evropské integrace však prozatím představují vztahy mezi politikou, veřejností a identitou spletitou a dosud nerozluštěnou tajenu.

Až do války na Ukrajině byl klíčovým celoevropským konfliktem spor mezi zastánci EU jako otevřeného kosmopolitního politického prostoru na straně jedné a zastánci protekcionistické a uzavřené EU zaměřené na tradiční křesťanské hodnoty a bránící se silám globalizace na straně druhé. Uvidíme, zda a jak bude tato konfliktní linie, která je již dostatečně usazena v mentálních vzorcích veřejnosti i v politických programech většiny politických stran, rezonovat v nadcházejících volbách do Evropského parlamentu. Možná že důsledky válečného konfliktu na Ukrajině přinutí Evropany „logiku“ tohoto štěpení zpochybnit či částečně překonat, a to právě v intencích již výše zmíněné negativní korelace mezi autonomií a suverenitou. Evropané totiž potřebují posilovat obě dimenze zároveň – jak kosmopolitní otevřenosť, která jim zajišťuje svobodu a blahobyt, tak teritoriální dohled, který jim zajišťuje bezpečí a svobodu. Jestliže donedávna platilo za největší problém Evropy to, že nezná své hranice, minimálně

na východě jsou dnes hranice zřejmě a symbolicky oběma stranami (Ruskem i Evropou) uznané – to jen Rusko se je snaží posunout na západ.

Statečnost, válka a demokracie

Liberální demokracie dnes mají zřejmě nepřátele v podobě Ruska a s ním spřízněných autoritářských režimů, jakými jsou Čína, Írán, Severní Korea a další spřátelené státy. Technologická vyspělost současných společností sice přináší více svobody a blaho bytu, ale také nové nástroje manipulace a sociálního dozoru, které jsou podle všeho ještě účinnější než nástroje dosud užívané. To bude nejspíše dále posilovat a možná i rozšiřovat řadu nově vznikajících totalizujících se režimů, které se budou politicky i sociálně integrovat na vymezování se vůči liberálně smýšlejícím společnostem. Rizika i nepřátelé však přicházejí také zevnitř, od charismatických autoritářů ve vlastních řadách (Donaldem Trumpem počínaje, Viktorem Orbánem konče), kteří vytvářejí příslovečné páte kolony. Ty jsou už dávno v hledáčku nepřátele liberalismu, pokud nejsou už přímo řízenou součástí jejich hybridních útoků.

Tím se nám do celoevropské debaty vraci existenční rozměr politiky, který tak pregnantně vystihl německý konzervativní politický teoretik Carl Schmitt (2007). Podstatou politiky je rozlišení přítele a nepřítele. Autentický politik dokáže označit skutečné nepřátele. Je-li ještě k tomu kompetentní,

dokáže nalézat a uplatňovat obranné strategie. Naproti tomu falešný politik vytváří smyšlené nepřátele, je-li k tomu ještě mocný a vychytralý, dokáže o své lži přesvědčit široké vrstvy obyvatel. Optimistická víra, která ovšem byla dobře teoreticky zdůvodněna i doložena mnoha empirickými poznatkami a kterou svého času vměstnal do úderného sloganu již zmiňovaný Ulrich Beck (2004, s. 9), že „globální riziková společnost znamená konec druhých“, se dnes prakticky ukazuje jako naivní. Odolnost evropské občanské společnosti v současnosti testuje nejen množství ne zcela patrných (zato docela fatálních) hrozeb, ale také řada očividných nepřátel. Politika jako kultivovaná a časově štědře ohraničená soutěž argumentů jako by byla marginalizována naléhavou potřebou posílit obranný potenciál i kapacity pro případný boj o přežití. Evropané jsou dnes nuceni znova promýšlet paradoxy liberální demokracie, která má tendenci chránit a pomáhat i svým nepřátelům. Jak tato rizika eliminovat a zároveň nerezignovat na liberálně-demokratické hodnoty?

