

INTEGRACE

1/2005

cena 39 Kč

JSEM EVROPSKÝ OBČAN. CO TO PRO MĚ ZNAMENÁ?

- > **Evropská identita**
- > **Jak by měla EU komunikovat**
- > **Občanství EU a služba v ozbrojených sborech členských států**
- > **Nevládní organizace a EU**
- > **a další**



www.euractiv.cz

Vaše internetová brána do Evropy

EurActiv.cz - Informační portál o EU

Adresa: <http://www.euractiv.cz/>

Chcete evropské peníze?

Internetových domén .eu bude několik milionů
Přidání v EU, 23.09.2005
Jak informovala ČTK, během prvního roku si zájemci v Evropě zaregistrují jeden až jeden a půl milionu internetových domén s novou koncovkou .eu. Zhruba desetinu až pětinu z tohoto počtu budou tvořit tzv. přednostní registrace úřadů a firem, které mají na domény zvláštní nárok.

Svícaři v referendu schválili volný pohyb pracovníků z nových členských zemí EU
Sociální politika, 26.09.2005
56% švýcarských voličů a voliček se ve všerejším referendu vyslovilo pro dohodu, která znamená postupné otevírání švýcarského pracovního trhu občanům nových členských zemí EU.

Kagan: Rozdíl mezi Evropou a USA jsou trvalejší než jedno prezidentské období
Evropa dnes, 26.09.2005
Podle amerického neokonzervativce Roberta Kagana je přes trvalí neshody úroveň současných transatlantických vztahů lepší než dříve. 23. září to Kagan řekl ve svém příspěvku na konferenci „Současné proměny v transatlantických vztazích. Nové členské a kandidátské země Evropské unie: mezi Bruselem a Washingtonem“, kterou zorganizoval Institut pro evropskou politiku EUROPEUM.

Evropa dnes slaví Evropský den jazyků
Evropa dnes, 26.09.2005
Evropa si od roku 2001 připomíná 26. září jako Evropský den jazyků. Akci organizuje Rada Evropy. Jejím cílem je nejen poukázat na jazykovou pestrost Evropy, ale také podporovat výuku cizích jazyků.

Britské předsednictví sklízí kritiku
Evropa dnes, 26.09.2005
Bývalý francouzský prezident a předseda Konventu o budoucnosti Evropy Valéry Giscard d'Estaing kritizuje Británii, že toho v průběhu svého předsednictví dosáhla „velmi málo“. Komisařka pro rozpočet si stěžuje na pomalý pokrok ve vyjednávání o budoucí finanční perspektivě. Británii se nedaří ostatní členské státy přesvědčit, že dělají vše pro dosažení dohody o rozpočtu.

Grybauskaitėová: Rozšíření bylo prospěšné pro všechny státy Unie
Ekonomika a Euro, 23.09.2005
Evropská komise včera zveřejnila „Zprávu o rozvržení výdajů EU v roce 2004 mezi členské státy“. Zpráva přichází se zjištěním, že závěrečná rozpočtová bilance roku 2004 byla pro všech deset nových členských zemí EU výrazně lepší než v roce předcházejícím, kdy tyto země stály mimo EU. Zároveň nedošlo k žádnému výraznému zvýšení příspěvků od starých členských států.

Podle Ankarý je deklarace EU o Kypru „nespravedlivá“
Evropa dnes, 23.09.2005
Turecko nesouhlasí s deklarací EU z 21. září o vztazích Ankarý s Nikosií. Podle premiéra Erdoğanů bylo přistoupení Kypru k EU „velkým omylem“.

Politická krize na Ukrajině skončila
Evropa dnes, 23.09.2005
Ukrajinský parlament včera schválil na postu premiéra Jurije Jekanuřova. Podle pozorovatelů tak skončila třítýdenní politická krize na Ukrajině.

V EU existuje potenciál pro nový typ atlantismu
Evropa dnes, 23.09.2005
Rozhovor s Januszem Bugajskim, ředitelem programu pro Východní Evropu Centra pro strategická a mezinárodní studia (CSIS) ve Washingtonu. Janusz Bugajski dnes v Praze vystupuje na mezinárodní konferenci „Současné proměny v transatlantických vztazích. Nové členské a kandidátské země Evropské unie: mezi Bruselem a Washingtonem“.

Potenciál energetických úspor je v EU-10 obrovský
Podnikání v EU, 22.09.2005
Současně s tím, jak stoupají ceny topných paliv, nový průzkum ukazuje, že lepší domovní izolace by mohla v nových státech EU ušetřit miliardy a ochránit nás více před hroziící krizí životního prostředí.

Komise se soustředí na kořeny terorismu
Evropské právo, 22.09.2005
Komise chce podpořit mezináboženský dialog a sítě expertů, které mají potlačit nábor teroristů. Evropský soud první instance v Lucemburku se včera postavil za možnost zmrazovat účty podezřelých teroristů.

© EurActiv 2004-2005 Všechna práva vyhrazena.

Vážení čtenáři,

je mi ctí, že mohu přispět do této publikace, která vznikla v rámci projektu „Jsem evropský občan. Jak se dozvim o svých právech?“.

Nedávný vývoj v Evropě nám ukázal důležitost komunikace napříč Evropskou unií o tom, co to znamená být Evropanem a v jaké Evropě chceme žít. Zatímco se hodně diskutovalo v akademických a politických kruzích, do debaty o tom, co to znamená být součástí Evropské unie, se po dlouhou dobu málo zapojovali lidé z místní úrovně. Lídři EU v červnu odsouhlasili, že je nutné projít obdobím reflexe o budoucnosti Evropy. Neformální summit hlav států EU v Hamton Court 27. a 28. října 2005, uspořádaný na pozvání Tonyho Blaira v roli premiéra předsedající země EU, poskytl příležitost zahájit debatu na vyšší politické úrovni. Tato diskuze bude pokračovat v průběhu rakouského předsednictví.

Je mnoho mýtů o Evropě, které mohou bránit užší spolupráci mezi lidmi a národy. Dělá mi radost, že tento projekt začíná napravovat situaci tím, že do diskuze zapojuje lidi různých životních cest, kteří hovoří o tématech, jež pro ně mohou být důležitá.

Ráda bych poděkovala všem partnerům zapojeným do tohoto projektu: Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM, Konrad-Adenauer-Stiftung, Evropské komisi a Britské radě.

Linda Duffield

velvyslankyně Spojeného království v České republice



British Embassy
Prague

INTEGRACE

Vydává:

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU
EUROPEUM
INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Adresa:

Rytiřská 31, 110 00 Praha 1

E-mail: europeum@europeum.org

www.europeum.org

Editor: Tereza Hořejšová

Korektury: Eliška Špoková

Překlady: Tereza Hořejšová,

Věra Řiháčková

Grafická verze: (v) design, Vít Šmejkal

Registrace: MK ČR 8390

ISSN: 1212-9771

Časopis Integrace je vytištěn v rámci stejnojmenné ediční řady Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM.

Tištěné číslo vzniklo především za podpory Evropské komise, Britské rady a Konrad-Adenauer-Stiftung.



BRITISH COUNCIL
Czech Republic



Konrad
Adenauer
Stiftung

David Stulík	
Evropská identita jako předstupeň občanství EU	3
Christophe Leclercq	
Jak by měla EU komunikovat	5
Petr Anderle	
Jestliže doma používáme termín zahraničí, nemyslíme tím již Evropu	8
Elodie Faziová	
Z místní úrovně do Bruselu. Jak nevládní organizace přibližují EU občanům	12
Lenka Škrábalová	
Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi	15
Ivo Šlosarčík	
Občanství Evropské unie a služba v ozbrojených sborech členských států	19
Ivo Šlosarčík	
Jaké je vaše euro-příjmení?	21
Tomáš Weiss	
Evropské občanství jako faktor tvorby společné evropské obrany	23
Tereza Hořejšová	
Co znamená dánská výjimka z evropského občanství	26
Martina Kalinová	
Rovnost evropských občanů v praxi – Romové a kočovníci	28
Vladimír Bartovic	
15-miliónový národ v 10-miliónovej krajine	32
Richard Pomahač	
Evropský občan a veřejná správa	34
Zuzana Kuská	
Občianstvo EÚ a imigrácia v španielskom kontexte	36
Vlastislav Bříza	
Boj Evropské unie proti diskriminaci	39
Pontus Odmalm	
Evropské občanství – výsledek sblížení národních politik?	41
Christophe Leclercq	
<i>Interview with Christophe Leclercq, EurActiv founder & publisher, on EU Communication</i>	<i>47</i>
Elodie Fazi	
<i>From the grassroots to Brussels: How do NGO "bring the EU closer to the citizens"?</i>	<i>51</i>
Pontus Odmalm	
<i>Converging policies as European citizenship?</i>	<i>55</i>

Evropská identita jako předstupeň občanství EU

David Stulík

Existence evropského občanství vyžaduje mezi jinými tyto předpoklady: existenci evropské identity, hrdost plynoucí ze skutečnosti sdílení evropského občanství (s dalšími lidmi) a ochota přistoupit a podřídit se i vybraným povinnostem plynoucím z evropského občanství.

Evropská identita

Jak vlastně evropská identita vzniká? Zaprvé je nutné si uvědomit, že se jedná o proces a ne o náhlý významný projev uvědomění si svého evropanství. Představme si situaci jednotlivce, který se narodí do určitého rodinného kruhu. Jak vyrůstá v rodinném prostředí, zcela přirozeně a automaticky v něm sílí pocity sounáležitosti a identifikace s ostatními rodinnými příslušníky, které považuje za „své“. Následně se poté objeví i identita lokální, když si dané dítě začne hrát na dvorku se svými vrstevníky nebo začne v místě bydliště chodit do školky a školy. Zároveň jsou veškeré osoby, které nepocházejí z těchto dvou kruhů (rodinného a místního), považovány za cizí.

S věkem se každý jednotlivec více či méně dostává dále za hranice svých doposud známých prostředí. V závislosti na vlastním uvědomování si sebe sama odjíždí za prací mimo své místo bydliště nebo studovat vysokou školu ať už do hlavního města nebo města, které je regionálním centrem. Při prvních cestách do zahraničí zjišťuje a podivuje se nad tím, jak jsou místní zvyky, tradice či kultura jiné nebo blízké jeho „vlastním“. Tím dochází k posilování identity národní a to především díky její konfrontaci s cizím prostředím. Při prvních cestách do jakéhokoliv neznámého prostředí probíhá intenzivní pocit uvědomování si vlastních kořenů, hledání toho, co činí danou osobu příslušníkem dané „domácí“ komunity a společnosti včetně uvědomování si jejich kladných i záporných vlastností.

Pokaždé, když dochází ke konfrontaci s novým prostředím, kulturou a zvyky, nastupuje automatická reakce hledání zázemí v již poznaných „svých“ prostředích

a společnostech, se kterými se daná osoba identifikuje. Zároveň může vznikat i pocit sdílení určitých vazeb s novým prostředím a to opět hlavně při styku s dalším doposud ještě nepoznaným vzdálenějším prostředím. Nejlépe se dá tato skutečnost ilustrovat na situaci, kdy se v USA potkají mladý Čech například s mladým Němcem nebo jiným Evropanem. Přirozeně se oba v „cizím“ prostředí přihlásí k evropské identitě a podvědomě budou cítit, že mezi nimi existuje řada vazeb a sdílených skutečností. Při setkání s Američany pravděpodobně budou o sobě říkat, že jsou Čechy/Němci a také Evropany.

Při pokračování této logiky by se dalo dojít až k takovým (zatím) nereálným situacím, kdy v budoucnu pozemské výpravy složené ze zástupců různých kontinentů a národností narazí na mimozemskou civilizaci. V tomto okamžiku by zcela jistě všichni pozemšťané mezi sebou začali cítit silnější vazby sounáležitosti a o to více by se identifikovali se společně sdíleným prostorem – planetou Zemí.

Řada sociologů v této souvislosti mluví o tzv. koncentrických kruzích identity. V praxi to znamená, že postupně s věkem, poznáváním světa kolem nás a rozšiřováním hranic prostoru (například díky cestování), ve kterém se daný jedinec pohybuje, dochází ke vzniku nových identit. Takto získané nové identity však neznamenají konec těch již dříve získaných (rodinných, místních, národních). Pouze představují další kruh identity kolem nás samých, který pod sebou zahrnuje i kruhy dříve získaných identit. Pokud se někdo například považuje za Evropana, neznamená to, že by se zřekl svého národního vlastnictví nebo že by odmítl pomoci blízkým příbuzným v nouzi.

Podobně se dá vysledovat existence koncentrických kruhů identity například na českých krajanech v USA, kteří nezištně a rychle mezi sebou vybrali velké finanční obnosy na obnovu českých území postižených povodněmi v roce 2002. I když se již

považují za Američany, jejich česká identita je stále vedla pomáhat lidem a prostředí, ze kterého vzešli.

Otázka solidarity a ochoty pomáhat svým blízkým, kteří patří do „stejného“ prostředí, je proto klíčovým testem, zda daná identita je silná a opravdová. I v rodinách se stává, že někteří rodinní příslušníci odmítnou pomoci svým bližním. V kontextu evropské integrace se evropská solidarita stala jedním z nosných pilířů. Jejím projevem je i ochota bohatších členských zemí EU financovat rozvoj v méně rozvinutých zemích a regionech Unie.

Poslední vývoj kolem schvalování nového rozpočtového rámce EU pro období let 2007 – 2013 a také debata před referendy ve Francii a Holandsku však, zdá se, svědčí o opaku, tj. o slábnoucí evropské solidaritě i ochotě pomáhat „svým“ evropským spoluobčanům.

Stávající situace po rozšíření EU v roce 2004 poukazuje na hranice v chápání evropanství a evropské identity mezi různými národy EU. Toho si je vědoma i Evropská komise, která se již léta snaží prosadit, aby každý vysokoškolský student z EU měl možnost studovat jeden semestr v jiné členské zemi. Ze strany Komise se jedná o logický krok, protože si je vědoma skutečnosti, jaké rozšíření obzorů a vytvoření nového kruhu evropské identity by se tím dosáhlo u nastupující generace Evropanů, která by již neměla větší problém identifikovat se s občany jiných členských zemí.

V souvislosti s diskuzí o evropské identitě by neměla uniknout pozornosti i otázka jakési „falešné“ evropské identity. Čas od času se totiž objevují názory, že evropská identita de facto nahrazuje „zastaralou“ identitu národní. Zajímavostí je, že tyto názory se vyskytují nejvíce přímo v srdci Evropské unie – v Bruselu. Vysvětlení je docela jednoduché. Řada osob, které pracují pro evropské instituce, pochází ze smíšených rodin nebo samy takovéto rodiny vytvořily, přičemž koncentrace a procento těchto lidí je zde opravdu vysoké v porovnání s jinými hlavními městy

v Evropě. Z jejich pohledu je otázka národní identity složitá, protože se u nich mísí hned několik paralelních národních kruhů identity. Dochází zde k obranné reakci a to je „vymazání“ národního kruhu identity a nahrazení ho na stejné úrovni kruhem evropským. V takovémto multikulturním prostředí je velmi rozšířený názor, že evropská identita se dá vytvořit nahrazením identity národní. Tento přístup má pak často za důsledek to, že evropská identita, evropanství a evropské občanství se stává předmětem, který je propagován a prodáván skrze různé programy a opatření EU, aniž by se vytvářely podmínky pro jeho přirozený rozvoj, který však musí být založen na akceptaci faktu, že existuje i identita národní.

Evropské občanství

Tento marketingový přístup se projevuje především ve vztahu k občanství EU, které je automaticky poskytnuto občanům členských zemí Unie a které je doplňkem občanství té či oné členské země EU. V praxi se však jedná o „polovičaté“ občanství, protože na rozdíl od občanství národního jsou s ním spojena jen práva (účast na volbách do Evropského parlamentu, místních zastupitelstev, konzulární ochrana v zahraničí prostřednictvím jiných členských zemí EU atd.), zatímco o povinnostech občanů EU se prakticky vůbec nemluví.

Tento polovičatý přístup k evropskému občanství je dán snahou evropských politických špiček získat pro evropskou myšlenku řadové občany, kterým je de facto nabízena jakási „jízda zadarmo“ formou poskytování širokých politických a v poslední době i sociálních práv. Vrcholem těchto snah bylo právní ukotvení Charty základních práv do ústavní smlouvy EU, která opět neříká nic o občanských povinnostech občanů EU.

Jednou z těchto povinností by mohla být – v souladu s logikou národního občanství – povinnost platit evropské daně. V poslední době se objevily návrhy, aby

v každé zemi bylo převáděno do rozpočtu EU určité procento z vybrané daně z příjmu, čímž by ani nemuselo dojít k tolik diskutovanému sjednocování daní v EU a zároveň by se vytvořilo pouto mezi Evropskou unií jako takovou a jejími občany, kteří by věděli, že část jimi placených daní jde do evropského rozpočtu. Zde je nutno podotknout, že i nyní řadové občany členských zemí EU platí daně do evropského rozpočtu (a to nepřímou formou skrze národní příspěvky do tohoto rozpočtu). V případě přímého odvodu (části) daně by si lidé v EU plně uvědomovali, že z jejich peněz je hrazen provoz a realizace politik EU, což by je teoreticky mělo vést k většímu zájmu o dění v EU a o to, jak jsou jejich daně využity. Za ideálního stavu by se dal očekávat zvýšený a přirozený zájem o volby do Evropského parlamentu, který by sloužil jako opravdový projev vůle evropského lidu a který by kontroloval výkonnou složku (Evropskou komisi) v nakládání se svěřenými daněmi. Mohlo by tak dojít k výraznému posunu od současného nezájmu o evropské dění a od klesající volební účasti při volbách do Evropského parlamentu. Mezi obyvateli EU a jejími institucemi by se tak vytvořila funkční a praktická vazba, která by motivovala veřejnost v EU angažovat se v evropském dění.

Tento (možná naivní) postup je de facto vyloučen ze tří důvodů:

- 1) Žádný evropský politik si netroufne v současné době dráždit domácí veřejné mínění a voliče tím, že by dobrovolně souhlasil s přesunem části výnosu z daní z domácího rozpočtu do evropského.
- 2) Tento způsob přesunu části daní z národní na evropskou úroveň příliš zavání federalistickým uspořádáním a nadbytečnými fiskálními transfery mezi jednotlivými zeměmi a regiony EU.
- 3) Mezi bohatšími národy a zeměmi EU neexistuje v současné době vůle a ochota být takto dalekosáhle solidární s mě-

ně rozvinutými regiony a státy v EU, aby na rozvoj těchto regionů byly využity jejich daně.

Společným jmenovatelem těchto tří důvodů je neexistence již dříve zmíněné silně uvědomované evropské identity, na jejímž základě by občané jednoho členského státu považovali za své spoluobčany občany jiných členských zemí. V EU by mělo platit to, co platí na národní úrovni, tj. skutečnost, že obyvatelům Prahy nevádí, že část jejich daní je využívána například na politiku zaměstnanosti na Ostravsku nebo v severních Čechách, protože považují tamní občany za „své“, kterým je nutné pomoci. Tento přístup by měl platit i ve vztahu například Němců, Britů, Francouzů a Holanďanů k Polákům, Čechům, Slovákům a v budoucnu i Bulharům a Rumunům. Jak nereálná je tato představa především po posledních událostech a jak daleko je Evropská unie této představě, není nutné zmiňovat.

Proto ještě dlouho (a možná že vůbec) nebudou obyvatelé EU natolik uvědomělí, aby vedle svého národního občanství byli hrdí i na občanství evropské, a proto více či méně ochotní přistoupit na to, že s ním budou spojeny další povinnosti. Ty by měly být vyváženy řadou výhod a rovněž onou hrdostí na evropské občanství. Pouze tak bude docíleno naplnění opravdové podstaty evropského občanství, které tak přestane být jednoduchou a zneužívanou vábníčkou politických elit při přesvědčování svých voličů o výhodách spojených s členstvím v EU a pokračováním procesu evropské integrace. □

David Stulík (1972) pracuje v Nadaci rozvoje občanské společnosti jako manažer informačního projektu o dopadech členství v EU na neziskový sektor. Zároveň je českým zástupcem v Evropském hospodářském a sociálním výboru, poradním orgánu EU.

Jak by měla EU komunikovat

Rozhovor s Christophem Leclercqem, zakladatelem a vydavatelem portálu EurActiv

Vydavatel EurActivu Christophe Leclercq doporučuje ke zlepšení komunikační strategie EU, za kterou je zodpovědná komisařka Margot Wallströmová, její silnou decentralizaci a rychlé jednání.

Proč jste se rozhodl poskytnout tento rozhovor? EurActiv již není neutrální? Máte obavy kvůli výsledkům nedávných referend?

Dostal jsem příležitost, neboť šéfredaktor EurActivu mi tento rozhovor nabídl. Ano, máme obavy, protože jako médium také ovlivňujeme veřejné mínění. Vzhledem k mé roli vydavatele EurActivu cítím svůj podíl zodpovědnosti vůči 250.000 jeho čtenářů. Proto si myslím, že je vhodné, abych se k této záležitosti vyjádřil.

EurActiv se snaží zůstat neutrální platfomou. V posledním čtenářském průzkumu, kterého se zúčastnilo 3.000 respondentů, 92% z nich odpovědělo, že EurActiv je „nezávislý a založený na faktech“.

Nemám obavy jen o ústavní smlouvu. Mám obavy z nedostatku opravdových činů, které by měly následovat po silných a opakujících se signálech nespokojenosti z různých zemí. „Non“ a „Nee“ přišly po nízké účasti ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2004 a několika dalších zamítavých referendech. Odmítnutí ústavní smlouvy se dostalo na několik dní do hlavních titulků novin, oživilo na několik týdnů nápady, jak dál, ale co se stalo pak? Nic. Nelze se nadále tvářit, jako by se nic nestalo.

Je současná ústavní krize výsledkem selhání komunikační strategie EU?

Jak ve Francii, tak v Holandsku existuje hodně domácích vysvětlení pro výsledky těchto referend. Na druhé straně je všeobecně známo, jak je pro instituce EU komunikace obtížná. Na úrovni EU se nejedná pouze o otázku komunikace, ale také demokracie a vnímání hodnot občany. Mezi hlavní úspěchy komunikační kampaně EU v posledních dvou desetiletích patří vnitřní trh a euro, a to především díky tomu, že lidé pochopili

jejich důsledky. Na druhou stranu projekty rozšíření EU a ústavní smlouvy postrádaly dostatečnou veřejnou podporu. Platí to o fungování všech procesů v EU či „aktérů EU“, jak je nazývá EurActiv. Iniciativy pro lepší komunikaci a transparentnost musí být podpořeny lepším vládnutím na úrovni EU a regulačními nástroji. Tyto aktivity se plánují, ale dosud nebyly realizovány.

Každopádně tento rozhovor se zaměřuje jen na některé vybrané nápady ohledně komunikace.

Předtím než budeme hovořit o praktických opatřeních navržených Komisí, se chci zeptat, jak můžeme Evropu učinit zajímavější?

Nejdůležitější je přivést EU do „hlavního proudu“, integrovat ji jako součást národních procesů, učinit z Evropy domácí záležitost. Vezměme si třeba univerzitní osnovy. Je dobré, že máme Jean Monnet profesury o evropských tématech. Ale je ještě důležitější, aby učitelé marketingu mluvili o směrnicích o komerční komunikaci, nebo profesori financí o volném oběhu peněz.

Existuje hodně předpokladů v politickém životě pro integraci Evropy na národní úrovni, např.:

- Národní parlamenty by měly být zapojeny do debat na úrovni EU a k tomu není potřeba nová ústava.
- Pro politiky by měly existovat národní školicí programy o Evropě. Nebo fóra o záležitostech EU, které např. proběhlo v Irsku a přispělo k pozitivnímu výsledku referenda po prvním nezdařeném pokusu.
- Politické strany na úrovni EU by měly hrát aktivní roli. Nicméně na tuto otázku existují různé pohledy a pokrok byl zatím velmi pomalý.

Znamená to tedy, že změnu potřebuje politický i společenský život?

Do určité míry ano. Už se to vlastně děje, i když výsledky eura jsou zatím v plenkách. Vezměte si např. studentský výměnný

program Erasmus. To je jeden z největších úspěchů Komise, ale ještě toho nevyužili jeho absolventi.

K vytvoření živé demokracie a zapojení veřejnosti je třeba naslouchat hlasu většiny i názorům menšiny. Znamená to přijmout kontroverzní debatu a různé úhly pohledu, a to jak ve prospěch evropské integrace tak i proti. Alespoň v tomto smyslu byly francouzské a holandské debaty úspěchem. Tyto rozdílné názory existují, ale EU je stále vnímána jako určitá historická nevyhnutelnost, vnučovaná vládnoucími elitami. Proto by měly národní parlamenty a rovněž Evropský parlament hrát v této debatě klíčovou roli a britské předsednictví by se mohlo pokusit oživit diskuzi o cílech a směřování EU.

Vraťme se však ke komunikační strategii. Jak ji vidíte a jak vnímáte rozdělení kompetencí mezi jednotlivými institucemi EU?

Hodně odborníků kritizuje Margot Wallströmovou, že s komunikační strategií přišla příliš pozdě. Obecně se dá říct, že všechny tyto plány přišly pozdě a nebylo jich málo. Jak poznamenala sama komisařka, musí čelit mnoha vnitřním omezením. Osobně oceňuji její potřebu angažovanosti a konzultování dlouhodobých aspektů strategie. Paní Wallströmová toho již učinila docela hodně. Například Generální ředitelství pro tisk se obrátilo i na média mimo Brusel a konzultovalo s národními redaktoři elektronických médií (včetně televize), což je klíčem k úspěchu. Nicméně – minimálně do francouzského a holandského „Non“ a „Nee“ – byla komunikace pro komisaře příliš malou prioritou.

Do konce roku 2005 by měla být zveřejněna Bílá kniha o celkové komunikační strategii, která zahrne i ostatní instituce a zúčastněné subjekty. Předpokládám, že to povede k odsouhlasení strategie před létem 2006. Kvůli času, který bude potřebovat Parlament a Rada a který bude poté potřeba na implementaci všech odsouhlasených opatření, můžeme očekávat první dopady v roce 2007 a plný vliv v roce 2008. To už

bude brzy před volbami do EP na jaře 2009. V roce 2007 se také – jak předpokládají někteří odborníci – usadí prach z „Non“ a „Nee“. Ve Francii a Holandsku se do té doby změní národní vedení a budou zde znovu řešeny institucionální otázky, které se zřejmě znovu po dvou letech předloží k souhlasu obyvatelstvu.

Kvůli institucionálnímu pozadí a zdlouhavém procesu je správné, že Komise začala, co se týče komunikace, úklidem ve vlastním domě. Podle mě byl vnitřní akční plán Komise potřebný již dávno. Akční plán například volá po vytvoření 169 nových pracovních míst – jistě ospravedlnitelných, ale do roku 2006 nejsou krytá rozpočtem. Jsem přesvědčen, že tento akční plán mohl být vytvořen s půlročním předstihem. Doufáme, že časová tíseň nyní povede k rychlejšímu rozhodnutí.

Pojďme přejít k praktičtějším věcem. Co si myslíte o akčním plánu komunikace pro Komisi paní Wallströmové?

Docela se mi líbí a podpořil bych většinu v něm obsažených opatření. Nicméně vyslal bych několik varování a v některých věcech bych šel dále. Tento dokument logicky zmiňuje tři hlavní cíle: naslouchání, vysvětlování a propojení s občany. Má toho být dosaženo soustředěním se na místní úroveň. Nebudu komentovat 126 opatření, která sahají od řádného využívání dobrého managementu k inovativním nápadům, jež stojí za další úvahu.

Moje první připomínka: požadoval bych po Komisi, aby akční plán implementovala dříve než ty předchozí. Dříve než impuls zeslábně a Komise se vrátí ke starým zvykům, nebo předtím než nové politické události budou vyžadovat plnou pozornost komunikátorů.

Moje druhé varování: je potřeba vedení, a to nejen od místopředsedkyně Komise pro komunikaci. Musí dojít k určité kulturní změně, která však může přijít jen zvenku. V týdnech po francouzském a holandském referendu byli státní činitelé zklamáni nedostatečnou reakcí komisařů, což způsobuje obavy z nedostatku kolektivního ducha Komise. Je třeba přeměnit porážky a frustrace ve změny a činy.

Moje třetí poznámka se více týká podstaty různých návrhů: je zapotřebí koordinovat aktivity uvnitř Komise, jejich profesionalizaci a průběžné monitorování, ale není vhodné centralizovat nebo usměrňovat.

Ve skutečnosti se návrhy na „usměrňování“ táhnou jako červená nit celým plánem: pojďme vytvořit „jednu tvář“, přestaňme používat různá loga a slogany, předpokládejme, že pomocí jednotlivých kanálů generálních ředitelství (GR) oslovíme pouze specializované publikum, převedme specializované stránky pod úřad jednoho editora (GR pro tisk) atd. Problém může nastat s definicí, podle které existují jen dvě publika: lidé z ulice na jedné straně a lobbyisté či bruselští novináři na straně druhé.

Existuje také specializovaná komunikace určená pro masu. Co zní příliš byrokraticky pro jednoho člověka z malého města, může být zásadní pro jeho souseda, který sleduje jen jedno nebo dvě evropská témata. Různá generální ředitelství provozují specializované sítě, za nimiž stojí profesní nebo sociální komunity. Tyto jednotlivce k sobě nepřivádí Evropa, ale jejich profesní nebo kulturní zájem, který vytváří mosty. Stejně jako národní ministerstva ve svých zemích komunikují s různými zájmovými skupinami, GR se musí snažit dosáhnout, aby jejich politika byla pochopena na národní a regionální úrovni. Budoucí GR Komunikace (a jeho externí součásti) by mělo poskytovat jasná doporučení pro zvýšení efektivity komunikace a definovat její nástroje a celkovou strategii. Je nutné vytvořit „dojem rodiny EU“, respektovat pravomoci GR a motivovat různé komunikační jednotky ke spolupráci.

Jaká jsou vedle těchto obecných poznámek Vaše doporučení?

Decentralizujeme radikálněji! V Bruselu je potřeba učinit hodně změn, ale zde se nevytváří evropské veřejné mínění, takže věci by se měly dít opravdu na národní úrovni. Není možné, aby za 25 zemí přemýšlel Brusel. Bruselští novináři většinou nepatří mezi ty nevlivnější ve svých domácích médiích. Překlady informací do dvaceti jazyků (někdy i do méně) nelze považovat za komunikaci, i když jsou k dispozici na stránce Evropa. Pochopitelně ti, kteří EU podporují, poukazují na zodpovědnost členských států a nedostatky národních politiků, obviňujících Brusel z nepopulárních rozhodnutí, což přispívá k celkově špatnému obrazu EU. A mají pravdu.

Instituce EU by však také mohly zásadním způsobem vylepšit svá národní zastoupení. Udělejme srovnání. Ve Washingtonu je EU zastoupena bývalým premiérem, který je

samozřejmě brán vážně a zván do televize. Naproti tomu ve většině členských států je EU zastoupena lidmi na úrovni vedoucího odboru (head of unit), tedy často bez veřejného uznání a s malými politickými zkušenostmi.

Komise doporučuje, aby komisaři sami hráli významnější roli ve svých zemích. Jak ale ukazují zkušenosti z minulosti, samo o sobě to nestačí. Komisaři jsou přirozeně zatíženi svými bruselskými povinnostmi a navíc – přízně si to – ne všichni komisaři byli vybráni pro svou mediální zdatnost a dovednosti.

Decentralizaci neprovádí s nadšením žádná centrální instituce, ale EU je nyní příliš velká, aby byla zvládnutelná centrálně. Po mnoha váháních Komise decentralizovala některé agentury a také programy pomoci, u kterých se zdá, že začínají fungovat lépe. Pokud bude dostatek politické vůle, decentralizovat komunikaci bude možné.

Co si myslíte o návrhu akčního plánu na decentralizaci, především v souvislosti s finančními prostředky?

Mám tři praktické návrhy, přičemž některé z nich by mohly být realizovány v rámci rozpočtu pro rok 2006. Za prioritu považuji posílení role zastoupení Evropské komise. Před rozšířením měly středoevropské delegace spadající pod GR pro rozšíření opravdový vliv a váhu v médiích. Po rozšíření byly transformovány na zastoupení spadající pod GR pro tisk a navíc některé „ambasády EU“ drasticky snížily počet svých zaměstnanců a často si ani neponechaly stejné lidi. Je zřejmé, že úkoly po rozšíření se liší, ale tvrdím, že zapojení občanů a politiků členských států je důležitější. Tyto skupiny by neměly být pouze informovány, ale měly by být zapojeny do politických konzultací. Je jednoduché pro šéfa zastoupení konzultovat se svým nadřízeným, jako by v cizině učinil velvyslanec? Se současnými zaměstnanci a postavením si dovolím tvrdit, že nikoli. Z této perspektivy jde akční plán správným směrem, neboť zvyšuje finanční prostředky pro zastoupení.

Jací lidé by měli v zastoupeních Komise působit? Měli by být omezeni jen na úředníky GR pro tisk?

Ve skutečnosti jsou zapotřebí větší odborníci než současný typ úředníků z GR pro tisk a tamní zaměstnanci. Akční plán

správně navrhuje nábor místních komunikačních expertů.

Potěšilo mě také vložení myšlenky, kterou jsem navrhoval již dříve a nebyl jsem jediný: umožnit služební pobyt úředníků z jiných GR, pověřit konzultanty GR nebo zprostředkovat stáže úředníkům GR na zastoupeních. U tohoto opatření je uvedeno, že „o přesném načasování bude rozhodnuto“. Je pravděpodobné, že bude pro úředníka dobrovolné. Navíc už slyším neochotu bruselských úředníků, kteří mají rodiny apod. Dovolte mi tedy vrátit se trošku zpátky a vysvětlit to detailněji.

Podle mého názoru není problém pouze v odborné úrovni úředníků působících v hlavních městech, ale také v jejich kariérním managementu a celkové image. Zpráve spíše uvěříte, když je vám ten, kdo ji sděluje, blízký a tedy důvěryhodný. Právním či neprávem nemají eurokrati – včetně komisařů – dobrou pověst. Instituce EU nemohou být součástí domácí politiky, pokud se jejich zaměstnanci cítí být součástí mezinárodní organizace, řekněme jako OSN.

Věřím, že část kariéry úředníka EU by měla být blízká místní realitě, jak je to běžné např. v řadě ministerstev nebo většině nadnárodních společností. Myslím, že je špatné, když někdo nastoupí v Bruselu hned po ukončení univerzity v 25 letech a v 55 se stane ředitelem, aniž by někdy žil někde jinde. Takže mým druhým návrhem je vytvoření jisté „podpory geografické mobility“, bez jejíhož absolvování by byly šance úředníků na povýšení sníženy. A co to má společného s komunikací? Skvělá kariéra může vypadat takto: několik let v GR, poté několik let ve státní správě, potom zpátky do Bruselu (např. v jednotce pro komunikaci), potom být vyslán jako vyslanec původního GR na zastoupení. Takže např. vyslanec pro zemědělství v Paříži bude moci lépe informovat francouzské farmáře, kteří v dřívější většině

hlasovali proti ústavní smlouvě. Takoví lidé jsou důvěryhodní pro specializované novináře a představitele zájmových skupin, neboť přenášejí politiky EU do národních debat. Až potom by se vyslanci s národní a evropskou zkušeností vrátili a začali spoluplytvářet politiky na úrovni EU.

A co vedení zastoupení na národní úrovni?

Jedná se pochopitelně o hlavní slabinu snahy být aktivní na místní úrovni. Je nutné zvýšit finanční prostředky a nabídnout zprávy z Bruselu přizpůsobené národním tématům. Proto je můj třetí návrh zaměřen na zásadní vylepšení zastoupení, která mají být vedena politickými nebo komunikačními „hvězdami“. Protože Francie je nyní „problémová země“, dovolte mi nabídnout možné lídry EU v Paříži: Christine Ockrentová, bývalá novinářka, která se pokusila založit médium o EU, nebo Bernard Kouchner, zakladatel Lékařů bez hranic, poté ministr, který se angažoval při správě pomoci EU v Kosovu. TF1, hlavní francouzský televizní kanál, který v Bruselu ani nemá vlastního korespondenta, by si pochopitelně často zval takovouto osobnost.

Když zmíním tuto myšlenku, lidé souhlasí, že Komise by měla konečně vyhlásit konkurs na komunikační experty a zároveň snížit finanční náklady na administrativu, která se od zastoupení požaduje. Prosazují ještě radikálnější řešení. Lídři by nebyli úředníci, ale byli by najati s jasnými cíly, řekněme, na pět let, jako je tomu u komisařů nebo ministrů vlády. Ke snížení byrokracie je nutné, aby zastoupení fungovala jako autonomní agentury.

Ještě něco by se v Bruselu mělo změnit?

Už zmíním jen jeden bod: v legislativním procesu je třeba brát v úvahu veřejné

mínění dříve, než je tento proces ukončen. EurActiv tento aspekt zdůrazňuje ve svém „schématu politického procesu“, které začíná poznámkou „veřejné mínění“. Dva hlavní příklady, proč brát v úvahu veřejné mínění včas, jsou následující:

Kvalitativní výzkumy by měly systematicky předcházet klasickým kvantitativním průzkumům. Kvalitativní data jsou pro EU zásadní, mají doplnit intuici místních politiků. Eurobarometr sám o sobě neodhalí např. souvislosti mezi ústavní smlouvou a Tureckem, nebo směrnici o službách.

Programy a projekty podporované EU by měly obsahovat komunikační plány s národními prvky. Posílání tiskových zpráv, spuštění nové stránky v angličtině, tisk brožurek – to jsou běžné prvky, nejsou však dostačující. Je třeba propojit projekt s evropskými politikami a výhodami pro občany, aby jim byl přizpůsobený, tj. upravit ho co do obsahu a co do lingvistické stránky. Projektoví manažeři postrádají zkušenost z oblasti PR.

Je to vše, co jste chtěl říci ke komunikaci EU?

Ne, ale tento rozhovor je již příliš dlouhý. Mohl bych ještě zmínit např. internetovou strategii, jazykové verze webových stránek, tj. k čemu může přispět EurActiv a jiná média. Dovolte mi zde ale skončit a pozvat čtenáře k neformálním reakcím na adresu publisher@euractiv.com. □

Christophe Leclercq je zakladatelem a vydavatelem portálu EurActiv.com

[Z angličtiny přeložila Tereza Hořejšová. Rozhovor je k dispozici na stránkách portálu www.euractiv.com a portálu www.euractiv.cz.]

Jestliže doma používáme termín zahraničí, nemyslíme tím již Evropu

Petr Anderle

10. června 2005, v předvečer desátého prodloužení CESTY ČESKO-NĚMECKÉHO POROZUMĚNÍ, kterou budujeme od roku 1999 na úpatí Červené Hory v Budišově nad Budišovkou, jsme seděli v jídelně hotelu Slezan v Bruntále s velice milými hosty. Byli jimi pan brigádní generál Roland Vogel, vojenský přidělenec velvyslanectví Rakouské republiky v České republice a podplukovník generálního štábu Ing. Karl-Peter Wernz v téže funkci na velvyslanectví Spolkové republiky Německo. Byly přítomny i dámy – především manželky našich hostů, a proto se konverzace nesla v lehkém společenském tónu, avšak nedokázali jsme se tak zcela oprostít od politiky.

Vrátili jsme se všichni z úžasného večera. V předvečer prodloužování CESTY se již tradičně koná koncert v kostelíku sv. Jakuba Většího v Guntramovicích s promluvou některého z organizátorů. Ten večer jsme byli svědky kouzelného vystoupení dětského pěveckého sboru Permoník z Karviné. Ona myšlenka vytvářet CESTU ve fyzické podobě ze žulových desek, na jejichž líci jsou jména účastníků či jejich vzkazy, vznikala v letech 1998 – 1999 a první desky byly položeny v červnu 1999. Cesta se každým rokem prodlužuje a její účastníci tak vyjadřují vůli jít v Evropě CESTOU POROZUMĚNÍ. Dnes je v seznamu účastníků zapsáno více než 150 jmen rodin, jednotlivců, měst a institucí z Německa, Česka, Rakouska, Polska, Francie, Portugalska, Anglie a USA. Od počátku jsme prohlašovali, že tato CESTA je naší cestou do Evropské unie. Avšak diskuze o politice nás zavedla jako vždy do minulosti. „Víte, zřejmě je asi škoda,“ prohlásil v jedné chvíli pan generál Vogel, „že se všichni učíme ve škole naše domácí dějiny. A nedíváme se na historii trochu s nadhledem, bez toho zaujetí pro zájmy národní...“

Téměř stejná slova jsem pronesl v diskusi na čtrnácté Česko – německé konferenci v Jihlavě, kterou na dny 18. – 20. března 2005 do tohoto města svolala společnost Bernarda Bolzána. Předseda Poslanecké sněmovny

Parlamentu ČR Lubomír Zaorálek zde hovořil o tom, že na evropskou ústavní smlouvu se musíme dívat také jako na soubor určitých morálních zásad, po nichž lidé na kontinentu touží. V kontextu s tím i s dalšími diskuzními příspěvky jsem si dovilil označit jako chybu, že se neučíme již na základních školách evropské dějiny. My totiž dějiny Evropy chápeme tak, že si osvojíme historie jednotlivých evropských států a domníváme se, že jejich položením vedle sebe nám automaticky vzniknou a v myslí vytanou dějiny evropské. Jak krutý to omyl.

Hledání Evropy

Na počátku je docela symptomatický příběh. Kadmos, Kilix, Fineos, Thasos a Foinix byli bratři tajemně unesené princezny Európy. Otec sourozenců král Agénor syny vyslal, aby ji našli a přivedli zpět s podmínkou, že bez ní se nemohou vrátit. A jako v každé pohádce, bylo oněch devatero hor a devatero řek, kde se měla princezna nacházet, určeno pouze směrem. Směrem daným zapadajícím sluncem. Král Agénor své syny již nikdy nespatriil, neboť oni možná hledají ztracenou princeznu dodnes. Takže princezna Európa by měla být někde tam, kde slunce zapadá. Termín západ je ukryt již v samotném jménu princezny. Európe může mít slovní základ ve slovech ereb, erab, erebos, což jsou výrazy Semitů, Asyřanů a Řeků označující západ slunce nebo jednoduše večer. Európa se v řecké mytologii stala matkou Minóa, vládce Kréty, jejíž kulturu absorbovali Helénové, kteří ve druhém tisíciletí před naším letopočtem obýdli místa, která z dějin známe pod označením starověké Řecko. Pochopitelně, že Európu unesl Zeus, ten se s ní však nikdy neoženil. Jen nenápadně se v mytologii objevuje jeden z princezniných bratrů Kadmos, který pátrání rovněž vzdal, ale naučil Řeky písma.

Takto popsany příběh princezny Európy by možná neobstál mezi odborníky. Ve výkladu smyslu bájí a legend by se totiž neshodli. Ani dnes neexistuje jednoznačný výklad zaručeně správného původu legendy o princezně

Európe. S kontinentem, který nese její jméno, je to podobné. Evropa, její minulost, přítomnost a konec konců i budoucnost evokuje vzrušené a velmi rozmanité diskuze, v jejichž spektru se objevují tvrzení, že Evropa neexistuje a neexistovala, vedle proklamací o tom, že Evropu nelze definovat. Diskuze o Evropě nabyla nebývalých rozměrů teprve nedávno – v souvislosti s prvními pokusy o její skutečnou a funkční integraci. Díky tomu jsme i my účastníci těchto diskuzí. Jako diskutéři si ovšem v tomto směru bohužel nevedeme nijak skvěle.

Geografie Evropy

Diskuze o tom, kde Evropa začíná a kde končí, jsou dávného data a jejich charakter nebyl často určen údaji zeměpisnými, jako spíše událostmi politickými. Známý jsou pokusy vytěsnit z Evropy Rusko. Jenže symbol onoho sloupu, který dodnes stojí v Jekatěrinburgu jako hraniční mezník mezi Asií a Evropou, je značně silný. A to nejen z toho důvodu, že se na tomto místě zastavovali vyhnanci na Sibiř a symbolicky nabírali hrst evropské půdy, neboť dál za tímto sloupem byla ona druhá, neevropská tvář samoděržaví. Spory o to, zda hranice Evropy je na Urale, trvají několik staletí. Jsou dány historií osídlování této části kontinentu, malými znalostmi její historie a konec konců i jejími ekonomickými, politickými a náboženskými strukturami. Ale nemusíme chodit daleko – docela blízko jsou doby, kdy se objevovaly tendence označovat některé státy v tzv. východní Evropě za neevropské. Naše volání po návratu do Evropy vlastně nechápali (a dodnes nechápou) všichni jako návrat k jistým mravům a zvykům. Pravdou je, že Evropa byla historiky i filozofy dostatečně charakterizována začátkem druhého tisíciletí. V 2. polovině 18. století tak pregnantně učinili Voltaire i Rousseau, avšak jejich následovníci chápali Evropu jako jakousi „západní civilizaci“. V tomto rámci se objevovaly pochybnosti nejen směrem východním, ale

občas se do Evropy „nepočítaly“ také státy, které mají geograficky blíže k pomyslnému středu Evropy (Portugalsko, Irsko, Wales, Skandinávie, Pobaltí, Krym, Kavkaz aj.). Vzhledem k historickým událostem, odehrávajícím se zejména ve dvacátém století, není dnes snad zvláštních pochyb o geografickém pojetí Evropy. A jedním z důkazů je i výše zmíněný sloup v Jekatěrinburgu.