Západní společnosti se vyznačují zdravým poznávacím skepticismem, proto rakouský filosof Karl Popper (1998) svého času charakterizoval liberální demokracii jako institucionalizovanou pochybnost. Pochybování však není příliš bezpečné v situaci, kdy vám konkrétní aktéři otevřeně vyjadřují nepřátelství a podnikají brutální kroky k vaší likvidaci. Systém liberální demokracie si může udržet svoji výsadu institucionalizovaného

pochybování jen tehdy, pokud jej nepřivede do paralýzy. Pokud chceme úspěšně vzdorovat existenčním hrozbám, musíme systém liberální demokracie vybavit také institucionální rozhodností. Občanská společnost se objevila v období osvícenství jako alternativa k válečnické společnosti a je pochopitelné, že západní lidé válku nesnáší. Válka je hydra, která si s demokracií příliš nerozumí. Demokracie se orientuje na liberální hodnoty, nerada válčí a ve svém DNA má sklon pomyšlení na válku vytěsňovat a pravděpodobnost války podceňovat. Demokracie je založena na zvládání konfliktů pomocí diskuse. Liberálové navíc požadují, aby diskuse o tom, co je třeba ve veřejném zájmu dělat, byla poučená a zevrubná. Demokraté trvají na uplatnění všech názorů, argumentů i protiargumentů. Společnosti, které dokážou při nalézání veřejného zájmu obsáhnout větší počet zájmů, poznatků a argumentů bývají zpravidla úspěšnější, efektivnější a spokojenější.

Jenže válka je úplně jiná. Předpokládá akceschopnost, rychlé rozhodování, jasnou hierarchii kompetencí, poslušnost, jednotu. V jednotě je síla. Společnosti, které ve válce dokážou postupovat jednotně, táhnout za jeden provaz, bývají zpravidla úspěšnější. Jenže rychlá rozhodnutí nikdy nevycházejí z důkladného porozumění situaci. Co dělat, když i nejednat představuje existenční ohrození? Je třeba rozhodovat, a to třeba i navzdory mnoha nejistotám ohledně důsledků našich rozhodnutí. Jsme-li ve válce, je třeba demokratické

rozhodování na nezbytně krátkou dobu suspensivat. Veřejná kontrola výkonu moci by ale měla být zachována. Když se na Římany valila hrozivá armáda Kartaginců, usoudili, že je třeba jednat, ne diskutovat. Pro případ takového ohrožení nahradili instituci konzulů institucí diktátora, který měl po dobu maximálně 6 měsíců neomezené pravomoci. Chvíli to fungovalo. Nakonec římská republika podlehla césarismu. Válečná expanze se stala principem stabilizace moci – podobně jako v současném Rusku.

Jak uvádí často připomínaná teze pruského generála Carla von Clausewitze, válka je pokračování politiky jinými prostředky. Platí to i naopak. Politika bývá označována jako boj, jako válčení bez zabíjení. Italský klasik politického myšlení Giovanni Sartori (1993) považuje za klíčové rozlišení mezi válečnou a mírovou politikou. Toto rozlišení je užitečné už jen proto, že stěží oceníme výhody mírové politiky, pokud ztratíme ze zřetele politiku jako násilnou konfrontaci. Válečná politika je prodchnuta realismem, mírová idealismem. V případě válečné politiky je právo nastoleno násilnou mocí, donucením. Právo je služkou, nástrojem moci. V případě mírové politiky je moc konstituovaná a omezena právem. Moc je nástrojem práva. Konflikty se řeší pomocí smluv, soudů, zákonných zástupců. Moc coby prostředek donucení, říká Sartori, však musí zůstávat v zásobě jako poslední a nejméně přijatelná rezerva. Mírová politika se navíc vyznačuje snahou o optimalizaci liberálních

a demokratických ideálů. Cesty za poznáním jsou široce otevřené a diskuse o tom, jak se ideálům dobrého vládnutí nejlépe přiblížit, může probíhat kontinuálně a zevrubně. Naproti tomu válečná politika, která má daleko omezenější prostor pro poznávání i rozhodování, má pochopitelnou tendenci ideály, které odolnost i soudržnost společnosti posilují, spíše *maximalizovat*, nikoli zbytečně problematizovat.