Filozofie Evropy

Slabostí, ale i silou Evropy ve smyslu filozofie, dějin, ekonomiky a společenského rozvoje je především rozmanitost jejího vývoje. Nejde jen o konflikty válečné nebo o různé revoluce selské, průmyslové či politické, ale jde i o časté a rozmanité dělení území, národů, ale i o selhání filozofická a občanská (antisemitismus, různé projevy nacionalismu, rudá a hnědá totalita). Jestliže dnes považujeme za základ naší evropské existence křesťanství a judaismus, řeckou filozofii a římské právo, nacházíme současně řadu kritiků, kteří právem poukazují na jejich různá selhání. Což ovšem nemění nic na onom fundamentu, kterým je Evropa charakterizována. Ona zmíněná negativa (selhání) se projevila vždy tehdy, když některý z uvedených atributů byl potlačen, nedoceněn či přímo zašlapán do země. A tu jsme u jádra sporu spíše filozofického. Jestliže totiž hovoříme o křesťanských ctnostech, kulturním pluralismu, vědeckých objevech, lidských právech, svobodné ekonomice, o výsledcích vědy a výzkumu, vzdělání a právech národů i jednotlivců, odpůrci existence společné Evropy nám předhazují příklady z dějin počínající inkvizicí a končící holocaustem. Evropa pochopitelně existuje a vždy se vrací do výchozích bodů, které jsou zárukou její prosperity a smyslem její existence.

Nebyla v tom jen symbolika dějin, že ministři šesti evropských států podepsali jednoho pošmourného pondělí 25. března 1957 texty, které jsou známy jako Římské smlouvy. Jejich iniciátoři jsou svým životem a svými osudy nikoli nepodobní bratrům princezny Európy, jen s tím rozdílem, že oni ji našli. Robert Schumann byl v první světové válce vojákem německé armády, ve druhé světové válce vojákem armády francouzské a posléze významným politikem francouzským. Alcide de Gasperi, italský politik tělem i duší, začínal svoji politickou kariéru jako

poslanec rakouského parlamentu. Konrad Adenauer byl přesvědčeným antifašistou, který již v roce 1919 při otevírání univerzity v Kolíně nad Rýnem hovořil o potřebě nové podoby sjednocené Evropy a který v roce 1926 stál v čele německé delegace na Vídeňském panevropském kongresu, podporujícím jasnořivé myšlenky hraběte Coudenhove-Calergiho. Všichni tito tři muži byli věřící křesťané, stoupenci myšlenky evropské integrace, kterou bylo třeba nahradit nacionálně státní šovinismus, komunismus a všechny autoritářské ideologie.

V sále Horatiů a Curatiů v Palazzo dei Conservatori na Kapitolu byla pod vztyčenými rukama papežovy sochy, tvořící dominantu sálu, podepsána základní smlouva o Evropě, nebo chcete-li o společenství šesti států. Jaká to podobnost s 25. prosincem roku 800, kdy papež Lev III. korunoval v Římě Karla Velikého císařem. Říše Karlova, stejně jako politicky jednotná Evropa, se svými tehdejšími hranicemi z roku 800 téměř kryje s hranicemi zemí, které v roce 1957 Římskými dohodami vytvořily Evropské hospodářské společenství jako jádro nové Evropy. Ale je třeba pro úplnost dodat, že již sedm let předtím, v roce 1950 po předchozím vytvoření Rady Evropy, se její účastnické státy vzdaly části své suverenity a podepsaly Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a svobod a umožnily tak svým občanům, aby se v těchto záležitostech obraceli na nadnárodní instituce.

Evropská identita

Nemůže existovat něco jako evropské občanství, když k tomu nejsou potřebné atributy, prohlašují odpůrci užší a promyšlenější evropské integrace. A říkají, že Evropa nemá identitu geografickou, neboť její hranice nebyly nikdy dány jednou provždy. Evropa podle nich rovněž nemá identitu náboženskou, protože to mnohokrát selhalo. Evropa nemá ani identitu kulturní a duchovní, protože zde není nic jednotícího, co by ji spojovalo. A nemůžeme hovořit o prvotní identitě evropanství, protože Evropa vznikala na pozadí boje proti barbarům, pohanům a islámu, což je údajně málo pro tradičně chápanou autenticitu a jakousi evropskou antropologii. Takováto rčení jsou hůře vyvratitelná. Pokusy o vysvětlování dějin Evropy jsou charakterizovány například tím, že v novověku každá evropská země věnovala převážně pozornost

interpretaci svých národních dějin. Poté následovaly dva pokusy o změnu dějin vůbec. První byla marxisticko-leninská verze a druhá byla verze fašistická. Obě se moc nelišily, ale naštěstí obě selhaly. Otázka stojí takto: má tedy Evropa dějiny, na jejichž základě bychom mohli definovat evropskou identitu a evropské občanství? K výše uvedenému by se hodilo ještě přidat následující podotázky. Kdy začala Evropa počítovat naléhavější potřebu svých dobře zpracovaných dějin? Kdy se projevila potřeba a nutnost definování evropské identity a evropského občanství, tedy evropanství? Existuje evropské veřejné mínění? Existuje evropský veřejný zájem? Jak se dá definovat občan – Evropan? Musí dávat přednost Evropě a teprve poté svému národnímu státu? Existuje spojovací nit mezi všemi pozitivními jevy evropské minulosti? Není trauma z apokalyptických evropských událostí překážkou evropanství? Je evropské kulturní dědictví skutečně autenticky evropské? Existuje vůbec Evropa?

Probouzí se Evropa?

Evropa má pochopitelně společnou minulost, avšak nebyly ještě napsány její podrobné dějiny. Evropany jsou všichni ti, kdo se podíleli na evropských projektech. Co tedy charakterizuje Evropu a proč bychom se měli cítit Evropany v určitém jedinečném slova smyslu?

Stačí si učinit několik srovnání. Evropa je nejhustěji a nejrovnoměrněji osídlený prostor, pokud se dílů světa týče. Dá se dokonce říci, že je největším centrem zalidnění světa charakterizovaným největší hustotou měst a všeobecnou urbanizací. Pro Evropu je charakteristická tisíciletá tradice výstavby měst, jejichž historická a poměrně zachovalá centra jsou součástí evropského kulturního dědictví. O evropském kulturním dědictví není pochyb. A je známo i prokázáno, že v Evropě nebyl žádný významný kulturní jev uzavřen do hranic národního státu a žádné dějiny jakéhokoli druhu umění se neshodují s dějinami národů nebo národních celků. Evropská dopravní síť je nejhustší a nejmodernější v porovnání s ostatními částmi světa. Krása a rozmanitost evropské kulturní krajiny není dána pouze předchozím geologickým vývojem, ale především vlivem člověka na utváření krajiny. Nikde na světě se neprojevuje tak silná míra tvorby člověka ve vztahu ke krajině jako v Evropě. Evropské národy v onom nacionálním slova

smyslu se začaly formovat teprve v 18. století, avšak Evropa plynule byt' s těžkostmi vplula do stavu dnešního, v němž vývoj zdaleka neurčují národy nebo národ. Evropa si však zachovala velice pozitivní dědictví společnosti občanské. Již od počátku byla občanská společnost v souladu se záměry křesťanství. To pak ovlivnilo rozhodujícím způsobem politické dějiny a stalo se nástrojem kulturní asimilace a integrace. Za tisíc let středověku vznikla v Evropě jedna velká kulturní identita. Průměrně vzdělaný občan si umí do výše uvedených konstatování dosadit hodnoty, fakta i osobnosti. Pouze to vše neumí spojit v jeden celek, neboť toto jeho usilování je přerušováno nejruznějšími společenskými událostmi počínaje nekrvavými revolucemi a konče velice krvavými válkami.

Evropské společenství

Tento termín je na jedné straně velmi aktuální, ale může být chápán i v historických souvislostech. Zkusme si vybrat nějaký úsek evropských dějin, který se dá takto charakterizovat. Ueberme například jednu třetinu druhého tisíciletí a máme 5. července 1665, tedy datum, od kterého uplynulo přesně 340 let, neboť tyto řádky jsou psány 5. července 2005. Onoho 5. července 1665 byli oddáni budoucí polský král Jan III. Sobieski a Marie Kazimíra, markýza de la Grange d'Arquien, sestřenice francouzského Ludvíka XIV. Budoucího krále a Marii Kazimíru oddal papežský nuncius Pignatelli, pozdější papež Innocent XII. Když se narodil novomanželům prvorozený syn Jan, stali se jeho kmotry právě Ludvík XIV. a princezna Marie, pozdější anglická královna. Jan Sobieski si vysloužil mimo jiné i přezdívku „turkobijec“. Vyznamenal se mnohokrát v bojích s vojsky Osmanské říše, která od 14. do 18. století neustálými nájezdy ohrožovala Evropu. V srpnu 1683 stáli Turci před branami Vídně. Na její záchranu, vlastně i na záchranu křesťanské Evropy, spojili svá vojska císař Leopold I. a tehdy již polský král Jan III. Sobieski. Turecké vojsko vedené Kara Mustafou utrpělo porážku a král Polska a Litvy Jan III. Sobieski se mohl právem cítit zachráncem křesťanské Evropy. Než přijel do Vídně, poslal jízdní část svého vojska přes Hranice a Lipník k Mikulovu, kde se jezdci spojili s přším vojskem. To putovalo přes Opavu a Olomouc do Vídně. Cestou Jan III. Sobieski asi 24. srpna 1683 přenocoval v městečku Dvorce u Bruntálu. V té době v této oblasti doznival boj mezi protestanty a katolíky. Teprve v roce 1669 byli všichni občané

Dvorců pokřtěni. To byl již majitelem panství kníže Jan Adam z Lichtenšteina. Dvorce samy patří tak trochu do polských dějin – někdy v 9. století je údajně založili dva polští kupci. O tomto polském původu Dvorců existuje německy zapsaná pověst v místní kronice. Tak tohle byla Evropa na konci 18. století v krátké výšce dějin malé oblasti střední Evropy.

V roce 2000 jsme za přispění obce Dvorce nechali poblíž dvoreckého farního kostela postavit pomníček Janu III. Sobieskému s nápisem, že v městečku v srpnu 1683 nocoval. A na tomto místě, které je poblíž místního muzea, vysvětlujeme návštěvníkům smysl a historii křesťanského vývoje Evropy. Je naše činní součástí politiky evropského společenství současného, nebo pokračováním toho z roku 1683? Identifikujeme se tak jako Evropané? Jistě. Ovšem pokud jsou nám dobře známy výše uvedené historické události a souvislosti, jejichž aktéry jsou výrazné osobnosti evropských dějin jinak patřící Polsku, Anglii, Francii, Rakousku, Římu a v rámci naší neskromnosti i nám Čechům, byt' tenkrát naši předkové své češství vnímali zcela jinak. Ačkoliv tedy nebyly evropské dějiny sepsány, existuje dostatek způsobů, jak se s nimi seznámit a ztotožnit. Jen musíme znát souvislosti a umět si je vysvětlit. A to je docela obyčejným projevem evropanství, to je pochopení identity Evropy.

Aktuální evropanství

Naléhavost definování evropské identity, evropského občanství a potřeba vytváření evropské veřejnosti se ve své aktuální podobě objevuje teprve v posledních letech. V době, kdy byl evropský kontinent „rozlomen ve dvě“, tedy v době studené války, byla evropská identita Evropského společenství charakterizována příslušností k „západní civilizaci“, právem spojované se svobodným světem. Jiná situace nastala na konci minulého století, kdy se řada sovětských satelitních zemí vydala na nelehkou cestu k demokracii, rozpadl se Sovětský svaz a došlo ke sloučení obou německých států. Objektivně se vyrovnat s minulostí nedokázaly zatím ani země, které již byly přijaty do Evropské unie, natož ty, které se na přijetí připravují a nedokázalo to konec konců ani Rusko jako nástupnický stát po sovětské říši. Toto neblahé dědictví Evropy minulosti najednou odhalilo slabiny téměř padesát let rozdělené Evropy, které stále

ještě nejsou přesně charakterizovány a rovněž stále schází reálná vize vedoucí k jejich nápravě, byt' obecně je tou základní cestou rozvoj demokracie. V tu chvíli si Evropa také uvědomila nutnost a existenční důležitost vytváření evropského veřejného mínění, posilování prvků evropské sounáležitosti a potřebu objektivního výkladu evropských dějin. Evropanství se nemůže stát jen proklamací, to se musí stát nástrojem společné evropské politiky. A příznějme si, že až donedávna byl tento pojem pro mnohé národy a politiky poměrně vágní. Medvědí službou by však bylo vytváření nějakého schematického modelu na téma, kdo je Evropan. Jak vypadá, jak se chová, jak myslí? Málo platné, zde musí nastoupit jistý koncept evropského občanství, avšak prezentovaný velice citlivě. Základním rysem pocitu evropského občanství se musí stát současně reálný pohled na dějiny vlastního státu (národa), zejména pochopení jeho zařazení v historickém kontextu vývoje Evropy. Neschopnost tohoto reálného pohledu je typickým projevem těch, kteří vyslovují obavy ze ztráty jakési národní identity a suverenity. Neuvědomují si totiž, jak byly a jsou tyto pojmy imaginární a pomíjivé. Dalším potřebným prvkem při vytváření vědomí občana Evropy je dobrá znalost všech integračních opatření, tedy i práv a povinností. Kdyby většina občanů znala dobře obsah všech padesáti bodů Charty základních práv Evropské unie, měli by zřejmě jiný vztah k evropské ústavní smlouvě, neboť se tato Charta má stát její právně uznávanou součástí.

Zápas o duši Evropy

Den poté, kdy si v bruntálském hotelu Slezan generál Vogel celkem logicky stěžoval na absenci školního předmětu „evropské dějiny“, jsme přidali na CESTU POROZUMĚNÍ dalších třináct desek. Své desky zde položili i vojenští přidělení velvyslanectví německého a rakouského i náměstek ministra obrany České republiky. Stalo se tak mimo jiné i v rámci připomínky 60. výročí konce druhé světové války. Po rozšíření CESTY byla na místě vojenskými kuráty sloužena v pořadí již čtvrtá evropská polní mše. Zavedli jsme tuto tradici k uctění památky padlých na všech bojištích Evropy v uplynulých staletích. Následující den se dle programu na faře v Moravském Berouně sešli

námi pozvaní zájemci o diskuzi na téma „O křesťanských základech minulosti, současnosti a budoucnosti Evropy“. Úvodní slovo přednesl Rudolf Kučera, profesor Univerzity Karlovy, předseda Panevropské unie Čech a Moravy, člen Mezinárodního prezidia Panevropy. Hovořil i o duši Evropy:

„Duší Evropy rozumím její hodnotovou identitu. Tedy to, s čím má dnešní Evropa největší problémy. Na jedné straně se všude v Evropě projevuje silný hodnotový relativismus, který zachvacuje stále širší vrstvy obyvatel. Na druhé straně existuje menšina Evropanů, která by si přála, aby Evropa získala pevnější a zřetelnější hodnotovou identitu. Potřebuje to nejen kvůli tomu, aby obstála v konkurenci s jinými kulturami, jejichž příslušníci do Evropy přicházejí ve stále větším počtu. Potřebuje to i kvůli tomu, aby dokázala znovu oživit hospodářský růst, bez něhož nelze reformovat nákladné a rozbuřené sociální systémy. Ekonomika totiž nezáleží jenom na investicích, výrobních kapacitách a úrovni obchodu, ale velice mnoho také záleží na hodnotových postojích lidí. Pokud tyto postoje chybí, nepomohou žádné reformy, protože jsou to jen pokusy o změnu vnějších poměrů. Vnitřně prázdní a dezorientovaní lidé nedokáží překonat žádné krizové situace, nedokáží se vyrovnat s přechodnou situací nedostatku a jisté nouze. Očekávají, že stát bude za ně krize řešit. Tato až mentální závislost na státu a jeho přerozdělovacích aktivitách je slepá ulička, do níž se většina Evropanů dnes dostala. Hospodářský růst totiž předpokládá existenci motivovaných občanů, kteří jsou přesvědčeni, že jejich práce a vyšší výkony mají smysl nejen momentálně pro ně, ale i pro celou společnost, pro jejich potomky. Dnešní německá vláda se například zlobí na německé podnikatele, že nejsou patrioti, označuje některé z nich za kobylinky a chtěla by jim více regulovat jejich podnikání. To je úplně falešný přístup. Pokud totiž jsou v Německu podnikatelé, kteří se zajímají pouze o svůj zisk bez ohledu na cokoli, pak jsou produkty té společnosti, kterou v Německu zavedli především socialisté. Těm se totiž podařilo oslabit klíčové instituce společnosti, stát, rodinu, vlastnictví a náboženství a vzali tak tradiční hodnotové opory společnosti. Všechno redukovali jen na individuální zájmy, které mají vždy přednost ve jménu svobody. Když mluvím o stále více bezhodnotové evropské společnosti, nemám na mysli stav, v němž nejsou žádné hodnoty, v němž chybí víra v určité hodnoty, ale stav,

v němž má všechno kvazi stejnou hodnotu a všechno je dovoleno. To je stadium totální relativity, v níž se dnes nachází svobodně sekularizovaná západní společnost. Lidé znají etické příkazy, ale nikdo je nenásleduje, nikdo podle nich nežije. Klíčová otázka pak zní, jak lze člověka přimět k tomu, aby konal dobro, i když tím pro něj vzniknou nějaké nevýhody a musí omezit svou svobodu. Je téměř nemožné přesvědčit čistě racionálně někoho, že spravedlnost je lepší než touha po zisku, pokud to jde proti jeho zájmu. Bez náboženství to prostě nejde, jenže socialisté a liberálové se vždy snažili posílit odpor k náboženství. Socialisté se ohání pojmem sociální spravedlnosti, ale ve skutečnosti téměř úplně zničili její hodnotové základy. Ještě jinak vyjádřeno, jak lze přesvědčit svobodného nenáboženského člověka, sledujícího jen svůj vlastní zájem, aby jednal sociálně spravedlivě? A to vše za situace, kdy jsou oslabeny hlavní společenské instituce, stát, rodina, vlastnictví a náboženství? Německý spisovatel Botho Strauss napsal, že být dnes konzervativní znamená se vzepřít proti totální vládě přítomnosti. Zápas o duši Evropy znamená dnes zápas o to, jak chápat svobodu. Pokud si někdo například chce v Evropě vynucovat sociální rovnost, aby si tím pojistil voličstvo, měl by si být vědom toho, že nejen oslabuje šance hospodářského rozvoje, ale také podryvá základy svobody, které byly vytvořeny během evropské integrace. Svoboda neznámá, že všechno je dovoleno, svoboda znamená odpovědnost před něčím, co nás přesahuje, odpovědnost před tím, kdo nás stvořil a poskytl nám hodnoty, které nám otevírají cestu k hodnotnému lidskému životu. Pokud někdo tyto hodnoty odmítá a domnívá se, že člověk si může svobodně vytvářet vlastní hodnoty podle své libovůle, vede společnost k nezadržitelnému úpadku po všech stránkách. Vzepřít se těmto trendům je dnes stále obtížnější...“

Následná diskuze by zasloužila vylíčení, ale to by bylo nad rámec těchto úvah. Snad jen jednu poznámku: k diskuzi o dějinách Evropy a o poselství evropského dneška bychom se měli programově scházet.

Evropské dějiny existují

Jistě, existují tím, že se odehrály. Ale není tak zcela pravdivé tvrzení, že by měly být teprve sepsány. V posledních letech vychází řada prací, které se pokoušejí s tímto tématem vyrovnat. V českém překladu vyšla v tomto roce objem-

ná práce Normana Daviese „Evropa – dějiny jednoho kontinentu“. Jde o pozoruhodnou syntézu evropských dějin renomovaného a uznávaného autora. Otázkou je to, zda bude běžný občan ochoten studovat jejich 1.368 stran a zaplatit cenu 999 korun. Bylo by iluzí chtít, aby si tuto knihu, která předpokládá i předchozí znalosti, prostudovala většina občanů. Podobně je tomu i s další literaturou, kam patří již v roce 2003 česky vydané dva díly „Evropské dějiny Evropy“, sepsané kolektivem francouzských historiků vedených Charlesem-Olivierem Carbonellem a jiné práce menšího rozsahu („Osudové dny Evropy“, „Střední Evropa v dějinách“ aj.). Ale zkuste se zeptat ve svém okolí spolupracovníků či přátel, zda jsou schopni vyjmenovat alespoň tři tituly týkající se evropských dějin, které vyšly u nás v posledních pěti letech. A zkuste se zeptat některého politika místní, krajské či národní úrovně, kterou z těchto knih poctivě prostudoval. Jejich odpovědi budou zároveň odpovědí na to, co pro nás znamená evropská identita a evropské občanství. Zatím bohužel nic, maximálně odposlechnuté, v lepším případě námi vytvořené fráze.

Evropa se dostává na kvalitativně vyšší úroveň rozvoje, jehož charakteristikou je citlivě a promyšleně vytvářená evropská integrace. Jako již mnohokrát v minulosti dostává nebývalou šanci. V kontextu evropských dějin Evropa podobných šancí spíše využila, než je promrhala. Jinak by i přes všechna traumata, zklamání a selhání neexistovala. Tedy také optimismus a zdravé sebevědomí by měly patřit k výbavě občana Evropy. A to je jedna z věcí, o které se nemůže rozhodnout v Bruselu. To je věcí každého z nás, kteří jsme geneticky nositeli příslušnosti evropské, byť to někdy nějak silně nepocítujeme. Horší by však bylo, kdybychom si to odmítali přiznat. □

Petr Anderle (1942) je novinář a historik. V současné době pracuje jako ředitel Podnikatelského informačního centra Bruntálska. V jeho vlastivědném nakladatelství a vydavatelství Moravská expedice vychází od roku 1989 historické knihy, vlastivědná literatura a noviny. Je předsedou občanského sdružení Vlastenecký poutník, které se věnuje obnově právního, kulturního a historického vědomí občanů, zejména v pohraničních oblastech severní Moravy.

Z místní úrovně do Bruselu: Jak nevládní organizace přibližují EU občanům

Elodie Faziová

Francouzské a holandské „ne“ ústavní smlouvě demonstrovalo spíše propast mezi občany a politiky, především co se týká evropských témat, než rebelii proti národní politice nebo hlubokou sociální úzkost. Příští měsíce budou klíčové pro otázku, jak přiblížit Evropskou unii jejím občanům. V centru těchto diskuzí budou jistě nevládní organizace. Jejich výraznější zapojení do evropského projektu v posledních desetiletích přineslo významná očekávání od jejich schopnosti „překonat propast mezi EU a jejími občany“. Tato očekávání jistě nebyla splněna zcela. Tento článek se v preferendové diskuzi snaží ohodnotit očekávání a úspěchy a načrtává řešení z perspektivy evropské sítě, jejíž členové se aktivně zmobilizovali kolem evropského projektu již před několika desetiletími, a to na místní úrovni i úrovni EU.

NNO a nedostatek občanské angažovanosti napříč Evropou

V posledních letech se hodně mluvilo o únavě občanů a jejich odloučenosti od tradiční politiky, o nedůvěře v politiky a nezáměru o veřejnou debatu. Nicméně francouzské a holandské referendum o ústavní smlouvě EU nám vyslalo pozitivní signál v tom smyslu, že dochází k posilování nových forem politické participace a vytvoření nového veřejného prostoru, který jde dále za masové mediální pokrytí a politické hádky, prostoru, kde občané cítí zodpovědnost za to, že jsou informováni a vytvářejí si svůj vlastní názor pomocí diskuzí se svými přáteli. To pomáhá vytvářet aktivní evropské občanství. Toto znovuobjevení politické scény přišlo po letech rozvoje alternativních forem participace na veřejném životě. Pouliční protesty v Seattlu, Washingtonu, Praze a Janově zdůraznily existenci a práci „občanské společnosti“ a především roli, kterou mají NNO, i když možná někdy zastihují každodenní práci tisíců organizací z různých sfér veřejného zájmu, ať už se jedná o sociální začleňování, životní prostředí, rozvojovou pomoc, boj proti

diskriminaci, kulturu... NNO skutečně hrají stále významnější roli v životě občanů všech zemí EU. Průzkumy ukazují, že asi 40% lidí v Evropě je nějakým způsobem zaangażováno do dobrovolné práce a neziskového sektoru. Na národní úrovni počet lidí, kteří jsou členy neziskové organizace, někdy překračuje počet členů politických stran. Organizovaná občanská společnost stále více funguje jako přechod mezi jednotlivci a politickými institucemi a hraje konkrétní roli ve zmenšování propasti mezi nimi.

Podpora aktivního evropského občanství

Jaký má toto hodnocení dopad na evropskou integraci a naopak? Potřeba vyvinout alternativní formy participace a nalezení nových hranic je ještě naléhavější v atypickém politickém prostředí, jakým je Evropská unie, tj. v systému, který musí neustále na základě národních i mezinárodních zkušeností objevovat své zakládající principy a hledat nové cesty spojení s občany.

Evropské NNO – nové módní slovo v Bruselu?

V současné době více než 75% národní legislativy pochází přímo z Evropské unie. Poté, co si NNO uvědomily vzrůstající vliv v oblastech svého působení, začaly se před patnácti až dvaceti lety organizovat na úrovni EU a vytvářet sektorové a mezi-sektorové základny, které znásobují jejich vliv na specifická témata, i když k této změně došlo mimo centrum pozornosti a obecného povědomí médií i občanů. To stačilo k tomu, aby začaly být vnímány pouze jako noví aktéři bruselského politického života, jako určitá složka mezi 15.000 lobbyisty, kteří jsou dnes aktivní v evropských kruzích.

I když NNO reprezentují jen 10% bruselských zájmových skupin a hodně evropských NNO sídlí v jiných členských státech, nevládní organizace jsou více než lobbyisty, a to v tom

smyslu, že přistupují k evropské integraci zdola, obhajují veřejný zájem a reprezentují skupiny obyvatel, jejichž hlas obvykle není vyslyšen. Evropské sítě NNO se snaží zlepšit místní, regionální a národní práci, kterou dělají ostatní NNO a jsou především hlasem jejich členů. Může se jednat o jednotlivce, skupiny se stejným zájmem (např. členy sociální nebo etnické menšiny), jejich vlastní mezinárodní organizace (např. Amnesty International, Greenpeace, Přátelé země) nebo národní základny vytvořené různými NNO (např. Evropské lobby žen, Evropské fórum postižených).

Zmenšování propasti mezi EU a jejími občany – tři aspekty

Způsobů, jakými NNO přispívají k tomu, aby přiblížily EU občanům, je mnoho. Hlavním přínosem je jejich snaha zvýšit legitimitu Evropské unie, jejich tlak na to, aby se v jednotlivých politikách více braly v potaz obavy občanů a aby byl politický proces více participativní. Především přispívají k tomu, že stimulují občanství EU a solidaritu během implementace nadnárodních projektů.

■ **Očekávání občanů a zdůrazňování diversity evropských projektů.** Pomocí lobbyingu, obhajování zájmů a dialogu NNO dohlížejí na EU, aby plnila své sliby a politiky, které se skutečně snaží vyjít vstříc obavám a očekáváním občanů. Mezi ně patří např. udržitelný rozvoj, Lisabonská strategie nebo role EU na mezinárodním poli, které přispívají k odpoutání EU od vnitřního trhu k opravdové politické entitě plnící deklarované hodnoty a cíle. Činnost NNO byla významná především během diskuzí o programu REACH nebo o legislativě EU pro boj proti diskriminaci. Nicméně NNO zdůrazňovaly, že EU není monolitickou strukturou, že ji tvoří konfliktní zájmy a jednotlivci a že „je možná jiná EU“, i když jejich hlas není vždy vyslyšen. Zdůrazňováním diversity evropských projektů a alternativ NNO tedy vyzývají občany, aby se více zajímali o projekt EU a přijali ho za vlastní.

■ **Vytváření porozumění, participace a pochopení v rámci občanského dialogu.** Role a pozitivní vliv NNO začaly být v průběhu 90. let uznávány evropskými institucemi, což mělo za výsledek posun od konceptu „vlády“ ke konceptu „vládnutí“ zahrnující široké spektrum aktérů z různých politických úrovní a sfér politického procesu. Během posledních patnácti let se vyvinula strukturovaná pravidla dialogu mezi evropskými institucemi a NNO – ta se označují jako „občanský dialog“. Ten se stal hlavním faktorem např. v oblasti sociálního začleňování, kde NNO hrají významnou roli na národní úrovni v rámci otevřené metody koordinace. I když někteří to vidí jen jako legitimizující mechanismus, ze kterého mají výhodu hlavně evropské instituce a v rámci něhož NNO mohou přijít o svou nezávislost. Občanský dialog je přímo spojen s rozvojem a uznáním participativní demokracie – jedná se tedy o uznání toho, že existují jiné formy participace občanů než chození k volbám. Rozvojem aktivní účasti organizované občanské společnosti a jejich členů na evropském projektu občanský dialog přispívá k debatě, konkrétnímu porozumění a osvojení si EU mezi občany a marginalizovanými skupinami, stranou od často populistického stylu médií nebo politického uvažování, což jsou někdy jediné útržky evropské debaty, které občané pochyť.

■ **Podpora evropského občanství v rámci projektů.** Dalším klíčovým aspektem příspěvku NNO ke snižování této propasti, který je překvapivě často přehlížen analytiky, je implementace politik EU v rámci projektů. I když se často kritizuje, že NNO získávají veřejné prostředky, aby hájily zájmy EU, většina prostředků pro NNO se používá na implementaci projektů, které jsou považovány za příspěvek k veřejnému dobru. Účast na programech EU jako např. EQUAL (boj proti diskriminaci založené na pohlaví, rasovém nebo etnickém původu, náboženství, postižení, věku nebo sexuální orientaci) nebo INTI (integrace ne-občanů členských států EU) může být klíčovým faktorem v rozvoji evropského občanství, protože řešení stejného tématu (např. diskriminace) z různých národních perspektiv může posílit smysl evropské solidarity pomocí konkrétního chápání evropských hodnot, personálních kontaktů a výměn.

NNO bezpochyby významně přispěly k rozvoji demokratické EU v průběhu poslední dekády. Výsledek referend z roku 2005 však ironicky prokázal, že to nestačilo k překonání demokratického deficitu. To nás vede k reflexi dřívějších očekávání a znovupromyšlení našeho příspěvku k evropskému projektu. Stejně jako další aktéři jsou NNO tlačeny k tomu, aby přehodnotily svou roli v rámci (nebo mimo rámec) politické oblasti a ve vztahu k občanům. Současná krize může být hodnotnou příležitostí, která nás přiměje k zamyšlení nad tím, co jsme považovali za samozřejmost.

Jak čelit a zvládat kritiku bez ztráty přirozenosti občanského dialogu

Jako předpokládaný následek rozvoje participativní demokracie a inovovaného občanského dialogu NNO čelí vzrůstající kritice, především v souvislosti s jejich reprezentativností, legitimitou a transparentností. Tyto aspekty nemohou být opomenuty a je důležité zaujmout aktivní přístup, který půjde dále než rétorika NNO. Zatímco zastupitelská demokracie a sociální dialog jsou výsledkem jasně identifikovaných povinných procedur (i když to neřeší problém zastupitelnosti) a jsou chápány jako legitimní, v případě občanského dialogu je to mnohem náročnější. NNO proto budou muset této výzvě čelit, promyslet svůj příspěvek k evropské debatě a definovat precizněji, za koho mluví nebo čí zájmy hájí. Ale tento trend volající po silnější regulaci, oproti silnější participaci v politickém procesu, by neměl ohrozit opravdovou přirozenost NNO a občanského dialogu. Ne všechny NNO reprezentují jasně definované voličské obvoody – zatímco některé organizace tvrdí, že zastupují názory svých členů, další propagují širší témata (např. některé organizace na poli ochrany životního prostředí), nebo zájmy těch, jejichž hlas není slyšen (jako děti, žadatelé o azyl nebo chudí). Klíčovou prioritou NNO by nyní mělo být lépe zasáhnout do jednotlivých oblastí a fungovat jako účinné pojítka mezi EU a jejími občany.

Zlepšování občanského dialogu

Občanský dialog EU musí být chápán především jako vylepšený způsob, který dokonce ani všechny členské státy ještě neuznávají. To z něj činí motor pro rozvoj občanství napříč Evropou. Po uplynutí poslední dekády lze

zaznamenat jisté nedokonalosti, které brání zmíněné participaci občanů na tématech, která je zajímavá. Jde především o nedostatek souladu mezi sektory a institucemi. Občanský dialog je zřejmě stále omezen na úzký okruh sektorů, které se zdají být přímo relevantní pro práci NNO, nicméně chybí celkový obrázek. To je spojeno s faktem, že dialog rozvinula především jedna instituce (Evropská komise), a to její určitá generální ředitelství (životní prostředí, zaměstnanost a sociální záležitosti, obchod). Vedle toho je participace stále chápána jako jednoduchá konzultace, ke které NNO dostanou možnost v průběhu procesu někdy až příliš pozdě. Tyto nedostatky by mohly být částečně odbourány v rámci článku 47 ústavní smlouvy, který uznal dialog s organizacemi občanské společnosti jako překlenující princip rozhodování v EU. Teď, když je budoucnost ústavní smlouvy nejasná, je naším úkolem stavět na existujících zvyklostech a navrhnout konkrétní řešení, jak se pohnout kupředu.

Jak dosáhnout i k prostému lidu

Občanský dialog je stále příliš koncentrován na bruselské úrovni. Pochopitelně evropské NNO tlumočí především názory svých členů. Tato debata by ale mohla být významně vylepšena, pokud by národní, regionální a místní organizace, které jsou v přímém kontaktu s obyčejnými lidmi a mohou jim sdělení tlumočit, dostaly příležitost podílet se na tématech EU, což je klíčové, aby se myšlenka evropského veřejného prostoru stala realitou. Obecněji, evropské NNO budou muset znovu promyslet způsob, jakým zapojí své národní členy a rozvinou vlastní expertizu o tématech EU, ale také jaký vztah budou mít k NNO, které nejsou integrovány v evropské síti. I když hodně národních NNO nyní zaměstnává odborníky na EU, není to často případ všech (kvůli omezeným zdrojům) a může toho být stále hodně vylepšeno na poli komunikace, výměny informací a expertízy na obou úrovních. Tato překážka se výrazně projevila během ústavní debaty. Zatímco evropské NNO se na ní aktivně podílely od začátku fungování Konventu, pro některé národní organizace bylo velmi obtížné se zapojit, a to z několika důvodů, mezi něž patří pochopitelně omezené zdroje, ale také z důvodu, že EU není chápána jako nejdůležitější priorita. Některé sektorové NNO proto daly přednost spolehnout se na evropskou síť, protože záleži-

tost považují za technickou. Tyto překážky by neměly zastínit kus práce, který má za sebou řada organizací.

NNO jako občané?

NNO nejsou „občany“ a ani se jimi nesnaží být. Při reflexi jejich role jako mostu mezi institucemi a občany bychom měli mít toto stále na mysli, aby nedošlo k přehnaným očekáváním. Navzdory velké různorodosti NNO a jejich odlišným zájmům bychom je mohli schématicky rozdělit do různých skupin podle:

- oblasti působení (především v případech poskytovatelů služeb),
- aktivistů a členů,
- podporovatelů organizace,
- okruhu „aktivních občanů“ (např. ti, co se účastní kampaní a navštěvují diskuzi).

I když tyto skupiny fungují jako „multiplikátoři“ debaty (jednoduše o ni zvyšují zájem), nemusí to být dostatečné pro oslovení širšího okruhu občanů. Je to závažný nedostatek? Ne nutně, pokud jsme si tohoto omezení vědomi. Nicméně, širší obecnost pro NNO by významně posílilo kvalitu evropské debaty a tedy princip evropského občanství.

Snaha o lepší porozumění – média, regionální a místní úřady

Poslední průzkumy veřejného mínění o důvěře veřejnosti v Evropu ukázaly, že NNO hrají důležitou roli při vytváření

veřejného mínění a těší se velké důvěře veřejnosti. To ale často neplatí pro záležitosti týkající se EU. Chybějící spojení mezi NNO a řadou občanů je jasně způsobené neexistencí evropského veřejného prostoru, kde NNO hrají zásadní roli, především ve vztahu k médiím. Kolik NNO kromě Amnesty International, Attac, OXFAM nebo Greenpeace zvládne získat pozornost národních nebo regionálních médií, především v otázkách týkajících se EU? Věříme, že budování silnějších vztahů s médii (včetně těch regionálních) bude zásadní pro to, aby NNO přilákaly více občanů k účasti na evropských debatách. Obecně jde také o to, aby vylepšily kvalitu této diskuze a umožnily účast v ní aktérům, kteří jsou zároveň v kontaktu s místní úrovní a těší se odbornému uznání. Věříme proto, že NNO a jejich vztah k médiím by měl být uznáván v evropské komunikační strategii, která bude v nejbližších měsících spuštěna.

To se ale nestane bez lepšího partnerství a společného porozumění s národními a místními orgány a bez uznání faktu, že NNO jsou cennými aktéry evropské debaty. Ohlasy z národních ratifikačních kampaní ústavní smlouvy podtrhly, jak je pro řadu NNO složité získat podporu, když se snaží organizovat akce nebo informační kampaně, i když členské státy z rozpočtu EU prostředky získaly. Podpora většinou směřuje do médií, škol a místních orgánů, které jsou chápány jako méně kontroverzní fóra pro diskuzi. Tento fakt ukázal nedostatek porozumění, že kontroverzní fóra

jsou to nejlepší, co může přispět ke kvalitnímu „evropskému veřejnému prostoru“, který má skoncovat s přístupem shora dolů při debatách o evropském projektu.

Závěr

NNO se vůči tématu integrace EU zaktivizovaly v posledních patnácti až dvaceti letech a přispěly v řadě aspektů k větší ztotožnění se občanů s projektem EU. Toto zapojení přineslo řadu otázek týkajících se konfliktu zájmů a funkce NNO jako těch, kteří se na politickém procesu EU podílejí i těch, kteří stojí mimo něj. Dále vyvolalo diskuzi o tom, co by mělo být protiváhou zvýšené participace NNO z hlediska jejich transparentnosti a odpovědnosti. Ještě větší výzvou pro NNO je ale vytvořit rovnovážný vztah mezi EU a jejími občany, zapojit občany do evropského procesu, ale zároveň udržet silné spojení s místní úrovní. To se musí dobře promyslet a pro NNO je to zásadní otázka především v období současné krize. Pokud tato propast nebude zmenšena, může to mít dramatické následky pro práci NNO na všech úrovních, ale i pro samotný evropský projekt. □

Elodie Faziová je koordinátorkou EU Civil Society Contact Group, zastřešující organizace evropských nevládních organizací.

Z angličtiny přeložila Tereza Hořejšová

Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi

Lenka Škrábalová

V tomto roce je tomu deset let, kdy začal na úrovni Evropské unie pracovat Evropský ombudsman (Evropský ochránce práv). Za tu dobu z něj vyrostla instituce, která je obecně respektována a váží si jí a důvěřují jí občané EU. Evropský ombudsman tak patří mezi nejznámější ombudsmanské instituce na světě a řadí se mezi nejlepší.

Maastrichtská smlouva zavedla s evropským občanstvím i institut evropského ombudsmana, který hraje významnou roli v ochraně individuálních práv člověka před nespravedlivou a nepřípustnou činností nebo nečinností orgánů Evropské unie. Instituce ombudsmana je v současnosti charakterizována především jako nezávislý úřad bez přímé rozhodovací pravomoci, avšak s vnější kontrolní funkcí vůči exekutivním orgánům a administrativě. Z mezinárodní zkušenosti můžeme říci, že ombudsman plní funkci nestranného právního rádce a může svými poznatky a zkušenostmi přispívat ke zlepšení fungování orgánů veřejné správy. Z hlediska politické teorie a praxe vystupuje ombudsman jako specifický institut, ve kterém se propojuje stát s občanskou společností.

V moderních demokraciích volají občané po efektivní správě věcí veřejných. Evropský ombudsman tak svou prací přispívá ke zlepšení kvality demokracie na úrovni Evropské unie. Návrhy jak zlepšit kvalitu demokracie Evropské unie a vyřešení demokratického deficitu jsou v Evropské unii stále na pořadu dne.

Historický vývoj instituce ombudsmana

Slovo „ombud“ je švédského původu a označuje osobu, která koná v zájmu druhých. Instituce ombudsmana je jedním z nejlepších švédských vývozních artiklů, jelikož Švédsko bylo prvním státem, ve kterém byl úřad právního ombudsmana (*Justitieombudsman*) ústavně zřízen v roce 1809. Teprve ve 20. století začal pronikat do právních systémů dalších zemí Skandinávie

a do celého světa. V 60. letech nastal největší boom zřizování úřadů ombudsmanů v Evropě a ve zbytku světa. Dnes funguje 120 úřadů ombudsmanů s rozdílnými funkcemi a činnostmi, které závisí na společenském, kulturním a politickém rozvoji. V Evropské unii má národního ombudsmana 23 zemí. V Německu a v Itálii existují ombudsmani i na regionální úrovni.

Ve Španělsku národní ombudsman (*defender del pueblo*) požívá druhé nejvyšší autority po králi. V Rakousku ombudsman (*Volksanwaltschaft*) seznamuje v televizním vysílání občany s problémy, kterými se zabývá. V každé zemi má úřad ombudsmana odlišný název. Ve Francii jej nazývají *le médiateur*, v Itálii *difensore civico*, ve Velké Británii *Parliamentary Commissioner for Administration* a v Polsku je známý jako *rzecznik praw obywatelskich*. V České republice pracuje na základě zákona č. 349/1999 Sb. veřejný ochránce práv s úřadem v Brně.

O možnosti zřízení ombudsmana na evropské úrovni se hovoří již od 70. let minulého století. Myšlenka zavedení Evropského ombudsmana do právního rámce Evropské unie vzešla nakonec ze španělské iniciativy o evropském občanství, která byla předložena v rámci Mezivládní konference o politické unii v roce 1991. Podle španělského návrhu mělo být přijetí katalogu zvláštních práv občanů Evropské unie podpořeno zřízením zvláštního orgánu pro ochranu těchto práv. Dnes máme díky zavedení občanství EU Evropského ombudsmana společně s Petičním výborem Evropského parlamentu, které jsou kompetentní v ochraně lidských, občanských, politických a sociálních práv.

Evropský ombudsman parlamentního typu

Detailní i všeobecná pravidla, kterými se řídí výkon ombudsmana, byla přijata Evropským parlamentem 9. března 1994 a jsou připojena v příloze Jednacího řádu

Evropského parlamentu. Evropský ombudsman se stal ombudsmanem parlamentního typu, jelikož Evropský parlament má exkluzivní pravomoci při jeho nominaci. O nominacích osob na funkci ombudsmana rozhoduje Petiční výbor Evropského parlamentu. Seznam osob podpořených Petičním výborem je následně schválen na plenárním zasedání Evropského parlamentu. Ombudsman je zvolen prostou většinou při nadpoloviční účasti europoslanců. Funkční období Evropského ombudsmana je shodné s volebním obdobím Evropského parlamentu. Evropský ombudsman předkládá roční zprávy Evropskému parlamentu.

Ombudsman je obdařen imunitou. Na žádost Evropského parlamentu může být Evropský ombudsman odvolán Evropským soudním dvorem, nespĺňuje-li podmínky požadované pro výkon funkce nebo dopustil-li se závažného prohřešku. Evropský ombudsman nesmí vykonávat žádnou jinou profesi, ať již placenou nebo neplacenou.

Úřad Evropského ombudsmana

Prvním Evropským ombudsmanem se stal bývalý finský ombudsman a ministr spravedlnosti Jacob Söderman, který byl schválený do funkce Evropským parlamentem 12. července 1995 a byl znovu zvolen v roce 1999. Během svého druhého funkčního období se Jacob Söderman rozhodl v roce 2003 odejít ze své pozice vzhledem k tomu, že dosáhl věku 65 let, který je ve Finsku rokem pro odchod do důchodu. Od roku 2003 zastává funkci Evropského ombudsmana Řek Nikiforos Diamandouros, který byl v roce 2005 znovu potvrzen ve funkci. Nikiforos Diamandouros má za sebou úspěšné zahájení fungování funkce řeckého ombudsmana, kterou vykonával pět let. Nikiforos Diamandouros navázal na práci svého finského předchůdce. Také podstatně rozšířil svůj úřad. Od září 1995 vzrostl štrasburský a bruselský tým Evropského ombudsmana ze dvou členů na současných 38 pracovníků, a to právníků,

úředníků a sekretářek. Současný Evropský ombudsman udělal velký dojem i vzhledem k jeho dobrým vztahům s Petičním výborem Evropského parlamentu. Ten také schválil jeho kandidaturu, která byla podpořena socialistickou frakcí v Evropském parlamentu. Po svém znovuzvolení Nikiforos Diamandouros stanovil tři priority pro své aktuální funkční období. Za prvé zajistit, aby práva občanů byla respektována na všech úrovních Evropské unie, za druhé snažit se o to, aby instituce a orgány splňovaly nejvyšší standardy administrativy a za třetí dát garanci, aby úřad Evropského ombudsmana, který slouží občanům, byl efektivní a účinný.