Víra v konec dějin byla prostoupena přesvědčením, že také na světové scéně převládne mírová politika. Po druhé světové válce Evropa záměrně podvázala svoji mocenskou rezervu a rozhodla se být celosvětovým příkladem mírové politiky. Vzhledem k apokalyptické destrukci Evropy a heroické roli USA to bylo celkem pochopitelné a vlastně legitimní. Jenže jsme o několik generací dále a světová politika se vyvíjí jinak, než jsme doufali. Na scénu se vrací jedno z nejstarších dilemat lidského údělu, které zná většina Evropanů už jen z univerzitních poslucháren. Je lepší zemřít jako svobodný člověk, anebo přežívat v otroctví? Bojovat, nebo se podrobit? Rusko se po dlouhé přípravě vydalo na válečnou stezku také západním směrem a nabádání k vyjednávání, které je podstatou mírové politiky, nemůže působit jinak než jako slabost. Jak praví staré římské přísloví, když mluví zbraně, mlčí múzy, a s nimi i myšlení, dohody nebo zákony. Liberální demokracie se rozhodly vtělit nejvyšší moc do zákonů, aby však uspěly, potřebují si uchovat svobodu k tomu, aby se dokázaly bránit proti

porušování vlády práva, proti zvůli a tyranii. To ovšem vyžaduje statečnost.

Statečnost je schopnost rozhodovat se v podmírkách neurčitosti, zaujmout vysokou míru rozhodnosti s vědomím nejistoty. Přijetí rizika, že nepřátelé (nebo i oponenti) nebudou možná hrát podle dohodnutých pravidel, že zneužijí víru v dohody a zákony, ze které udělají naši slabost a vlastní výhodu. Statečnost je občanská ctnost, která je pro přežití liberální demokracie naprosto nezbytná. Aristoteles (1996) ji považoval za pomyslný střed mezi zbabělostí na straně jedné a lehkovážností na straně druhé. Opakované nabádání k jednání v situaci, kdy nepřítel dávno zahájil střelbu ostrými náboji, je pošetilé. S Aristotelem řečeno, je to lehkovážné i zbabělé zároveň. Liberální demokracie se vyznačují poznávacím skepticismem a zálibou v pochybování, které vytváří přirozenou hradbu před zbytečnou lehkovážností. To spíš statečnost je nedostatkový zdroj, který při životě v bezpečí a nadbytku vysychá. Je potřeba promýšlet, jak měnit vzdělávací a socializační praktiky liberálně-demokratické společnosti tak, aby si občané spolehlivěji osvojovali schopnost bránit vlastní svobodu. Válka (i jiná existenční ohrožení) je mezní situace, která jednotnost, odhodlanost a statečnost spontánně mobilizuje. Neměla by nás však zaskočit nepřipravené. Mohlo by to být, jak se v souvislosti s válkou na Ukrajině (ale i s klimatickou krizí) mnozí obávají, *too little, too late...*

Seznam použitých zdrojů

- MÜLLER, Karel B., 2008. *Evropa a občanská společnost. Projekt evropské identity*. Praha: SLON. ISBN 978-80-86429-84-7.
- MÜLLER, Karel B. (ed.), 2021. *Aktivní hranice v Evropě*. Praha: FF UK. ISBN 978-80-7007-686-6.
- ARISTOTELES, 1996. *Etika Níkomachova*. Praha: Petr Rezek. ISBN 80-901796-7-3.
- ANDERSON, Benedict, 2008. *Představy společenství. Úvahy o původu a šíření nacionalismu*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1490-8.
- BECK, Ulrich, 2004. *Riziková společnost. Na cestě k jiné moderně*. Praha: SLON. ISBN 80-86429-32-6.
- BELL, Daniel, 1987. The World and the United States in 2013. *Dædalus*. Vol. 116 no. 3, s. 1–32.
- COSER, Lewis, 1956. *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press. ISBN 9780710033598.
- EUROBAROMETER, 2020. *European Citizenship – Report*. Online. European Commission. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/581547>. [cit. 2024-03-15].
- EUROBAROMETER, 2023. *Citizenship and Democracy*. Online. European Commission. Dostupné z: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2971>. [cit. 2024-03-15].
- FRASER, Nancy, 2007. *Rozvíjení radikální imaginace*. Praha: Filosofia. ISBN 978-80-7007-251-6.
- FUKUYAMA, Francis, 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press. ISBN 9780029109755.
- GELLNER, Ernest, 2003. *Nacionalismus*. Brno: CDK. ISBN 80-7325-023-3.
- GIDDENS, Anthony, 1998. *Důsledky modernity*. Praha: SLON. ISBN 80-858-5062-1.
- HABERMAS, Jürgen, 2000. *Strukturální přeměna veřejnosti*. Praha: Filosofia, AV ČR. ISBN 80-7007-134-6.