Pravomoci Evropského ombudsmana

V článku 8d Maastrichtské smlouvy stojí, že každý občan Evropské unie se může obrátit na ombudsmana. Článek 138e dále rozšiřuje toto právo fyzických a právnických osob sídlících nebo registrovaných na území členského státu Evropské unie.

Úkolem Evropského ombudsmana je vyšetřovat případy, ve kterých si občané stěžují na špatnou správu (maladministrativu) evropských institucí a orgánů, kromě Evropského soudního dvora a Soudu první instance, v jejichž kompetencích jsou soudní případy. Špatnou správou se myslí slabá nebo nefungující administrativní korupce nebo situace, kdy konkrétní instituce neplní své povinnosti, nebo tak činí nesprávným způsobem či překračuje své kompetence. Do skupiny špatné správy patří aktivity nekalé, diskriminační (například diskriminace na základě věku), zneužití pravomoci, nedostatek či odmítnutí informací, zbytečný odklad a nesprávné procedury. V případě, že Evropský ombudsman odhalí známky špatné správy, informuje danou instituci a předloží návrh doporučení. Tato instituce má následně tři měsíce na to, aby podala k věci své stanovisko. Ombudsman může také navrhnout smířící řešení, eventuálně doporučení k nápravě. Pokud ho daná instituce ignoruje, smí podat zprávu Evropskému parlamentu. Jeho doporučení však na evropské úrovni nejsou vynutitelná.

Evropský ombudsman disponuje takovými pravomocemi k výkonu své funkce, které mu umožňují získat vyžádané informace od následujících evropských institucí a orgánů:

- Evropská komise,
- Rada Evropské unie,
- Evropský parlament,
- Účetní dvůr,
- Evropský soudní dvůr (kromě jeho soudní role),
- Soud první instance (vyjma jeho soudní pravomoci),
- Hospodářský a sociální výbor,
- Výbor regionů,
- Evropská centrální banka,
- Evropská investiční banka a
- agentury (např. Úřad pro výběr personálu Evropských společenství – EPSO).

Tyto instituce a orgány mají povinnost vydat mu příslušné dokumenty kromě těch, které obsahují utajované skutečnosti. Evropský ombudsman se také schází až třicetkrát za rok s poslanci a úředníky evropských orgánů a institucí a jedná s nimi o stížnostech. Také je instruuje, jak zlepšit jejich službu občanovi.

Jednání národních institucí a mezinárodních organizací není v pravomoci Evropského ombudsmana. Ombudsman nemůže jakkoliv nařizovat evropským administrativním orgánům, aby změnil rozhodnutí nebo dával pokutu či anulovat administrativní rozhodnutí. Tato role je na úrovni Evropské unie udělena pouze a jedině Evropskému soudnímu dvoru a Soudu první instance. Evropský ombudsman se nezabývá stížnostmi, které spadají pod pravomocí národních, regionálních či místních ombudsmanů. Evropský ombudsman není odvolacím orgánem proti rozhodnutím, která jsou vydána národními soudy. Evropský ombudsman vede vyšetřování nezávisle na základě stížností a může sám iniciovat šetření. V jeho pravomoci je jen navrhnout opatření k nápravě zjištěných nedostatků a uveřejňovat informace a poznatky zjištěné během šetření podnětů a stížností a zobecňovat je.

Postup práce úřadu Evropského ombudsmana

Evropského ombudsmana mohou kontaktovat občané a společnosti ve 20 úředních jazycích Evropské unie (a navíc v irštině) poštou, faxem a stále častěji prostřednictvím e-mailu. Stížnost zasloupanou ombudsmanovi dostane k vyřízení právník, který zná právní kulturu dané země. Ten do týdne stěžovateli odepíše, že ombudsman

jeho stížnost přijal. Úřad má pak měsíc na určení, zda se jedná o stížnost, kterou řeší Evropský ombudsman, nebo zda spadá do kompetence někoho jiného. Stížnost musí být podána do dvou let od doby, kdy se občan dozvěděl o skutečnostech, na kterých je založena. Není nutné, aby byl špatnou správou poškozen osobně. Stížnost by se však měla podat až poté, co byla dotyčná instituce nebo orgán na chybu upozorněn, například dopisem. Evropský ombudsman se snaží vyřizovat stížnosti co nejrychleji. Většinou se celý případ uzavře do jednoho roku. Pomoc Evropského ombudsmana je bezplatná. Stížnosti se navíc vyřizují rychleji než žaloby podané k soudu, kde mohou občané čekat až několik let na rozsudek.

Role Evropského ombudsmana

Zajištění dobré správy je podstatné pro občany, aby mohli využívat svých práv. Evropský ombudsman tomu napomáhá, jelikož poskytuje občanům efektivní nápravu v případě porušení jejich práv (ombudsmanova reaktivní role). Evropský ombudsman se také snaží zlepšit dobrou správu a šířit informace o své funkci (ombudsmanova proaktivní role).

Reaktivní role Evropského ombudsmana

Reaktivní rolí Evropského ombudsmana se myslí vyřizování stížností, se kterými se na něj občané Evropské unie obracejí. Většina stížností se týká nedostatečné průhlednosti a přístupu k veřejným dokumentům, nesprávnosti procedur u orgánů a institucí Evropské unie (např. zneužití předpisů na ochranu osobních údajů), nesprávnosti v přijímání nových úředníků EU, zdržování plateb (například šetření ve věci pozdní platby Evropské komise), smluvních sporů a veřejných zakázek.

Čísla za rok 2004 potvrzují nárůst stížností oproti roku 2003. V roce 2004 Evropský ombudsman obdržel celkem 3.726 stížností (z toho 95% podali jednotliví občané a 5% společnosti). Oproti roku 2003 je to nárůst o více než 50%. U přibližně 70% případů byl veřejný ochránce práv stěžovateli schopen pomoci, a to buď zahájením šetření jejich případů, předáním případu odpovědnému orgánu nebo podáním doporučení, kam se obrátit za účelem rychlého a účinného řešení.

Nikiforos Diamandouros – Evropský ombudsman

Narodil se 25. června 1942 v Aténách v Řecku. Studoval na Indiana University a na Columbia University v USA. Je vystudovaným politologem. Vyučoval na Státní newyorské univerzitě a na Columbia University. V letech 1980 – 1983 byl programovým ředitelem Rady pro výzkum ve společenských vědách v New Yorku a pro Západní Evropu a Blízký a Střední východ. Od roku 1988 vyučoval na Aténské univerzitě a v rozmezí let 1988 – 1991 byl předsedou Řeckého institutu pro mezinárodní a strategický výzkum v Aténách. V letech 1992 – 1998 byl prezidentem řecké Asociace politických věd. Od roku 1993 byl také profesorem komparativní politikologie na Fakultě politických věd a veřejné správy Univerzity v Aténách. V letech 1998 – 2003 byl prvním národním ombudsmanem v Řecku. Od dubna 2003 působil jako Evropský ombudsman a v této funkci byl znovu potvrzen 11. ledna 2005 Evropským parlamentem. Je ženatý a má dvě děti. Mezi jeho koníčky patří historie, literatura, psaní, vážná hudba a film.

ného řešení daného problému. Většina stížností, které byly šetřeny, směřovala proti Evropské komisi, a to v 375 případech, což činí 69% všech zahájených šetření. To však neznamená, že Evropská komise je nejhorší, ale to, že evropští občané s ní nejvíce přijdou do styku. Komise je hlavním orgánem Společenství, který přijímá rozhodnutí mající přímý dopad na občany. Dále bylo zaznamenáno 58 stížností na Úřad pro výběr personálu Evropských společenství (EPSO), 48 stížností na Evropský parlament a 22 stížností na Radu Evropské unie.

Nejvíce stížností Evropský ombudsman přijímá z nejlidnatějších zemí Evropské unie. Přesto se ukazuje, že naopak země s menším počtem obyvatel podávají veřejnému ochránci práv více stížností, než lze očekávat vzhledem k počtu jejich obyvatel. Nejvyšší počet stížností na obyvatele tak přichází z Malty, Lucemburska, Belgie, Kypru a Slovinska. Z České republiky obdržel Evropský ombudsman 98 stížností.

Evropské instituce odpovídají pozitivně na více než čtvrtinu šetření Evropského ombudsmana. Výsledky šetření jsou publikovány ve zprávách, které obsahují popis skutkového stavu a doporučení jeho řešení.

Proaktivní role Evropského ombudsmana

Evropský ombudsman oslovuje občany prostřednictvím různých iniciativ, jejichž úkolem je co nejvíce zkvalitnit služby občanům Evropské unie. Evropský ombudsman uděluje rady i prostřednictvím Internetu.

Nikiforos Diamandouros stejně jako jeho předchůdce se účastnil jako pozorovatel zasedání Konventu o budoucnosti Evropské unie. Občané Evropské unie, pokud bude schválena Smlouva zakládající Ústavu EU, tak budou mít právo podat stížnost Evropskému ombudsmanovi i na základě článku 48 Charty základních práv a svobod Evropské unie, která je součástí ústavní smlouvy.

Otázka transparentnosti a přístupnosti dokumentů v Evropské unii

Evropský ombudsman potřebuje stejně jako občané přístup k dokumentům. Z pozice své funkce se zasazuje o větší průhlednost práce orgánů. Průhlednost čili transparentnost je tradiční součástí demokracie. Každý občan má právo vědět, jak

a proč jsou rozhodnutí přijímána. Pokud občan disponuje těmito informacemi, může ohodnotit, jak se političtí reprezentanti chovají a jak nakládají se svou odpovědností. Být dobře informován znamená lépe se orientovat v demokracii. Evropská unie se zavázala zvýšit průhlednost svých rozhodovacích procesů. V květnu 2001 Evropský parlament a Rada přijaly nová pravidla o zveřejňování dokumentů Parlamentu, Rady a Komise. Tyto instituce nyní musí udržovat veřejný registr dokumentů, který je přístupný v elektronické podobě a který musí být neustále obnovován.

Evropský kodex řádného úředního chování

Evropský ombudsman je strážcem řádné správy. Ombudsman definoval nesprávný úřední postup ve své výroční zprávě za rok 1997 tak, že „*k nesprávnému úřednímu postupu dochází tehdy, jestliže některý veřejný orgán nejedná v souladu s pravidlem nebo zásadou, které jsou pro něj závazné.*“ Tuto definici podpořil Evropský parlament a rozumí se tím efektivní služba profesionálů, kteří pracují v orgánech a institucích Evropské unie. Zásadní je v tomto ohledu přijetí Evropského kodexu řádného úředního chování. Evropský kodex řádného úředního chování byl přijat usnesením Evropského parlamentu ze 6. září 2001. Všechny instituce a orgány ho musí dodržovat ve vztazích s veřejností. Kodex se týká všech úředníků a jiných pracovníků, pro které platí Služební řád a Podmínky pracovního vztahu. Evropský ombudsman se v tomto funkčním

období rozhodl usilovat hlavně o to, aby Evropská komise co nejdříve navrhla zákon o řádné správě orgánů a institucí Unie.

Evropský ombudsman a národní ombudsmeni

Politiky Evropské unie jsou většinou administrovány národními orgány, na které Evropský ombudsman nedohlží. Je tudíž na národních či regionálních ombudsmanech a petičních výborech, aby tyto orgány kontrolovaly a dohlížely na respektování práva Společenství. V rámci své proaktivní role se Evropský ombudsman snaží, aby byli národní ombudsmeni informováni o otázkách spojených s evropským právem. Evropský ombudsman tak úzce spolupracuje se svými partnery. Evropský ombudsman se těší velké úctě mezi svými kolegy na národní úrovni. Od roku 1996 založil síť styčných kanceláří, v rámci níž si ombudsmeni vyměňují informace o právu Společenství a sdílejí informace o svých aktivitách. V současnosti do této sítě patří 90 úřadů s národní a regionální působností ve 25 zemích Unie, v dalších několika kandidátských zemích a také v Norsku a na Islandu.

Evropský ombudsman se také snaží v rámci informačních kampaní na svých zahraničních cestách rozvíjet vztahy s národními ombudsmeny. Během těchto cest přednáší široké veřejnosti o výsledcích své práce, aby přiblížil její náplň. Ve dnech 22. – 24. března 2004 navštívil během svého turné po nových členských zemích ještě před jejich vstupem také Českou republiku a setkal se s českým veřejným ochráncem

práv Otakarem Motejlem, s dalšími ústavními činiteli a debatoval rovněž s občany.

Evropský ombudsman se snaží při diskuzích s občany zvýšit povědomí o fungování své instituce. Podle průzkumů agentury STEM si jen 50% Čechů dokáže představit, co dělá Evropský ombudsman. Úřad Evropského ombudsmana tak vypracoval brožuru „Evropský ombudsman na první pohled“, která je přeložena i do nových jazyků Evropské unie, ve které se občané dozvědí o jeho funkci a postupech.

Evropský ombudsman a petiční výbory

Evropský ombudsman také spolupracuje s petičními výbory národních parlamentů členských zemí Evropské unie. Vztahy Evropského ombudsmana a Petičního výboru Evropského parlamentu jsou ošetřeny v Jednácím řádu Evropského parlamentu. Role Evropského ombudsmana a Petičního výboru Evropského parlamentu je řádně vymezena. Evropský ombudsman se zabývá pouze případy týkajícími se nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Evropské unie.

Petiční výbor Evropského parlamentu

Petiční výbor Evropského parlamentu naopak řeší stížnosti, které jsou obsaženy v podané petici a vztahují se k záležitostem obecného zájmu. Jsou to individuální nebo kolektivní stížnosti adresované Evropskému parlamentu, které žádají o zaujetí stano-

Kontakty na Evropského ombudsmana

Adresa: The European Ombudsman, 1. Avenue du Président Robert Schuman, B.P. 403 F-67001 Strasbourg Cedex, France

Fax: 00 33 3 88 17 90 62

E-mail: euro-ombudsman@europarl.eu.int

Webová stránka: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/cs/default.htm>

Přesný formulář stížnosti: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/form/cs/form2.htm>

viska (například uznání sociálního zabezpečení, penzí, rodinných příspěvků), či se dotýkají otázek veřejného zájmu (lidských práv a ochrany životního prostředí) a jiných otázek týkajících se prováděcích právních předpisů Evropské unie. Všechny případy musí spadat do sféry působnosti Evropské unie (například volný pohyb osob, zboží, kapitálu a služeb, sociální politika, uznávání odborných kvalifikací apod.). Petice občané zasílají poštou na adresu the European Parliament, Member's Activities Division, European Parliament, B-1047, Brussels, Belgium nebo elektronicky prostřednictvím webové adresy (http://www.europarl.eu.int/petition/petition_en.htm).

Závěr

Evropský ombudsman vstupuje do druhého desetiletí své činnosti a má stále před sebou řadu úkolů a mnoho práce. Během svého krátkého fungování si dokázal vybudovat uznání samotných občanů, kteří se na

něj každoročně obracejí jako k prostředníkovvi, který je dokáže ochránit před nespravedlivým postupem evropských úřadů. Svědčí o tom také nárůst počtu stížností. Evropští občané spatřují v Evropském ombudsmanovi určitou morální autoritu, která má sílu a váhu jim ve sporu pomoci. Jeho úsilí o co nejefektivnější a nejrychlejší nápravu špatné správy ve složitém institucionálním systému Evropské unie občanům dokazuje, že tato víra v pravomoci ombudsmana není neopodstatněná a náprava věcí veřejných je možná. □

Lenka Škrábalová (1977) vystudovala Mezinárodní vztahy a Západoevropská studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy a v současnosti přednáší na Jean Monnet Centre of Excellence katedry Západoevropských studií FSV UK. V roce 2004–2005 absolvovala stáž v Evropském parlamentu.

Občanství Evropské unie a služba v ozbrojených sborech členských států

Ivo Šlosarčík

Policie, armáda a evropská integrace

Služba v armádě státu byla jednou z nejviditelnějších vazeb mezi občanem a moderním národním státem. Vojenská služba měla a dodnes má nejen praktickou vojenskou funkci (zajištění relativně levného armádního personálu a možnost snadno výrazně zvýšit armádní stavy v případě krize), ale i funkci symbolickou (rovnost občanů před zákonem zosobněná v nediskriminující vojenské službě), demokratizační (kontrola armády prostřednictvím zapojení obyčejných občanů místo absolutní kontroly armády profesionálními vojáky) i funkci při utvrzování národní identity (jednotná struktura armády versus regionální zkušenost a zázemí branců).

Evropská integrace reguluje obranné a vojenské struktury členských států nepoměrně méně intenzivně než jiné administrativní a politické struktury států Evropské unie. Zbraně a výlučně vojenský materiál jsou převážně vyňaty z volného pohybu zboží v rámci vnitřního trhu, stejně tak jako je omezena povinnost členských států vypisovat výběrová řízení a zajišťovat otevřenost hospodářské soustavy u zakázek pro své národní armády.

Armády členských států zároveň zaměstnávají statisíce osob, a to jak v ozbrojených složkách, tak i v podpůrném technicko-administrativním aparátu. I když rovněž v oblasti zaměstnávání v armádě projevilo evropské právo výraznou zdrženlivost a respekt k autonomii regulačních režimů členských států, v několika oblastech přesto volnost členských států omezilo. Jde zejména o následující oblasti:

- zaměstnávání občanů z jiných členských států Evropské unie,
- rovnost zacházení s muži a ženami v národních armádách,
- povinná vojenská služba v některých státech Evropské unie.

Zaměstnávání občanů z jiných států Evropské unie

Klíčovým principem volného pohybu pracovníků v rámci vnitřního trhu je zásada nediskriminace občanů z jiných států Evropské unie. Zakázána je diskriminace přímá, kdy je se zahraničním pracovníkem výslovně zacházeno odlišně, protože je cizincem, i diskriminace nepřímá, kdy formálně jsou nastavené pro vlastní občany i cizince stejné podmínky, které jsou však „šité na míru“ držitelům domácího pasu.

Ani svoboda pohybu pracovníků v EU však není bez výjimek. Volný pohyb osob mohou členské státy obecně omezit ze dvou důvodů:

- zaměstnání je spojeno s výkonem státní/veřejné moci,
- důvody ochrany veřejné bezpečnosti, morálky a veřejného zdraví.

První je možnost vyhradit určité posty spojené s výkonem veřejné moci pro domácí občany („employment in the public service“). Evropské právo přímo nedefinuje, o které funkce se jedná, ale Evropský soudní dvůr vykládá jejich okruh velmi úzce. Jde o funkce s rozhodovací nebo výkonnou pravomocí spojené s tradičními atributy státní moci, kam logicky spadá i armáda. Ne všichni zaměstnanci armády jsou ale z volného pohybu pracovníků vyňati, výjimka „státní služby“ nepokrývá všechny zaměstnance státu, ale ani všechny osoby spadající pod služební zákon. ESD tak například odmítl zařadit pod výjimku z volného pohybu osob univerzitní pracovníky. Z historických důvodů totiž mohou mít univerzitní lektori a profesori status úředníka podle práva členské země, ale ve skutečnosti se na výkonu funkcí státu nepodílejí nebo podílejí jen okrajově (Allué, C-259/91). Naopak kapitáni námořních plavidel, a to vojenských i obchodních, pod výjimku spadat mohou v důsledku zvláštních pravomocí (uzavírání sňatků, vyšetřování zločinů), jež mohou vykonávat

coby zástupci státu na „plovoucím státním území“ tvořeném jejich lodí.

Evropská komise se pokusila sladit praxi členských států svým sdělením z roku 1988, ve kterém uvádí, že výjimku ze zákazu diskriminace nelze v principu použít na státní službu v oblasti zdravotnictví a školství, na výzkumná střediska nevojenského charakteru a orgány správy obchodních služeb (sdělení Komise č. 88/C-72/02). I když sdělení Komise není právně závazné, Evropský soudní dvůr ve svých rozsudcích většinou došel ke stejným závěrům, když odmítl plošný požadavek domácího státního občanství pro zaměstnávání ve firmách distribuujících plyn, elektřinu a vodu (Komise v. Belgie, C-173/94) nebo ve vzdělávacích, dopravních nebo telekomunikačních agenturách (Komise v. Lucembursko, C-473/93).

Výjimka veřejné moci je pro členské státy pouze možností, jak omezit vstup cizinců do armády. Pokud se ale členský stát rozhodne svůj armádní sbor otevřít občanům jiných států EU anebo dokonce i občanům nečlenských států, evropské právo jim v tom nebrání. Stejně tak *acquis communautaire* nebrání obrácené diskriminaci vlastních občanů, tj. vyhrazení některých částí armády pouze cizincům. Existence francouzské „cizinecké legie“ tak evropskou integraci ohrožena není.

Rovnost zacházení s muži a ženami v národních armádách

Rovné zacházení s muži a ženami v zaměstnání je dalším z principů evropského práva. Požadavek rovnosti se týká nejen situací s mezistátním prvkem, ale zasahuje i do čistě vnitrostátních situací. Ani požadavek rovnosti v *acquis communautaire* není absolutní, odlišný režim je povolen v situacích, kdy existuje objektivní důvod pro odlišné zacházení s muži a ženami. Mezi dřevorubci mnoho žen ani v současnosti nenajdeme a pro role labutí v Čajkovského Labutím jezeře se zase nenajímají muži. Odlišnost

zacházení ale musí být objektivně odůvodněna. Nesmí se zakládat jen na tradici („jako letušky pracovaly přece vždy ženy“) nebo předsudcích („letadlo přece nemůže řídit žena“) a důkazní břemeno nesou obvykle členské státy nebo zaměstnavatelé.

Klíčovou otázkou při posuzování (ne)diskriminace žen v armádě členských států tedy bylo, nakolik je pohlaví vojáka rozhodující pro výkon armádních funkcí. ESD odmítl plošně vyjmout armádu z pravidel rovného zacházení mezi muži a ženami a ve svém rozhodování zdůraznil i skutečnost, že v moderní armádě záleží na fyzické síle vojáka mnohem méně než v minulosti a že do popředí se dostávají technické a psychologické dovednosti.