- KAITATZI-WHITLOCK, Sophia, 2007. The Missing European Public Sphere and the Absence of Imagined European Citizenship – Democratic Deficit as a Function of a Common European Media Deficit. *European Societies*. Vol. 9, no. 5, s. 685–704.
- KEANE, John, 2003. *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521894623.
- MARADA, Radim, 2003. *Kultura protestu a politizace každodennosti*. Brno: CDK. ISBN 80-7325-027-6.
- MILLWARD, Alan S., 1992. *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge. ISBN 9780415081412.
- POPPER, Karl, 1998. *Život je řešení problémů. O poznání, dějinách a politice*. Praha: Mladá Fronta. ISBN 80-204-0686-7.
- PŘIBÁŇ, Jiří, 2007. *Právní symbolismus: O právu, času a evropské identitě*. Praha: Filosofia. ISBN 978-80-7007-266-0.
- RISSE, Thomas, 2010. *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca/London: Cornell University Press. ISBN 978-0801476488.
- SARTORI, Giovanni, 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa. ISBN 8071150495.
- SCHMIDT, Vivien A., 2006. *Democracy in Europe. The EU and National Polities*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780199266975.
- SCHMITT, Carl, 2007. *Pojem politična*. Praha: Oikoyumenh, CDK. ISBN 978-80-7325-107-9.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, 1992. *Demokracie v Americe I, II*. Vladimír JOCHMANN (překladatel). Praha: Lidové noviny. ISBN 80-7106-051-8.

prof. PhDr. Karel B. Müller, Ph.D.

Od roku 2018 je profesorem politologie. V současné době pracuje na vysoké škole CEVRO Institut v Praze. Profesně se věnuje otázkám občanské společnosti, demokracie, veřejné sféry, politické kultury, lobbingu a evropské identity. Je aktivní v komunální politice a aktivním členem mnoha NGO.

Závěrečné slovo

Jednota rozmanitosti navzdory

Mgr. Markéta Gregorová

Drahé čtenářky, drazí čtenáři,

ačkoli jsem neochvějná eurofederalistka – neochvějná ve víře, že je tato myšlenka vitální a že si zaslouží být zvažována, diskutována, rozebrána i aplikována – tento sborník se záměrně nejmenuje Evropa federální či Vize pro eurofederalismus. I silné přesvědčení si totiž zaslouží diskusi, různé úhly pohledu a dekonstrukci, aby se mohlo posílit či zlepšit. Držíte proto v ruce *Vizi pro Evropu*. A stejně jako všechny autorky a autoři, kteří do ní přispěli, mají svou vlastní vizi, tak je i mým záměrem, abyste našli motivaci si vytvořit vizi vlastní.

K tomu vám snad dopomohou texty lidí, kteří se odvážili postavit se za určitou myšlenku a poskytli ji veřejně k diskusi. Někteří si na pomoc vzali historii a filozofii a na příkladu minulosti našeho kontinentu i zemí mimo něj ukazují motivy pro federační myšlenky. Jiní stejnou myšlenku zrcadlí v příkladech našich nejaktuálnějších problémů

v oblasti klimatu, ekonomiky či průmyslu. Pro někoho je důležité hovořit o současných potřebách Evropy, jako je postupná reforma Evropské unie: Jak by měly vypadat dílčí krůčky v posilování unijních pravomocí? Dovedeme realizovat konec práva veta členských států v dalších a dalších oblastech či posílit podmíněnost přístupu k unijnímu rozpočtu tak, aby byly původní hodnoty EU chráněny a udržovány?