V případě *Sirdar v. The Army Board*, C-273/97 ESD zamítl stížnost kuchařky britské armády podanou proti jejímu nepřijetí do jednotky námořní pěchoty (Royal Marines), která ženy tradičně nepřijímá. Vzhledem k povaze britských příjmení, která nerozlišují mezi svým ženským a mužským nositelem, byla paní Sirdarová dokonce velitelstvím Royal Marines pozvána na přijímací ústní pohovor, který však předčasně skončil po zjištění pohlaví žadatelky o práci. Důvodem odmítnutí byla charakteristika situací, do kterých je britská námořní pěchota nasazována. Tyto bojové situace obvykle předpokládají boj muže proti muži a ostatní zásahy typické pro jednotky „commandos“. Větší fyzická síla mužů je zde rozhodujícím faktorem, který nemůže kompenzovat ani speciální vybavení. Námitky paní Sirdarové, že jako kuchařka do přímého střetu s protivníkem nepřijde, ESD odmítl vzhledem ke struktuře jednotek Royal Marines, která předpokládá vzájemnou zaměnitelnost všech členů jednotky během bojové akce.

Proto i kuchař musí být schopný nastoupit v první linii a nahradit své kolegy vyřazené z boje. Podobně – odkazem na vyšší riziko fyzického útoku a vybavenost palnými zbraněmi – obhájila Velká Británie své rozhodnutí vyhradit policejní funkce v Royal Ulster Constabulary (speciální ozbrojená policie ve Severním Irsku) pro muže, zatímco obecně je britská policie otevřena mužům i ženám (*Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84). Stejně tak ESD uznal za slučitelné s principem rovného zacházení mezi muži a ženami francouzské pravidlo vyhrazující většinu míst ve vězeňské službě pro muže (*Komise v. Francie*, C-318/86).

V kauze *Tanja Kreil v. SRN* (C-285/98) pak ESD naopak došel k závěru, že plošný německý zákaz zaměstnávat ženy v armádě SRN, který umožňoval práci žen jen u zdravotnických a hudebních jednotek, je nepřiměřený a porušuje *acquis communautaire*, zejména směrnici č. 76/207/EHS o rovném zacházení s muži a ženami v zaměstnání. Evropský soudní dvůr prohlásil, že SRN může podobně jako Velká Británie vyčlenit výlučně pro muže jen ty armádní jednotky, kde jsou fyzické vlastnosti mužů i nadále rozhodujícím faktorem, ale ne armádní službu *en bloc*. Místo v armádních strukturách, o které měla Tanja Kreilová zájem (elektronická údržba zbraňových systémů) pak dle názoru ESD rozhodně nepatří mezi posty, kde je vyšší fyzická výkonnost mužů rozhodujícím faktorem.

Povinná vojenská služba a evropské právo

Výše zmíněné kauzy se týkaly situací, kdy si prostřednictvím evropského práva ženy

otevřely (či se pokoušely otevřít) cestu do armádních složek vyhrazených tradičně jen mužům. *Acquis communautaire* byl ale využit i při zpochybnění povinné vojenské služby pro muže, která je i v současnosti praktikována ve většině států Evropské unie. Německý občan Alexander Dory, který byl povolán do armády, se pokusil svůj povolávací rozkaz zpochybnit s odkazem na diskriminaci mužů. Podle Doryho jej několikaměsíční (roční) pobyt v armádě znevýhodní na pracovním trhu ve srovnání se ženami i muži, jež do armády povolání nebyli. Mělo by tak docházet k diskriminaci, která je evropským právem zakázána. Evropský soudní dvůr odmítl argumentaci Spolkové republiky Německo, že je organizace obranných struktur členských států včetně povinné vojenské služby zcela mimo soudní pravomoc orgánů Evropské unie. Poté ale ESD uznal německý systém povinné vojenské služby za racionální a přiměřený okolnostem, a tudíž za slučitelný s pravidly evropské integrace (*Alexander Dory v. SRN*, C-186/01). Kauza Dory vyvolala poměrně silnou kritiku z obou stran, a to pro údajně přílišné zasahování ESD do autonomních sfér členských států, ale i pro přílišnou opatrnost ESD vůči SRN a nepřítomnost důkladnějšího odůvodnění rozsudku. □

Ivo Šlosarčík (1974) přednáší evropské právo na Fakultě sociálních věd UK v Praze. Zakládající člen Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM, kde v současnosti působí jako ředitel pro výzkum. Zabývá se právními otázkami evropské integrace, reformy veřejné správy a problematikou evropské spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí.

Jaké je vaše euro-příjmení?

Vliv evropského práva na jména občanů Evropské unie

Ivo Šlosarčík

Maastrichtská smlouva založila občanství Evropské unie na trojici základních prvků: prvním byl doplňující charakter občanství EU (skutečnost, že občanství EU nenahrazovalo občanství členského státu), druhým návaznost občanství Evropské unie na ekonomická práva (zejména volný pohyb osob) vyplývající z příslušnosti k některé ze členských zemí EU a třetím omezený katalog politických práv vyplývajících z občanství EU (volební právo v místních volbách a volbách do Evropského parlamentu, právo na pomoc Evropského ombudsmana, právo na diplomatickou ochranu ambasádami ostatních států EU). V interpretaci Evropského soudního dvora však vliv občanství EU zasáhne někdy i do oblastí, ve kterých to zřejmě autoři zakládajících smluv nečekali. Důvodem je zejména velmi obecné znění úpravy občanství Evropské unie v primárním právu (článek 18 SES: „Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.“) a široce chápaný zákaz přímé i nepřímé diskriminace občanů jiných států EU při zaměstnávání a usazování.

K jednomu z nejnovějších překvapivých rozhodnutí dospěl ESD v kauze Carlos Garcia Avello v. Belgie (C-148/02), kdy omezil volnost Belgického království určovat pravidla pro používání osobního jména a příjmení. Pan C. Garcia Avello je španělským občanem a jeho manželka, paní I. Weberová, je občankou Belgie. Oba manželé žili v rozhodné době v Belgickém království. Pro obě jejich děti, Esmeraldu a Diega, určila belgická matrika příjmení po otci, tj. Garcia Avello. Belgická pravidla pro určení příjmení – přebírá se celé příjmení jednoho z rodičů – jsou ale odlišná od tradičních španělských pravidel. Ve Španělsku se příjmení dítěte skládá

z části příjmení obou rodičů. Děti pana Garcii Avella a paní Weberové by tedy ve Španělsku měly příjmení „Garcia Weber“ a pod tímto příjmením je také zaregistroval španělský konzulát v Belgii. V roce 1995 rodiče požádali belgické úřady o změnu příjmení svých dětí podle španělského vzoru. Důvodem byly možné problémy, kterým by obě mohly čelit v budoucnosti ve Španělsku, kde by jejich příjmení mohlo být zdrojem administrativních a společenských zmatků – ze jména by např. nebyl jasný vztah k oběma rodičům.

Belgické úřady (Ministerstvo spravedlnosti) žádost zamítly. Rodiče napadli úřední rozhodnutí před belgickou Státní radou (nejvyšším belgickým správním soudem), která položila ESD předběžnou otázku. V předběžné otázce se belgický soud ESD ptal, zda belgická pravidla pro určování příjmení v této kauze nekolidovala s pravidly pro občanství Evropské unie, zejména zda nezakládala nepřímou diskriminaci občanů z jiných států EU.

ESD uznal, že problematika určování jmen občanů spadá do pravomoci členských států. Při výkonu těchto pravomocí ale musí členové EU respektovat unijní pravidla týkající se práva občanů EU pobývat na území jiného státu EU. I když obě děti ještě nespádaly do kategorií osob, jejichž práva na volný pohyb jsou podrobněji upravena v sekundárním právu EU (např. zaměstnanci, studenti, důchodci), klauzule o občanství EU omezeně chrání i je.

Problémy související s možností změny příjmení a zmatky spojené s jejich užíváním ve Španělsku jsou dle ESD pro děti pana Garcii Avella a paní Weberové rozhodně komplikací, která by mohla omezit jejich ochotu (a možnost) pohybovat se a usídlit se v jednotlivých zemích Evropské unie. ESD se ale zároveň musel vypořádat s námitkami Belgie, že abso-

lutní flexibilita při udělování osobních jmen či úplná absence pravidel by vedly k potížím při udržování veřejných registrů, při správě veřejných financí a v mnoha dalších oblastech, kde by multiplicita jmen vedla ke zmatkům. Navíc v Belgii existuje možnost požádat o změnu jména/příjmení přímo krále, který při (ne)povolení této žádosti požívá plné volnosti. Děti pana Garcii Avella a paní Weberové navíc dle belgických úřadů mohly používat „španělskou“ verzi svého příjmení ve všech zemích EU mimo Belgii. ESD uznal argumenty Belgie jako relevantní, ale i přesto v konkrétním případě považoval negativní dopady aplikace belgických pravidel za převažující nad potenciálním rizikem pro jednotnost fungování státní správy. V konkrétním případě proto ESD na dotaz belgické Státní rady odpověděl ve prospěch pana Garcii Avella a paní Weberové.

Na druhé straně ale ESD nevyžaduje od Belgie úplnou změnu národních pravidel pro osobní jména. Vliv občanství se omezuje na situace s mezistátním prvkem, jako jsou případy dětí s dvojitým občanstvím nebo rezidentů s občanstvím jiného státu, přičemž čistě vnitrostátní situace zůstávají v pravomoci jednotlivých zemí EU. Z rozhodnutí ESD tak vyplývá pouze požadavek na větší flexibilitu belgického systému, který by měl být schopen zohlednit specifické situace, jako jsou např. manželství občanů více států.

Dosud není zřejmé, zda byl rozsudek ESD v kauze Avello pouhou ojedinělou soudní intervencí do národních pravidel pro určování osobních jmen, anebo dalším milníkem expanze dopadu občanství EU na sféru doposud vyhrazené členským státům. Mezi zajímavé oblasti dalšího vývoje mohou patřit zejména následující otázky: prvou je transkripce jmen původně zapsaných v jiné abecedě do latinky (či alfabety) používané

jako standardní abeceda v příslušném členském státě. Druhým možným spouštěčem sporu je (ne)povolování změn křestních jmen, která jsou v odlišných státech (ne)považována za neuctivá, zesměšňující či nevhodná. V neposlední míře pak může vyvstat i otázka, jak bude ESD vykládat

hranice mezi vnitrostátní situací (kam jeho pravomoc nesahá) a situací s mezistátním prvkem. Jde např. o to, zda může být za kauzu s mezinárodním prvkem považována situace, kdy má dítě občanství pouze jednoho státu EU, ale občanství jiné členské země má většina jeho příbuzných. □

Ivo Šlosarčík (1974) přednáší evropské právo na Fakultě sociálních věd UK v Praze. Zakládající člen Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM, kde v současnosti působí jako ředitel pro výzkum. Zabývá se právními otázkami evropské integrace, reformy veřejné správy a problematikou evropské spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí.

Evropské občanství jako faktor tvorby společné evropské obrany

Tomáš Weiss

Evropské občanství jako soubor několika společných práv občanů členských států pochopitelně nemá přímý vliv na obrannou schopnost Evropské unie. Z pohledu konstruktivistické teorie se ale občanství může stát cenným příspěvkem na cestě k jednotné evropské obraně.

Role identity v evropské integraci

Proces evropské integrace probíhá větší či menší rychlostí již více než padesát let. Podíváme-li se zpět do doby po druhé světové válce, kdy původní Šestka založila Společenství uhlí a oceli, může se zdát až neuvěřitelné, že byly národy, které ještě několik let předtím stály na opačné straně fronty, schopny oprostít se od problematické minulosti a začít tak úzce spolupracovat. Bylo to možné zejména proto, že se spolupráce a integrace zprvu týkala zejména technických otázek, jako byly limity těžby nebo později odstraňování cel a kvót. Avšak v okamžiku, kdy se politici začali zabývat zahraničně-politickou nebo obrannou spoluprací, jednání buď zcela zkrachovala nebo vedla k nepříliš přesvědčivým výsledkům.

Příklady takových neúspěšných projektů jsou například pokus o založení Evropského obranného společenství a Evropského politického společenství na začátku padesátých let nebo Fouchetův plán v letech šedesátých. Evropská politická spolupráce z počátku sedmdesátých let a na ni navazující Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie (SZBP) pak sice byly realizovány, jejich fungování se ale liší od ekonomického základu evropské integrace díky zachování jednomyslnosti při rozhodování v Radě ministrů a z toho vyplývajícího mezivládního charakteru spolupráce.

Proč ale byli občané členských států ochotni vzdát se suverenity v ekonomické oblasti, a tak důsledně si hlídají svrchovanost v zahraniční a obranné politice? Jedním z možných vysvětlení je odlišné vyhod-

nocování priorit a odlišný způsob reakce v zahraniční politice jednotlivých zemí na rozdíl od relativní shody v ekonomických otázkách. Toto odlišné vyhodnocování priorit a volba reakcí vychází z odlišných historických tradic a zkušeností, odlišných hodnot, tedy toho, co můžeme souhrnně nazývat národní identitou.

V ekonomické oblasti nebyla spolupráce mezi evropskými státy velkým problémem, protože projednáváná témata, jako byl volný obchod bez umělých bariér nebo omezení nekalé konkurence, patřila k národním ekonomickým identitám všech zemí. Vzdali se tedy členský stát suverenity v oblasti zahraničního obchodu, činil tak s vědomím, že základní principy, kterými se jeho ekonomická politika řídila, nebudou ohroženy a při úspěšné spolupráci může jen získat. Teprve v poslední době můžeme vidět, že se ekonomická spolupráce začíná dotýkat témat, jež překračují společný základ víry ve volný trh. Průvodním jevem diskuze o evropském sociálním modelu jsou také zásadní neúspěchy v další integraci. Příkladem může být takzvaná Bolkensteinova směrnice o liberalizaci služeb.

Zahraniční politika na druhou stranu takový společný základ postrádá. Důraz na ochranu lidských práv sice může patřit mezi základní deklarované cíle zahraniční politiky EU, určujícím prvkem vztahů s třetími zeměmi ale stále zůstávají tradiční vazby jednotlivých členských států. Ty se ovšem navzájem výrazně liší, protože vznikaly nezávisle na sobě v průběhu mnoha desítek a někdy i stovek let. Některé vztahy jsou navíc ovlivněny společnou minulostí, stejným jazykem nebo nedořešenými konflikty. Je tedy přirozené, že státy nejsou ochotné vzdát se svébytné zahraniční politiky, protože se nemohou ztotožnit se stanovisky ostatních členských zemí. Pojmenování SZBP sice naznačuje určitý nadnárodní prvek, ve skutečnosti ale přetrvává mezivládní charakter.

Národní identita a obranná politika

Ještě výraznější je rozdíl mezi národními identitami v oblasti obranné politiky. Ta je součástí širší zahraniční politiky, avšak zajištění obrany země patří k nezákladnějším funkcím státu a národní pohled a tradice jsou proto ještě intenzivnější. Vyhraněný, historickou tradicí určený postoj ke krizi v oblasti Velkých jezer má jen několik členských států, všechny ale mají svůj vlastní přístup k zajišťování obrany svého území.

Národní identity hrály v obranné politice takovou roli, že bylo zapotřebí selhání během války v Jugoslávii a poté akce NATO v Kosovu, aby se členské státy dokázaly shodnout na samotné potřebě koordinovat bezpečnostní politiky a vytvářet společné vojenské jednotky EU. Od francouzsko-britské deklarace ze Saint Malo z prosince 1998 prochází evropská obranná politika překotným vývojem, přetrvává ovšem řada problémů, které se přímo odvíjejí od neexistence evropské identity.

Evropská bezpečnostní strategie, schválená Evropskou radou na summitu v Bruselu v prosinci roku 2003, stanoví čtyři základní cíle evropské bezpečnostní politiky. Evropská unie by měla být aktivnější, koherentní, schopnější a měla by spolupracovat s partnery. Kromě již zmíněného primátu národních identit při tvorbě obecné zahraniční politiky Unie, který zasahuje všechny čtyři cíle, se objevují specifické problémy obranné politiky zejména při budování schopnější Unie.

Události posledních několika let ukázaly, že evropské státy již nepotřebují udržovat stasisové pozemní armády, jež by měly být schopny ubránit zemi proti invazi. Po zhroutilí sovětského bloku je takový útok v nejbližších letech vysoce nepravděpodobný. Mnohem pravděpodobnější je nasazení menšího počtu vojáků na vzdálených bojištích, jako jsou například Afghánistán nebo Irák. Evropské jednotky by také měly předcházet nebo bránit občanským vál-

kám a genocidám, jako například operace Artemis v Kongu. Aby se Unie dokázala aktivně podílet na takových akcích, musí disponovat dostatečným počtem dobře vybavených vojáků a prostředky na jejich dopravu. Pokud bude chtít zabránit vyvražďování, bude navíc muset vyslat vojáky co nejrychleji, aby vůbec ještě bylo koho ochraňovat.

Vyzbrojování evropských armád a vojenský výzkum považuje Evropská unie za velmi aktuální a palčivé téma. Přestože je hrubý národní produkt EU srovnatelný se Spojenými státy, investují Američané do obranného sektoru v absolutních číslech více než dvakrát tolik. Navíc v Evropě se investuje většinou na národní úrovni, což je v porovnání se Spojenými státy podstatně méně efektivní. Unie totiž nedokáže využít možností, které by vyplývaly ze společného jednání se zbrojními firmami. V případě větších zakázek by Unie mohla nejen srazit cenu za jednotku, ale navíc by mohla uspořít na jednotném servisu nebo výcviku.

V minulém roce vznikla Evropská obranná agentura, jejímž hlavním smyslem je koordinace vojenských akvizic evropských zemí. Evropská komise navíc v září vydala Zelenou knihu zabývající se otázkou povinného vypisování výběrových řízení při nákupech vojenské techniky. Základní překážkou ale zůstávají národní preference vlád členských států. Vedle snahy zajistit zakázky vlastním zbrojním firmám a snižovat tak nezaměstnanost zůstává hlavním argumentem úsilí zajistit obranu země co nejvíce z domácích zdrojů a nespolehat se na import, i když by se jednalo o import ze zemí Unie. Snaha o soběstačnost v obranné politice vychází primárně z národní identity, z pocitu, že se země nemusí shodnout s ostatními státy na analýze situace a bude muset hájit svoje zájmy sama.

Možná ještě patrnější je vliv národních identit při rozhodování o vyslání vojáků na mise v zahraničí. Pokud bude chtít Evropská unie dosáhnout jakýchkoli výsledků, musí být schopna vyslat svoje síly rychlé reakce v co nejkratším čase. V současné situaci ale musí vyslání jednotek pochopitelně schválit národní parlamenty. Můžeme si tedy poměrně jednoduše představit situaci, kdy se Unie shodne na nutnosti akce, vypracuje plány a připraví přesun a poté bude několik týdnů čekat, než se sejdou parlamenty

všech zúčastněných států a akci povolí. V horším případě jeden ze sněmů vyslání neschválí a členský stát pak bude nucen své jednotky z akce stáhnout. Celé plánování pak může začít znovu od začátku.

Rozhodnutí o vyslání vojsk do zahraničí je příliš závažné, než aby se na něm nepodíleli přímo volení zástupci lidu. Pokud bychom chtěli vynechat národní parlamenty, museli bychom pak přenechat tuto pravomoc Parlamentu evropskému. Vyřešil by se tak problém s časem, protože by Unie musela čekat pouze na jediné hlasování.

V současnosti by se ale takový návrh zdál zcela pochopitelně absurdní. Jen stěží bychom se mohli domnívat, že by občané byli ochotní nechat Evropský parlament rozhodovat o tom, jestli se jejich vojáci zúčastní bojů v zahraničí. Na nižší úrovni se ovšem nikdo nepozastaví nad tím, že o vyslání místních jednotek rozhoduje český Parlament a ne třeba zastupitelstvo libereckého kraje. Je to pochopitelně proto, že je armáda jedním z faktorů národní a ne krajové identity. Zapojení Evropského parlamentu do rozhodování o vojenských akcích Unie proto budeme schopni považovat za přirozené teprve v okamžiku, kdy vznikne nejen jednotná evropská armáda, ale zejména tehdy, kdy se dokážeme na její příslušníky dívat jako na Evropany a ne jako na české vojáky přidělené ke společnému evropskému sboru. Jinými slovy v okamžiku, kdy budeme mít dostatečně silnou společnou evropskou identitu.

Vytváření evropské identity

Jedním z klíčových bodů konstruktivistického popisu evropské integrace je změna identity, která vyplývá z pokračující spolupráce. Konstruktivisté se domnívají, že pokud diplomaté členských zemí chtějí dosáhnout kompromisu a pokud věří tomu, že je takový kompromis možný, protože i jejich protějšky se na něm chtějí dohodnout, zahrnou jednotlivé delegace tento fakt už do své přípravy na jednání. Před dokončením své národní pozice se informují o názorech partnerských stran a protože chtějí dosáhnout dohody, přizpůsobí odpovídajícím způsobem svá stanoviska před zahájením samotných jednání.

Základním zdrojem postojů států k problémům mezinárodních vztahů je přitom právě národní identita. Postoje a následné

chování států jsou zase na druhou stranu základním zdrojem pro utváření národní identity. Pokud se tedy stanovisko státu změní už před samotným jednáním na základě více či méně oficiální konzultace s partnerskými státy a pokud takové konzultace budou ovlivňovat postoje země delší dobu, musí se nakonec změnit i národní identita. Takový proces probíhá ale zároveň ve všech zúčastněných zemích, a národní identity se proto postupně sblíží. V konečném důsledku by potom elity ve všech členských státech měly dosáhnout jednotného způsobu řešení problémů – tedy jednotné evropské politické identity.

Takový proces by mohl nabízet odpověď na problémy způsobené preferencí národního zbrojního průmyslu. Při jednotném řešení problémů není důvod, aby si stát udržoval co největší soběstačnost, protože se může spolehnout na to, že partnerské země budou uvažovat stejně a také stejně vyhodnotí rizika a hrozby. Snaha o soběstačnost by se proto přesunula na unijní úroveň.

Podobně by dopomohla evropská identita k tomu, aby národní parlamenty stejně vyhodnocovaly potřebu vyslání jednotek do zahraničí. Při jednotném způsobu řešení problémů by žádný z parlamentů nezablokoval vyslání. Přesto by se tak Unie nezbavila prodlení, které si vyžaduje projednávání a schvalování v jednotlivých zákonodárných sborech.

Přesun pravomoci na Evropský parlament je ale podstatně citlivější otázkou než jen „pouhý“ nákup zbrojního materiálu. Konstruktivistická změna identity se totiž týká zejména elit – osob, které se přímo účastní na jednání – a států jako celku. Netýká se už tolik běžné populace. Na změnu identity běžné populace by bylo zapotřebí dostatečně dlouhého období. Nákup vojenských prostředků se převážně většiny občanů nedotkne, stačí tedy změna postoje elit. Vysílání vojáků je ale téma, o které se občané určitě zajímat budou. Nestačí tedy změnit myšlení elit, ale bude zapotřebí změna identity většiny národa. I kdyby totiž reprezentanti států sami souhlasili s předáním pravomoci Evropskému parlamentu, nikdy to nebudou chtít udělat bez souhlasu svých voličů. Otázka je natolik citlivá, že by se mohla stát rozhodujícím volebním tématem.

Role evropského občanství při změně identity

Základním problémem je tedy urychlení změny identity obecné populace. Pokud bychom ponechali jednotlivé národy v izolaci, jediný proces, jenž by vedl ke změně identity, by bylo vyjednávání politických reprezentantů. Konstruktivisté popisují identitu jako kulturní konstrukt, který vzniká sdílením jedné interpretace historie a jednoho jazyka. Budeme-li tedy chtít urychlit změnu identity, musíme se soustředit na změnu těchto dvou faktorů.

Práva garantovaná evropským občanstvím mohou výrazným způsobem přispět ke změnám identity evropských národů. Za nejdůležitější bychom potom považovali právo usadit se kdekoli na území Unie a právo aktivní a pasivní účasti v místních volbách.

Právo usadit se kdekoli na území EU umožňuje daleko jednodušší migraci občanů evropských států. Pracovníci, kteří se rozhodnou nastoupit na místo v jiném členském státě, v takové zemi většinou i žijí a přivedou si s sebou své rodiny. V drtivé většině případů se jak zaměstnanci tak i jejich rodiny naučí jazyk svého nového, i když třeba jen přechodného domova.

Pokud se rozhodnou využít svého práva volit v místních volbách a ovlivňovat tak dění v místě svého nového bydliště, budou se muset alespoň částečně zabývat i obecnými postoji dané země k základním otázkám. I místní volby většinou nějakým způsobem odrážejí celostátní politiku, proto se volič před volbou musí seznámit s celospolečenskou debatou. Taková debata pochopitelně obsahuje národní interpretaci historie a vlastně i celou národní identitu dané země. Imigrant tak může porovnávat své chápání situace, které je ovlivněné jeho vlastním chápáním historie a vlastní identitou, s chápáním hostitelského státu. Výsledkem často protichůdných úvah pravděpodobně bude určitý kompromis – tedy úplně nová identita. Nejde ale jen o změnu identity jedné osoby, protože náš imigrant zároveň zprostředkovává odlišná pojetí svému okolí, a to jak v hostitelské zemi, tak i ve své zemi původu, kde stále udržuje kontakty s rodinou a přáteli.

Stejná úvaha platí i o výměnných studijních pobytech. Ovládnutí jazyka je samozřejmostí a odlišné interpretace událostí se při studiu v mezinárodním prostředí musejí logicky objevit.

Předchozí argumentace platí pochopitelně pro jakoukoli migraci. Evropské občanství

ale vytváří podmínky pro jednodušší pohyb občanů členských států. Pokud se bude po území Unie pohybovat dostatečný počet osob, bude to mít i vliv na identitu většinové populace. Tento přirozený proces, na rozdíl od složitějšího politického jednání, může vnímání evropského občanství podstatně urychlit.

Závěr

Evropské občanství sice na první pohled nemá žádný vliv na obrannou politiku Evropské unie. Na pohled druhý ale lze spatřit přímou souvislost mezi jednotným občanstvím a jednotnou politickou identitou. Taková identita je potom základní podmínkou úspěšného vytvoření jednotné evropské obranné politiky, která jediná může zaručit větší efektivitu evropských armád. □

Tomáš Weiss (1980) vystudoval evropská studia na FSV UK a na Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik. Zabývá se zahraniční a bezpečnostní politikou Evropské unie. V roce 2004 absolvoval stáž na Institutu pro bezpečnostní studia EU v Paříži.

Co znamená dánská výjimka z evropského občanství

Tereza Hořejšová

Dánské království se evropské spolupráce neúčastní v plném rozsahu. Po negativním výsledku referenda o Maastrichtské smlouvě v červnu 1992 si vyjednalo čtyři výjimky (*opt-outs*): ze společné měny euro, spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí, obranných aspektů Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a evropského občanství.

Ke vstupu v platnost Maastrichtské smlouvy byla nutná její ratifikace všemi členskými státy. Po dánském „ne“ nicméně ostatní evropské státy neměly v úmyslu znovu otvírat jednání o smlouvě, která byla výsledkem náročných kompromisů. Dánsko muselo situaci vyřešit samo. Řešení nastalého problému se odvíjelo od širokého konsenzu politických stran, které ve smlouvě vytipovaly čtyři nejproblematictější oblasti spolupráce pro dánské obyvatelstvo: společnou evropskou měnu, obrannou politiku, nadnárodní spolupráci v oblasti justice a vnitra a občanství EU. Evropská rada v Edinburku tyto výjimky Dánsku v prosinci 1992 schválila a upravenou smlouvou pak v referendu v květnu 1993 podpořili dánské občany.

Fakt, že se Dánsko nemůže plně účastnit spolupráce ve čtyřech oblastech evropské integrace, lze považovat za velmi komplikující a poškozující postavení Dánska v Unii. Především v případě výjimek na poli justice a vnitřních věcí a obrany se jedná navíc o velký paradox dánské evropské politiky. Výjimky byly přijaty v době, kdy nebylo jasné, jakým směrem se v těchto oblastech EU bude dále vyvíjet. Nadcházející vývoj byl nakonec odlišný od toho, co dánské politické špičky při projednávání výjimek předpokládaly. Dánsko se tak dnes nachází v paradoxní situaci, kdy mu výjimky nedovolí účastnit se spolupráce v jinak prioritních oblastech jeho politiky.

Komplikující charakter ale rozhodně nemá dánská výjimka na poli evropského občanství. Ta je s ohledem na nadcházející vývoj spíše považována za irelevantní.

Cílem tohoto článku je vysvětlit, v čem spočívá dánské chápání evropského občanství, jaká byla motivace k vyjednání této výjimky a konečně jaké jsou v současnosti její praktické dopady.

Tři, nebo čtyři výjimky?

Dříve než začneme analýzu dánského postoje k evropskému občanství, je třeba zodpovědět otázku, zda Dánsko v podstatě nemá pouze tři výjimky (bez evropského občanství). Tato čtvrtá výjimka totiž bývá většinou považována za irelevantní a v mnoha studiích není ani analyzována, pouze zmíněna „pro úplnost“. Rovněž poslanci ve Folketingu (dánském parlamentu) běžně hovoří pouze o třech výjimkách.

Obsah výjimky z občanství EU

Zmínku o evropském občanství jako irelevantní výjimce je nicméně třeba blíže specifikovat. Neznamená totiž, že evropské občanství či jeho obsah jsou irelevantní. Dánsko rozhodně nemá výjimku z toho, co je substancí evropského občanství. Dánské výjimce je spíše třeba rozumět jako okrajovému chápání evropského občanství. Dánové se obávají, že evropské občanství nahradí či může nahradit občanství národní. Dánské obyvatelstvo nechtělo, aby se EU vyvinula v těleso s občanstvím.

Občanství Evropské unie zavádí až Maastrichtská smlouva. Již během negociací o této smlouvě se ukázalo, že jednotlivé členské státy si pojem unijního občanství představují rozdílně. Články v Maastrichtské smlouvě týkající se občanství jsou tedy velmi kompromisními formulacemi (článek 8 – dnes článek 17 a článek 8a – dnes článek 18). Občanství Unie nabízí čtyři zvláštní práva:

- svobodu pohybu a usazení se kdekoli v Unii,
- právo volit a být volen do obecní samosprávy a do Evropského parlamentu v místě bydliště,

- diplomatickou a konzulární ochranu orgány jakéhokoli členského státu Unie v případě, že členský stát příslušníka Unie není ve třetí zemi konzulárně nebo diplomaticky zastoupen,
- právo petiční a právo obracet se na Evropského ombudsmana.

Dánsko ve skutečnosti patřilo mezi země, které prosazovaly většinu práv obsažených v pojmu občanství EU. Ještě před přijetím Maastrichtské smlouvy zavedlo, že všichni cizinci (tedy i ti z nečlenských zemí ES), kteří v Dánsku žijí déle než tři roky, smí hlasovat v komunálních volbách. Právě umožnění hlasování v komunálních volbách občanům z jiných členských států byl jeden z dánských návrhů na mezivládní konferenci v Maastrichtu. „Unijní občanství“ tedy pro Dány možná znělo příliš vznešeně, nicméně ve skutečnosti se jednalo především o možnost hlasovat či kandidovat v komunálních volbách či volbách do EP v jiných členských zemích či možnost požádat o pomoc ambasádu jiného členského státu ve třetím státě.

Po podpisu Maastrichtské smlouvy se nicméně debata v Dánsku soustředila na vnímání unijního občanství jako občanství nadnárodního. Vznikly obavy, že toto občanství nahradí občanství národní a že postupem času může dojít ke stírání rozdílu mezi národním a evropským občanstvím a občané jiných členských států by se tak mohli stát dánskými občany.

Podobně jako u jiných pokusů o prohloubení evropské integrace je pro Dány typický mírný skepticismus i v případě evropského občanství. Dánové jsou hrdí na to, že jsou Dánové a netouží po tom, aby byli vnímáni jako občané EU. Problém je možno nalézt v samotné symbolice pojmu občanství. Pojem „občanství“ je chápán v úzkém spojení s Dánskem a pouze Dánskem a zavedení jakéhokoli jiného občanství znamená hrozbu nejen pro dánský stát, ale i pro dánský národ.

Amsterodamský doplněk k Maastrichtské smlouvě

Unijní občanství bylo těžko stravitelné i v jiných členských státech, proto bylo doplněno, že evropské občanství je pouze doplňkem k občanství národnímu. Stejnou koncepci nalezneme také přímo v textu Amsterodamské smlouvy. Díky tomuto upřesnění se dá dánská výjimka považovat za irelevantní a nemá žádné praktické následky (na rozdíl od dalších tří výjimek). V důsledku toho, že je v Amsterodamské smlouvě přímo zahrnuto vysvětlení, že občanství Unie národní občanství nenahrazuje, není o této výjimce již ani zmínka ve zvláštním protokolu k této smlouvě o postavení Dánska (kde se řeší zbývající výjimky).

Další z argumentů, který hovoří o této konkrétní výjimce jako o „spící výjimce“, je ten, že ani ostatní členské státy neměly zájem na rozšíření pojmu evropského občanství. Např. Smlouva z Nice tento pojem nijak nedoplňuje a Amsterodamská smlouva, jak bylo uvedeno výše, pouze zdůraznila doplňující charakter evropského občanství k občanství národnímu. Stejně tak návrh evropské ústavní smlouvy nepřináší žádné nové právní problémy pro tuto dánskou výjimku (na rozdíl od nejasností, které ústavní smlouva přináší v souvislosti s výjimkami na poli justice a vnitra a obranné spolupráce).

Odbourání dánských výjimek

Pokud by v budoucnu došlo k odbourání dánských výjimek, musí k tomu dojít za dvou okolností:

- musí být svoláno referendum, ve kterém odbourání výjimky (či jedné výjimky) schválí voliči,
- Dánsko může kdykoli informovat ostatní členské státy o tom, že už nechce mít výjimky uvedené v Edinburském kompromisu (dokumentu, kterým Evropská rada Dánsku schválila čtyři výjimky v roce 1992) či v protokolu č. 5 o postavení Dánska.

Z výše uvedeného vyplývá, že výjimku nelze zrušit jiným způsobem, než rozhodnutím občanů Dánska v lidovém hlasování. Rovněž výjimka z evropského občanství nemůže být bez splnění této podmínky odbourána. Pokud by tedy mělo dojít k nějaké změně v dánských výjimkách, existují tři základní scénáře:

- odbourání všech výjimek najednou (tzv. „big bang referendum“),
- odbourání jednotlivých výjimek,
- změna (modernizace) jedné či více výjimek.

Posledně jmenovaný scénář, tedy možnost redefinice jedné či více výjimek, platí prakticky pouze pro výjimky na poli justice a vnitřních věcí a obrany. Co se týče výjimek z účasti na třetí fázi EMU, nelze nic předdefinovat – země buď přijme společnou měnu, či nikoli.

Těžko si lze rovněž představit jakoukoli alternativu k výjimce na poli evropského občanství. Přesto k jejímu formálnímu odbourání může dojít v případě, když to voliči schválí v referendu, jakkoli absurdní se pak takové referendum může zdát. Z důvodu absurdity výjimky na poli evropského občanství nelze předpokládat, že se k ní uskuteční samostatné referendum. Hlasování o této výjimce bude zcela jistě spojeno s hlasováním o jiné výjimce či např. s volbami. Zajímavá bude jistě kampaň před referendem o této výjimce, která se bude muset soustředit na ujištění Dánů, že výjimka žádný dopad nemá a že je třeba ji zrušit „pro pořádek“.

Naskytá se tedy otázka, zda je nutné, aby se konalo referendum o výjimce, která v podstatě nemá žádný význam. Tato varianta zatím nicméně nebyla diskutována. Z čistě právního hlediska je ale nepředstavitelné, že by k odbourání (byť sebeabsurdnější) výjimky došlo jiným způsobem než odsouhlasením v referendu.

V současné době existují pro odbourání dánských výjimek tři základní scénáře:

- referenda o každé výjimce zvlášť, tedy čtyři, popř. tři různá referenda,

- referendum o všech výjimkách najednou,
- referenda po skupinách, např. ve dvou až třech vlnách.

Existují argumenty pro i proti jednotlivým variantám. Pokud by byla zvolena první varianta, tedy čtyři různá referenda, mohl by se proces odbourání výjimek protáhnout na několik let. Jak ale bylo uvedeno výše, je krajně nepravděpodobné, že bude o výjimce z občanství hlasováno samostatně. Teoreticky však tato možnost existuje. Proti druhé variantě hovoří také fakt, že k smysluplnější debatě by přispělo, kdyby se každá výjimka mohla věcně diskutovat zvlášť. Lidové řečeno „házet výjimky do jednoho pytle“ by se mohlo vymknout kontrole a voliči by spíše mohli inklinovat k tomu, že se budou vyjadřovat k EU obecně, nikoli ke specifickému konkrétnímu problému. Třetí scénář kombinuje argumenty pro i proti obou předešlých – nebezpečí směšování debat (i když do menší míry) a delší proces rozhodování. Případné „ne“ jedné z výjimek může odsunout diskuzi o dalších výjimkách na později.

V souvislosti se zrušením referendem o evropské ústavní smlouvě (mělo se konat 27. září 2005) je pravděpodobné, že případné vyhlášení referenda o odbourání dánských výjimek bude odloženo na neurčito, a to minimálně do doby, kdy bude jasno, jak dál s ratifikační ústavní smlouvou. □

Tereza Hořejšová (1980) vystudovala *Evropská studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy, strávila rovněž několik studijních pobytů na Institutu politikologie Kodaňské univerzity. Působí v Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM a je šéfredaktorkou internetového portálu EurActiv.cz. Zabývá se politikou skandinávských států, především Dánska a Švédska a jejich vztahem k evropské integraci.*

Rovnost evropských občanů v praxi: Romové a kočovníci

Martina Kalinová

Institut evropského občanství je zcela mimořádným jevem. Tento, i v rámci evropského práva zvláštní, „institut sui generis“ evokuje myšlenku jednoty a rovnosti evropských občanů a představu existence (rovněž mimořádných) výhod pro toho, komu členství v komunitě evropských občanů náleží. Můžeme se tedy ptát: kdo se může stát „evropským občanem“? Jsou si opravdu všechny tyto osoby rovné a panuje mezi nimi jednotata? A jaké mimořádné výhody plynou z existence občanství pro jeho držitele? Na první pohled se zdá, že odpověď na všechny otázky bude jednoduchá a jasná, ale když se na toto téma podíváme důkladněji, shledáme, že skutečnost je mnohem komplikovanější. Z údajů uvedených ve Smlouvě o Evropském společenství je možné dovodit, že evropským občanem je každý občan členského státu Unie a že každý tento občan má nárok na požívání několika určitých výhod.

Fakt bezpodmínečné návaznosti těchto výhod na občanství sám o sobě implikuje představu rovného přístupu k těmto výhodám pro všechny občany EU. Když se však podíváme na jednotlivé, konkrétní výhody, zjistíme, že jejich dostupnost pro všechny, kteří na ně mají teoretický nárok, zdaleka není samozřejmá. Speciální práva, která přináší status evropského občana, zahrnují: (aktivní i pasivní) volební právo ve volbách obecních a do Evropského parlamentu (dle článku 19 Smlouvy o Evropském společenství), právo na diplomatickou a konzulární ochranu prostřednictvím úřadů jiného členského státu, pokud nemá členský stát občana v příslušné zemi zastoupení (dle článku 20 Smlouvy o Evropském společenství), petiční právo do Evropského parlamentu a právo obracet se na ombudsmana (dle článku 21 Smlouvy o Evropském společenství), a konečně – uvedeno však jako první, v článku 18 Smlouvy o Evropském společenství – právo na svobodu

pohybu a pobytu. Odstavec 1 článku 18 doslova říká: „Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v předpisech přijatých k jejímu provedení.“ A právě „výhrada omezení a podmínek“ představuje kámen úrazu pro nejednoho občana Unie, který by se chtěl spolehnout pouze na deklarované právo svobody pohybu a pobytu. Omezení pohybu osob po EU je možno chápat jako nutné zlo, bez něhož by byla ohrožena samotná existence volného pohybu. Jedná se o případy, kdy je třeba brát v první řadě v potaz veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví a „vyšší zájmy“ členského státu. Záludnější jsou ovšem ony podmínky. Přestože mají občané Unie jako jediní výslovné právo vstoupit na území EU (tato pozitivní diskriminace byla přijata Evropským soudem pro lidská práva jako výjimka s opodstatněním, že Evropská unie tvoří „speciální právní řád“), existují určitá kritéria bránící volnému pohybu.

Romové, Cikáni, kočovníci a evropské občanství

V případě nesplnění požadovaných kritérií k dosažení určitých statusů (pracovník, student, důchodce, osoba samostatně výdělečně činná, určitý příbuzný některé z těchto osob) je totiž možné, že evropský občan výhod, které přináší volný pohyb osob, nebude moci využít. A tady se dostáváme zpátky na začátek, k rovnosti evropských občanů. Nejlépe si budeme moci ilustrovat její realitu na příkladu skupiny osob, která je sice značně rozmanitá, ale státními i evropskými institucemi vnímána jako jednotlivý celek. Jedná se o společenství nazývané Radou Evropy „Romové, Cikáni, kočovníci“, tedy o osoby, které představují, jak vyplývá z mnoha výzkumů a jiných zdrojů (mj. studie Programu pro rozvoj UNDP Spojených

národů, výroční zprávy EUMC 2003/2004, část Racism and Xenophobia in the EU Member States. Trends, Developments and Good Practice.), ty nejchudší, nejvíce znevýhodněné a diskriminované a nejméně vzdělané a zaměstnané obyvatele států Unie. Do této široké skupiny bývají zařazováni členové romského etnika (případně národnosti), příslušníci jiných etnik, pro jejichž kulturu je charakteristický kočovný způsob života (například Irští kočovníci), osoby, jejichž povolání je tradičně spjato s životem „na cestě“, jako jsou například zaměstnanci cirkusu, a dále pak lidé žijící primárně v mobilním obydlí, především tzv. New Age Travellers. Je třeba zdůraznit, že ačkoli nejvíce viditelným rysem je pro většinou populaci kočovný způsob života těchto osob, zahrnuje někdy majorita do tohoto celku i osoby romského či jiného původně kočovnického původu, kteří žijí i třeba po generace sedentarizovaně, tj. usazeně. A naopak jsou někdy osoby, které pocházejí z kočovnického rodu či které samy kočovaly, z tohoto společenství vyřazovány, přestože u nich přetrvává kočovnická identita mnohdy rovněž po generace. V této skupině tedy k sobě bývají přiřazovány etnické či národnostní menšiny a skupiny „pouze sociální“. Neexistuje, a ani nemůže existovat přesná diferenciací těchto skupin, neboť s nadsázkou platí to, co pravil jeden vyznavač hnutí New Age: „Typů kočovnických skupin je tolik, co kočovníků.“ Avšak všechna společenství, která bývají do skupiny „Romové, Cikáni, kočovníci“ řazena, mají i přes svou diverzitu a svébytnost řady z nich společný onen výše zmíněný fakt, tedy jisté společenské postavení, řadí je z pohledu mnohých na nejspodnější příčky sociální hierarchie, což v rámci efektu uzavřeného kruhu ještě posiluje jejich vyloučení ze společnosti.

Není tématem tohoto článku rozebírat detailně příčiny či navrhnout nápravu

tohoto stavu, je však nezbytné připomenout, že společenská exkluze těchto osob je způsobena především po staletí se vyvíjejícím přístupem majority ke specifickým skupinám i k jejich celku, nikoli v prvé řadě vinou jich samotných. Pokud ovšem za provinění nepovažujeme rezistenci vůči represím či asimilačním tlakům. Kromě určitých specifických předsudků vůči jednotlivým skupinám (například Romům kvůli barvě pleti, Irským kočovníkům kvůli národnosti, novodobým kočovníkům kvůli domnělému zneužívání omamných látek apod.) se od dob, kdy evropská civilizace postoupila na další stupeň svého vývoje a zdejší etnika se natrvalo usadila, vyvinul i zvláštní druh xenofobie vůči lidem, jejichž způsob života je kočovný. A tak již od středověku bývali tito jedinci a jejich společenství zahrnováni do jednoho celku složeného z tuláků, obchodníků, Romů (o nichž se zprvu myslelo, že to jsou egyptští křesťanští poutníci), dráteníků a dalších lidí a jako s tuláky a kočovníky s nimi bylo krutě zacházeno.

Od těch dob se pohled na tyto odlišné způsoby existence vyvíjel, byť tento vývoj téměř stagnoval až do 19. století, kdy byl převažující pouhý odpor, s několika výjimkami požadavku asimilace (například za Josefa II.), nahrazen paternalistickými, případně romantickými postoji majoritní společnosti. Romantika se brzy téměř vytratila, paternalismus se přetransformoval v silnější asimilační tendence a spolu s tím trvala i tradiční snaha o separaci těchto lidí od majority, například formou zvláštních legitimací jim vydávaných (ve Francii, Československu atd.). Vrcholem této snahy byly aktivity fašistů za druhé světové války, byť pro ně bylo primární nikoli hledisko sociální, tedy způsob života, ale „rasové“. Různě postižení byli i mnozí neromští kočovníci, ale již tehdy tvořili ti nejhůře perzekvovaní, a to Romové, z tohoto kočovnického celku většinu.