Tyto úvahy doplňují také myšlenky upřednostňující zásadnější změny přímo v zakládajících smlouvách Unie. Jelikož stejně jako se vyvíjí svět, musí se vyvíjet a adaptovat i Evropská unie, jinak ustrne a přestane plnit své funkce – z nichž jednou z nejdůležitějších je udržování míru mezi evropskými zeměmi. Další ve sborníku představili svou vizi pro flexibilnější Evropu, stále jednotnou, ale příliš rozdílnou na to, aby každá ze zemí nezaraďila jinou rychlosť. A pro jiné je naopak zásadní změnit země tak, aby nestály v cestě jednotě Evropy.

Každý jeden z textů přináší vlastní, unikátní úhel pohledu na to, kam Evropu směřovat. I přes odlišná východiska či interpretaci nicméně všichni míří k podobnému závěru a sdílí jeden zájem napříč vizemi: mít Evropu spojenou. A tuto ideu mi dovolte v závěru tohoto sborníku obhájit.

Evropa regionů

V úvodních analýzách jste se mohli probrat značným množstvím důvodů, které lidstvo historicky

dovedly k úvahám o federaci, nebo přímo k její tvorbě – jak bylo popsáno na příkladech Spojených států amerických, Německa, Švýcarska či Brazílie.

Opakujícím se motivem tu bývá určité *rozcestí*. Rozcestí jako významný předěl, jehož překonáním země řeší určitý problém či překážku. Může jím být například získání nezávislosti, z níž vyvstávají nové výzvy a žádají si nové uspořádání respektující touhu po svobodě, která k nezávislosti vedla v první řadě. Spouštěčem mohla být i nutnost řešit regionální spory a mít pod kontrolou nepřeklenutelné rozdíly mezi různými aktéry. A konečně také stín války, který je nutné překročit a zajistit, aby se už její hrůzy neopakovaly.

Texty zabývající se přítomností a stavem Evropské unie dokládají, že takových „menších“ rozcestí je před námi mnoho: otázka klimatické krize a především spolupráce na jejím řešení; ekonomické rozdíly zemí a udržitelnost společného hospodářství při rozširování Unie; funkčnost samotné Unie bez reformy jejího nastavení, stejně jako varianty reformované Unie a role členských států v tomto novém nastavení; hrozby na vnějších hranicích i uvnitř kontinentu a nejistota, že je budou schopny samotné státy řešit...

Abych parafrázovala myšlenky profesora Müllera, na libovolnou instituci či spíše entitu se musí občané spolehnout a důvěrovat jí – jen tak může vykonávat to, k čemu je určena. Jedna věc je totiž čelit veřejné kontrole a dohledu, druhá pracovat pod tlakem neustálého zpochybňování

vlastní legitimity. A tato důvěra kolísá jak u Evropské unie, tak i u národních států. K důvodům se ostatně vyjadřují erudovanější autorky a autoři na předešlých stránkách.

Toto rozcestí je pro naši úvahu zcela nejzásadnější, jelikož se z něj dá vydat de facto pouze směrem novým, dosud neozkoušeným. Pokud občané zklamání z EU zvolí cestu zpět k tradičnímu modelu národních států, hrozí opakování chyb minulých, které původně k hlubší spolupráci vedly. Přičemž tou největší je, přirozeně, válka. Pokud se pouze budou ubírat agendy národním státům, aniž by se zároveň významně proměňovala současná Evropská unie, narazíme do stěny odporu vytvořené těmi, kteří vnímají projekt jako regulatorně přebobtnalý a více úřednický než politický.

A zde přichází na scénu konkrétní podoba evropské federace, která se snaží zahrnout kvality evropské spolupráce, ale zároveň zabránit centralizaci moci a jejím negativním dopadům. A tou je *Europa regionů*. Národní státy byly vytvořeny jako celky v principu nedůvěřivé, sebestředné a suverénní. Tak to bylo v pořádku – jen to jim zajišťovalo přežití. Přežití fyzické, ale také kulturní, ekonomické a identitární. Z těchto kořenů ovšem zároveň vyplývá, že jsou národní státy slabým článkem spolupráce a sjednocování. Jak však nepřijít o národní a kulturní identitu tam, kde stát není, či nefunguje? Existující federace na to již v menším měřítku odpověď našly: regiony.

Že se kultura a obecně identita nejlépe udržují regionálně, není žádná objevná myšlenka. Ve Švýcarsku různé kantony dokonce mluví různými jazyky, podobně jako v Belgii; ve Španělsku se vedou dlouholeté (a stále i násilné) spory několika regionů o vlastní autonomii, včetně té kulturní; i v Česku lze vidět, že určité zvyky a tradice (od nářecí po kroje) se udržují jen v některých regionech, aniž by šlo nutně o identitární prvek, o který má aktivní zájem celý národ. Častá obhajoba národního státu sleduje právě linku ochrany kulturního dědictví. Jak lze ale pozorovat právě na příkladu Katalánska ve Španělsku, stát k tomu nemusí být vůbec motivován.

V samotných zakládajících dokumentech Evropské unie jsou odkazy k principu takzvané subsidiarity, tedy řešení věcí veřejných vždy na nejnižší dosažitelné úrovni. Pokud jsou již nyní drobné územní celky, jakými jsou v Česku například kraje, vybaveny odpovědností za silnice, nemocnice či školy (tedy základní infrastrukturu pro život drtivé většiny občanů), je opravdu nerealistické očekávat, že se tomu zvládnou věnovat i regiony – vymezené s respektem k historii i kulturnímu kontextu – navíc s většími pravomocemi? Otevřenou otázkou zůstává to, zda i zastupitelská demokracie sama není funkčnější blíže lidem, na menším území, na němž je možné znát své zástupce, a činit tak informovanější volby.

Povaha států má ještě jeden zásadní dopad na úvahy o fungování států a regionů ve federaci.

Vztah mezi federativní a lokální vládou je založen na smlouvách a důvěře v zajištění určité oblasti výkonu moci – typicky bezpečnosti, zahraničních vztahů a ekonomické prosperity. Popsaná nedůvěřivost států a důraz na vlastní samostatnost ale vede k tomu, že pokud se do role lokální vlády dostává stát, má tendence do výkonu „nadřazené“ vlády zasahovat nad rámec domluveného rozsahu. Případně ho z obavy o vlastní přežití limituje a znefunkčňuje to, k čemu byla ona vláda určena. To u regionů, které nemají kapacity ani důvody do takto rozsáhlých témat zasahovat, nehrozí.

Evropa velkých témat

„Pythagorova věta má 24 slov, desatero božích přikázání 179, americká deklarace nezávislosti jich obsahuje 1300 a unijní vyhláška o prodeji zelí má 26 911 slov.“¹

Tím se dostávám k jedné ze stěžejních kritik současné Evropské unie a vlastní vizi toho, jak na ni může právě federace reagovat. A tou kritikou je vyprázdněnost. Již jste někdy slyšeli vtip výše? Nejspíš ano – a nejspíš jste se ani nedozvěděli, že

1 Investigativa rozkryla, že se jedná o převzatý vtip ze Spojených států amerických, kde skutečně vyhláška o zelí rozkvetla do značných rozměrů.

Viz Český rozhlas, 6. dubna 2016, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/brito-se-bavi-protiunijnim-vtipem-o-vyhlasce-ktera-reguluje-prodej-zeli_201604061648_sbartosova.

v něm není mnoho pravdy (vpravdě žádná). Snad nikoho neminula ani velká debata o zakřivenosti banánů či obrana starého dobrého světa s bramborovým rumem a pomazánkovým máslem bez másla. Všechno jsou to důležité prvky jednotného vnitřního trhu, bez nichž by obchod váznul, byl by dražší či méně efektivní. I tak si však vysloužily zejména posměch. A já se nedomnívám, že to je proto, že by skutečně lidé neoceňovali drobná zlepšení či obecné úpravy společných pravidel. Ale proto, že mají dojem, že Evropská unie řeší pouze tyto drobnosti.

Marginalizace evropských politik je ovšem především chybou designu. Dokud budou mít národní státy hlavní slovo ve všem zásadním, co se v Evropské unii děje, bude kritika toho, že se EU zabývá pouze podružnostmi, sebenaplňujícím se proroctvím. Karolína Godál ve svém popisu současného stavu Unie přesvědčivě ukazuje, jak i nízká vymahatelnost primárního práva EU či právo veta z ní v některých otázkách činí něco nedůvěryhodného a vyprázdněného, ačkoli jsou to právě národní státy, které takový stav zapříčiňují.

Evropská federace, která má například plné právo řešit zahraniční a bezpečnostní politiku svého území (podobně jako je tomu u Spojených států amerických), je důvěryhodná směrem dovnitř i navenek. Partneři ví, že se na její jediné slovo (namísto slov sedmadvaceti) mohou spolehnout, případní protivníci zase znají dopad svých činů, jelikož po provokaci přichází rychlá, silná,

a především jednotná reakce. Jednotný hlas reagující na globální krize je pak amplifikací hlasů všech Evropanek a Evropanů ve světě.

Jednota v rozmanitosti zvítězí

Možná vám neuniklo, že ve sborníku se vyskytují v principu tři hlavní vize pro Evropu, byť s dílčími odlišnostmi: první je reforma současné EU, především na úrovni zakládajících smluv; dále Evropa *à la carte*; a třetí pak plná federalizace. Mohli bychom je také nazvat realistická, pesimistická a (pokud jste přesvědčení eurofederalisté jako já) optimistická. Jejich proveditelnost ve výsledku určuje politická vůle, úroveň krize ve světě i Evropě a míra tlaku rozcestí na výběr směru.

Na základě historického vhledu úvodních kapitol by se dalo říci, že federalizace je sen s pesimistickou příchutí, neboť k nahromadění dostačného množství politické vůle bude zapotřebí skutečně velké krize. Nedivím se tak tém, kdo se ve svých úvahách vydávají raději cestou reforem či dalších forem fungování evropského projektu. Jak ovšem napsal Coudenhove-Kalergi, bez propagace sjednocovacích aktivit se Evropa nesjednotí. A skutečně se zdá, že projekt vystavěný především na snaze zajistit v Evropě mír, začíná ztrácet dech – hlavně pokud jde o cestu ke společné identitě a věrnosti původním myšlenkám.

V takové situaci cítím potřebu předložit svou vizi pro Evropu. Vizi ochrany rozmanitosti v ak-

tivně budované jednotě. Jsem totiž přesvědčená, že „sami od sebe“ se nesjednotíme. A jak se shoduje celý autorský kolektiv, novou vizi, jak ze současného stavu ven, nutně potřebujeme.

Mgr. Markéta Gregorová

Markéta Gregorová je od roku 2019 poslankyní Evropského parlamentu za Pirátskou stranu. Jejími stěžejními tématy jsou bezpečnostní a zahraniční politika, lidská práva a východní partnerství, včetně rozšiřování Evropské unie. Podílela se na legislativě v oblasti kyberbezpečnosti, šmírovacích technologií, zboží dvojího užití či na pomoci válkou zasažené Ukrajině.

Markéta Gregorová (ed.)
Vize pro Evropu

Vydalo nakladatelství
odborné a krásné literatury Togga, s. r. o.,
Grafická 1, Praha 5

Jazyková redakce rukopisu: Šárka Tůmová
Projektová manažerka: Denisa Michalinová
Jazyková korektura: Vendula Kadlečková
Obálka: Martin Kopecký

Typografie a sazba z písma Trivia: Dušan Neumahr
Vyrobita: Togga, s. r. o., Grafická 1, Praha 5
Vydání první, Praha 2024



EUROPA
CENA ZA NEJEDNOTU
EUROFEDERALISMUS
BUDOUCNOST
JEDNOTNÁ EVROPA NEVYHNUTELNOST EVROPY
FEDERACE

K výročí 20 let vstupu České republiky do Evropské unie vychází unikátní sborník odborných i hodnotových pohledů na budoucnost Evropy. Politička Markéta Gregorová vytvořila prostor pro pestrý autorský kolektiv, který zde může představit svou *Vizi pro Evropu*.

Čtenářkám a čtenářům tyto texty poskytují unikátní možnost zamyslet se nad historií našeho kontinentu a cenou, kterou platíme za jeho nejednotu. A obohatit, změnit či upevnit tak vlastní uvažování nad federalistickou budoucností Evropy, která je ostatně především živým projektem nás všech.