Asimilační tlaky i úsilí o izolaci, případně likvidaci Romů a kočovníků pokračovaly i po druhé světové válce, ať už se jednalo kupříkladu o umístování navrátilců z koncentračních táborů do táborů internačních v Československu či třeba o odebírání dětí a nucené sterilizace Jenišů, Romů a dalších (i bývalých) kočovníků ve Švýcarsku, Norsku či Švédsku. Svě vykonaly i mnohé právní

předpisy zakazující kočování a zejména kvůli nim i odlišnému historickému vývoji došlo k tomu, že dnes se evropští kočovníci, praktikující tento způsob života, vyskytují téměř pouze na území bývalé tzv. západní Evropy, tedy ve starých členských státech EU. Situace lidí žijících kočovně a částečně i usazených kočovníků se začala výrazněji měnit až od 60. let 20. století, kdy se na ně začala upínat pozornost mezinárodních organizací a různých občanských iniciativ. Od té doby představy ideálního společného soužití a hodnocení těchto osob, vytvářené v rámci různých vědních oborů, prošly dalšími několika fázemi a i dnes existuje množství názorových proudů.

V současnosti je jisté to, že přestože určité rysy, které mají některé kočovné a romské skupiny společné, působí jako pozůstatky společnosti tzv. tradičního typu (například hierarchické uspořádání společnosti, založené na rodině, dodržování vlastních morálních pravidel apod.), nelze na příslušníky těchto komunit či na jejich kulturu nahlížet jako na méněcenné, ale jako na alternativní k majoritě. Segregace či exkluze plodí další, ještě výraznější vyloučení a diskriminaci. Jediným možným osvědčeným řešením je hlubší integrace, nikoli asimilace, do společnosti, přičemž klíčovou úlohu hraje snaha o odstranění příčin exkluze, především xenofobních postojů společnosti jako celku antirasistickou výchovou celé společnosti (včetně Romů a kočovníků), a úsilí o zlepšení sociální situace kočovníků a Romů pomocí jejich lepšího přístupu ke vzdělání a následně tak k zaměstnání.

Aktivity EU k vylepšení situace kočovníků

Tato fakta si stále více uvědomuje i Evropská unie, která si inkluzi sociálně vyloučených skupin včetně menšin stanovila spolu s bojem proti chudobě jako jednu z cílů v rámci Lisabonské strategie. Vzdělávání je téma, kterému se EU věnuje v souvislosti s kočovníky především a celoživotní vzdělávání a rekvalifikace patří k předním metodám, které chce Unie použít na zlepšení své ekonomiky. V poslední době je věnována zvýšená pozornost i interkulturnímu vzdělávání a boji s rasismem a xenofobií, zvláštní zájem pak Unie projevuje o Romy (viz například návrhy směrnice o postavení Romů). Ti v současné

době představují největší etnickou (národnostní) menšinu Evropské unie a ozývají se hlasy, že právě oni jsou jedinou opravdu „evropskou“ menšinou či těmi jedinými pravými „Pánevropany“.

Jaká je však jejich situace v praxi? Již jsme naznačili, že ze svého „euroobčanství“ netěží nějaké větší výhody, ani snad kvůli teoretickému „panevropanství“, ba naopak. Přestože by se mohlo zdát, že kočovník by mohl být ten, kdo práva volného pohybu osob bude využívat možná nejvíce, zdá se, že úplný opak je pravdou. Jak je to možné?

Někteří odborníci tvrdí, že vztah mezi občanstvím EU a svobodou pohybu není dosud zcela jasný. Do kategorie občanů spadají i osoby, které dříve volný pohyb využívat nemohly. Evropský soudní dvůr se opakovaně odmítl vyjádřit k otázce, zda má evropské občanství přímý účinek, ale sám od poloviny 90. let 20. století začal uplatňovat zákaz diskriminace z důvodu občanství i na osoby, které pod volný pohyb osob nespádají (případy Grzelczyk, C-184/99, Martínez Sala C-85/96). Jiní však tvrdí, že se jedná o vágní formulaci, kterou je třeba doplnit předpisem typu *lex specialis*, a to článkem 39 Smlouvy o Evropském společenství, který vymezuje, kdo se volného pohybu může účastnit. Prvky práva na volný pohyb se dnes podle odborníků neomezuji na aktivity spojené s prací a do budoucna se předpokládá uplatnění této svobody bez ohledu na ekonomickou činnost. Návrh evropské ústavní smlouvy praví: „Každý občan členského státu je občanem Unie. Občanství Unie má být doplňující ke státnímu a nemá ho nahradit.“ V odstavci 2 pak potvrzuje zmíněná práva občana EU, přičemž volný pohyb je uveden na prvním místě, ovšem i zde se zaručuje právo na pohyb výslovně jen pracovníkovi a jen v uvedených situacích. Někteří autoři jako Pieter van der Mei se proto domnívají, že chudí stále nemají plně přístup k výhodám, jež občanství EU nabízí. P. van der Mei tvrdí, že Evropský soudní dvůr není ochoten tuto situaci řešit. Myslí si, že je třeba, aby bylo občanství upraveno tak, aby bohatí i chudí měli v rámci něho stejná práva.

Otázka financí se jeví jako problematická zejména v souvislosti s možností získání statusu studenta, důchodce či osoby samostatně výdělečně činné, nicméně i status

pracovníka je problematický. Přestože EU postupně začala soustřeďovat svou pozornost i na formy práce a potřeby pracovníků, které jsou typické právě pro kočovníky, zůstávají tito obyvatelé členských států těmi nejvíce vyloučenými z pracovního procesu a rovněž těmi nejvíce diskriminovanými.

Podobně jako řada jiných etnických, národnostních, náboženských a dalších menšin i Romové a kočovníci dávají často přednost tomu být samoživitelem, neboť chtějí předejít konfliktům a obecně kontaktům s majoritní společností (to souvisí i s tím, že etnické kočovné skupiny a některé romské komunity stále dodržují tradiční „kodex čistoty“ – morální pravidla, která mimo jiné stanovují, že majorita je vnímána jako „nečistá“). Mnoho členů kočovných skupin vykonává několik povolání souběžně. Máloukterý kočovník bývá zaměstnán na dobu neurčitou, většinou se jedná o krátkodobé úvazky typu sezónní práce či jednorázové zakázky. Dnes je podle *acquis* „pracovníkem“ také ta osoba, která je zaměstnána na částečný úvazek (viz například případ Evropského soudního dvora C – 53/81 Levin [1983] ECR 1035), i ta, jejíž plat je nižší než minimální mzda, avšak „nahodilou“ a „příležitostnou“ práci vykonávanou bezdomovci“ už komunitární právo nepokrývá.

Migrující pracovníci pobývající v jiném členském státě by si měli zařídit i povolení k pobytu, jehož pořízení pro kočovníky rovněž může kvůli administrativním a dalším složitostem představovat značnou potíž. Veškeré kontakty s úřady a majoritou jsou pro ně dosud vesměs obtížné, neboť mnozí mají po špatných zkušenostech, vyplývajících z historie i z osobních prožitků (především s diskriminací, obtěžováním a xenofobií), obavy je kontaktovat. Překážky představují i nízká informovanost a vzdělání kočovníků (mnohdy i negramotnost), někdy nedostatečná znalost oficiálního jazyka a v neposlední řadě i fakt, že řada členů kočovných komunit nemá v pořádku nebo vůbec nevládní důležité osobní doklady. Jde zejména o rodné listy, doklady o sňatku, osobní identifikační průkazy, pasy, povolení k pobytu, potvrzení o (hlavně státem poskytovaném) zdravotním či sociálním pojištění, dokumenty spojené s bydlením, vlastnictvím, vzděláním

či zaměstnáním. Komplikaci představuje i to, že státy neuznávají tradiční sňatky kočovníků a Romů.

Další překážkou pro pohyb kočovníků může představovat povinnost nosit u sebe občanský průkaz (identifikační průkaz) nebo pas. Situace může být ještě komplikovanější pro kočovníky ze zemí, kde nejsou ID karty či osobní (občanské) průkazy povinné, a ještě více například pro kočovníky ze Spojeného království, kde občanské průkazy již padesát let neexistují.

„Pracovníkem“ je podle *acquis communautaire* i ta osoba, která zrovna nepracuje, ale je ochotna v budoucnu nějakou práci přijmout. Za dobu vhodnou k nalezení práce je považováno tři až šest měsíců, nezaměstnaný ale může v cizím státě pobývat i déle, pokud není závislý na sociálním systému. Kočovníci obecně sociálních výhod příliš nepožívali (většinou kvůli snaze nebyt s majoritou v kontaktu, natož na ní být závislý, ale i z důvodů souvisejících s problematickou komunikací se státní mocí), ale počet těch, kteří tak činí, pomalu stoupá, hlavně v důsledku úbytku příležitostí pro tradiční kočovnické profese a v souvislosti s výrazným omezováním kočování.

Nárok na státem poskytované služby a podpory se tradičně odvíjel v prvé řadě od délky pobytu v jiné zemi EU. Kočovníci by zřejmě nejčastěji spadali do kategorie „přechodného pobytu“. Omezit nárok příslušníků kočovných skupin na pomoc od státu mohl paradoxně požadavek dostatečného finančního zabezpečení – málo peněz totiž může vést ke ztrátě statusu osoby pobývající někde přechodně. Mnozí kočovníci, příkladem mohou být někteří Irští kočovníci, kteří jsou občany Irska pobývajícími v Británii, by ale mohli spadat i do kategorie „trvalý pobyt“. Pokud by si vyřídili potřebné administrativní formalities k udělení potvrzení o povolení pobytu, měli by mít teoreticky nárok na téměř stejné výhody poskytované státem jako místní občané. Překážkou k dosažení takového stavu však může být fakt, že oprávnění k obdržení určité podpory od státu může být podmíněno mimo jiné i posouzením možného budoucího vývoje. Nárok na státní pomoc pak nevznikne tomu, od koho stát očekává, že by se v budoucnu mohl stát zátěží pro jeho sociální systém, tedy

hlavně tomu, kdo pracuje nepravidelně či málo vydělává.

P. van der Mei tvrdí, že dnes, v době evropského občanství, mají teoreticky všichni občané EU legálně pobývající v jiném členském státě právo na státní podpory za stejných podmínek jako místní občané (tj. většinou existence pojištění a určité odpracované doby). Jak vyplývá z případového práva Evropského soudního dvora, státy už nemohou v poskytování sociálních výhod dělat rozdíly mezi evropskými občany na základě státního občanství/národnosti nebo délky pobytu. Evropský soudní dvůr totiž rozhodl, že nárok na státní podpory nelze podmiňovat určitou délkou pobytu. Nárok má být navázán na udělení statusu „Community worker“ („pracovník Evropského společenství“), který má získat jen ten, kdo odvádí práci „effective and genuine“ („efektivní a poctivou“). Za pracovníka se tak nepovažuje osoba, jejíž aktivity jsou „marginální a doplňkové“, a je možné, že právě takto by dle Evropského soudního dvora mohla být charakterizována práce leckterých kočovníků. Takoví občané EU mají právo na práci, ale mohou spoléhat jen na legislativu týkající se neekonomických residentů.

Nelze opomenout to, že pro kočovná společenství bývá nejvyšší hodnotou (velko)rodina, respektive klan či rod. Proto pro ně může být problémem i to, jak je „rodina“ (poměrně úzce) definována v komunitárním právu. Dá se očekávat, že pokud výhod volného pohybu osob kočovníci využijí, využijí i práva vzít s sebou své příbuzné, kteří jsou pro ně většinou nepostradatelní. Problémem však může být povinnost zaměstnance zajistit jim „přiměřené“ ubytování, je totiž otázkou, zda je ve všech státech a za všech okolností karavan, jiný obytný vůz či stan za takové považován.

Mnozí kočovníci a Romové nejenže pracují většinou „nahodile“ či „marginálně“, ale jsou leckdy oficiálně i „bezdomovci“. Kočovníci jsou totiž velmi často osobami bez trvalé adresy a například v Británii jsou považováni za bezdomovce i tehdy, táboří-li na nelegálním stanovišti. Kromě toho jsou především Romové dokonce nezřídka i osobami bez státní příslušnosti. Mnozí Romové žijí s dlouhodobým povolením k pobytu, někteří ale nemají ani to. Tento problém se

vyskytuje ponejvíce v Německu, kde od dob 2. světové války do roku 1999 žila většina Romů, Sinti a kočovníků pouze s dočasným povolením k pobytu, platným několik týdnů, a to i po několik generací. Někteří takto žijí dodnes. Desítky lidí, kterých se to týká, lze nalézt i v Řecku a Rakousku, kde dokonce až 80% příslušníků skupin Romů nemá rakouské občanství. Tento stav samozřejmě pro dotyčné osoby přináší množství nevýhod, mezi jinými i značné omezení volného pohybu či přístupu k sociální pomoci. Tzv. „statelessness“ (status bez státního občanství) při tom odporuje řadě mezinárodních konvencí a smluv, vytvořených především na půdě OSN, zejména Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech (čl. 24), Úmluvě o právech dítěte (čl. 7) a Konvenci o omezení „statelessness“ (statusu bez občanství). Šance na získání státního občanství v jiné zemi se pro Romy či kočovníky jeví – už kvůli častému požadavku vysokého stupně integrace do společnosti – jako zcela minimální.

Výrazné výhody z evropského občanství zatím v dohledné době většině kočovníků a Romů zřejmě nepoplynou, protože stále převládá ekonomická hierarchizace unijního

obyvatelstva, ve které patří mezi ty vyloučené. Evropské občanství však může mít alespoň symbolický smysl, mohlo by třeba posílit pocit identifikace s majoritní společností. Je možné, že identita „Evropana“ by kočovníkům a Romům mohla připadat méně svazující než národní či „státní“ identita státu, jehož jsou občany. Musíme si uvědomit, že po staletích nátlaků přetrvává obecná nedůvěra k majoritě a všemu, co s ní souvisí. Nutnost přijmout identitu státu se totiž příliš neslučuje s tradiční hierarchií identit běžnou u kočovníckých a romských komunit. V těchto společenstvech je na prvním místě rodina, pak rod (klan), kmenové podskupiny a skupiny, a pak teprve identita místa (regionu, kraje) nebo etnická, národnostní či státní identita, přičemž lze pozorovat častou pluralitu identit (například některý britský Rom se cítí být, kromě člena rodiny, rodu a „kmenového“ společenství, obyvatelem jedné z částí Spojeného království, pak teprve Romem a zároveň i Britem a Evropanem).

Závěr

Přestože Evropská unie záslužně bojuje proti většině forem diskriminace, sama de

facto nepřímo diskriminuje některé své občany, a to především ty, kteří se mohou nejméně bránit, neboť právě jejich chudoba či nízká vzdělanost, jež jsou hlavními důvody této diskriminace, jim jejich pozici výrazně ztěžuje. Nelze však opomenout ani to, že se Unie snaží o zlepšení postavení těchto znevýhodněných a ze společnosti v mnoha směrech vyloučených osob, a to, jak se zdá, vhodným způsobem, když se zaměřuje na vzdělání, zvyšování kvalifikace, boj proti rasismu a podporu interkulturní výchovy. Výsledky těchto snah jsou ovšem, zejména kvůli špatné koordinaci, stále jen velmi málo uspokojivé. Avšak dokud nebudou politické a ideologické cíle Unie převládat nad ekonomickými, pravděpodobně nebude ani velká šance, že by evropské občanství mohlo přinášet stejné výhody všem občanům EU stejně. □

Martina Kalinová (1979) vystudovala *Západoevropská studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Zabývá se problematikou menšin, především Romů a kočovníků v Evropě.*

15-miliónový národ v 10-miliónovej krajine

Vladimír Bartovic

Na maďarskej politickej scéne už dlhé roky rezonuje na jednom z prvých miest záujmu otázka etnických Maďarov žijúcich v susedných štátoch. Táto otázka rozdeľuje nielen maďarské politické strany, ale aj obyčajných ľudí. Najkontroverznejšou sa pravidelne stáva s blížiacimi sa voľbami, keď jednotlivé politické strany rozduchávajú túto – pre maďarského občana citlivú – problematiku s cieľom získať v predvolebnom boji čo najviac hlasov. Pohľad na Maďarov žijúcich za hranicami svojej vlasti determinuje aj pozíciu Maďarska na ceste medzi nacionálnou a občianskou spoločnosťou. Posledným vyvrcholením v tejto oblasti sa stalo minuloročné referendum o udelení dvojitého občianstva zahraničným Maďarom.

4. jún 1920

Koniec Prvej svetovej vojny, s ním súvisiaci rozpad Rakúska – Uhorska a napokon Trianonská zmluva zo 4. júna 1920 spôsobili, že Maďarsko prišlo o dve tretiny svojho vtedajšieho územia a polovicu maďarsky hovoriaceho obyvateľstva. Táto hlboká psychologická, ako aj demografická rana sa dodnes nezahojila. Trianon zostáva pre Maďarov historickou nespravodlivosťou, na ktorú sa nedá zabudnúť a ktorej dôsledky v podobe veľkého počtu krajanov žijúcich v okolitých štátoch stále existujú. Odhadovaný počet Maďarov žijúcich mimo svojej vlasti je päť miliónov. Z toho väčšina žije v okolitých štátoch – takmer 1,5 milióna v Rumunsku, 520 tisíc na Slovensku, 300 tisíc v Srbsku a 156 tisíc na Ukrajine.

Dôsledky trianonskej zmluvy boli síce nakrátko neutralizované počas Druhej svetovej vojny keď Maďarsko získalo niektoré stratené územia späť, ale po tom, čo sa opätovne ocitlo na strane porazených štátov, jeho hranice sa vrátili do svojej „trianonskej“ podoby. V nasledujúcom období komunizmu boli nacionalistické myšlienky spojené so znovuzjednotením maďarského národa potláčané. Dôvodom bolo, že väčšina etnických Maďarov žila v „priateľných krajinách“, s ktorými malo Maďarsko podpísané zmluvy

o priateľstve, garantované hranice a dokonca aj zmluvy zabraňujúce dvojitému občianstvu. Po páde železnej opony a nastolení demokracie sa však dlho potláčaná otázka etnických Maďarov takmer okamžite dostala do popredia, kde zostáva až dodnes.

Už na prvom zasadnutí demokraticky zvoleného parlamentu v roku 1990 vtedajší maďarský premiér Jozsef Antall vyhlásil, že sa cíti byť premiérom všetkých pätnástich miliónov Maďarov a nielen tých niečo vyše desiatich miliónov žijúcich v Maďarsku. Už vtedy tento jeho výrok vzbudil veľké pobúrenie v okolitých štátoch. Zo strany maďarského premiéra to bolo gesto, ktoré neznamenal výzvu na revíziu trianonskej zmluvy, ale výzvu na určité symbolické zjednotenie Maďarov. Napriek tomu, že Trianon považujú za nespravodlivý, si všetky relevantné maďarské politické strany uvedomujú, že nie je možné ho nijakým spôsobom revidovať, a že hranice štátov v karpatskej kotline sú dané a nemenné. Potvrdzujú to aj nové zmluvy podpísané s okolitými štátmi, ktoré tieto hranice garantujú.

Krajanský zákon

Otázka etnických Maďarov bola prioritnou záležitosťou najmä pravicových vlád, ktoré v tejto oblasti vystupovali radikálnejšie. Ich počiatočné snahy, ktoré smerovali k tomu, aby bola v okolitých krajinách etnickým Maďarom poskytnutá autonómia, neboli úspešné. Vnútropolitická scéna v týchto štátoch na to nielenže nedávala nádej, ale práva národnostných menšín v týchto krajinách mnohokrát neboli na štandardnej úrovni. Situácia sa výrazne zlepšila až s výmenou ich mocenskej garnitúry. Na Slovensku a v Rumunsku sa strany zastupujúce etnických Maďarov dokonca stali súčasťou vládných koalícií, aj keď požiadavku na autonómiu nemohli otvorene vysloviť ani v tejto situácii.

Pomerne priaznivá situácia však bola využitá vládou Viktora Orbána na presadenie tzv. krajanského zákona, ktorý poskytuje etnickým Maďarom určité výhody. Patrílo sem napríklad právo pracovať v Maďarsku

tri mesiace do roka, bezplatnú zdravotnú starostlivosť, zľavy na hromadnú dopravu, či štipendiá pre deti učiace sa v maďarskom jazyku. Európska únia vyhlásila, že zákon je nezlučiteľný s európskym právom, pretože umožňuje diskrimináciu na základe etnického pôvodu. Z tohto dôvodu bolo z pôsobnosti zákona vyňaté Rakúsko a jeho takmer 70 tisícová maďarská menšina. S textom zákona nesúhlasili ani Rumunsko a Slovensko. Podobne ako EU protestovali proti diskriminácii na základe etnického pôvodu a zároveň proti zasahovaniu zákona do ich suverenity. V roku 2003 bol preto na základe konzultácií s Benátskou komisiou Rady Európy, Slovenskom a Rumunskom zákon socialistickou vládou Pétera Megyessiho zmenený a jeho najkontroverznejšie prvky odstránené. Z textu zákona bola vymazaná aj deklarácia o znovuzjednotení maďarského národa, ktorá iritovala okolité vlády a vyvolávala zbytočné protimaďarské postoje.

Dvojité občianstvo

Otázka udelenia dvojitého občianstva krajanom začala výraznejšie rezonovať až v roku 2003. Ako prvá prišla žiadosť zo strany srbských Maďarov. Po tom, čo vláda Pétera Megyessiho túto iniciatívu v podstate odmietla, pripravila Svetová federácia Maďarov petíciu na vyhlásenie referenda o udelení dvojitého občianstva krajanom. Jej požiadavkou bolo udeliť maďarské občianstvo každému, kto je držiteľom preukazu zahraničného Maďara a požiada o to. Na podporu tejto iniciatívy sa pridali maďarské strany v zahraničí, ako aj opozičné strany Mladí demokrati (FIDESZ) a Maďarské

Maďarské zákony považujú referendum za platné, ak sa ho zúčastní aspoň jedna polovica elektorátu, alebo ak sa za jednu z odpovedí vysloví aspoň 25 % elektorátu.

demokratické fórum (MDF). Pod petíciu sa podpísalo cez 300 tisíc občanov. Zákonná podmienka na vyhlásenie referenda – 200 tisíc podpisov tým bola splnená a maďarský prezident po preskúmaní otázky ústavným súdom referendum vyhlásil. Toto sa uskutočnilo 5. decembra minulého roku a otázka udelenia dvojitého občianstva bola spojená s otázkou privatizácie zdravotníctva. Socialistická vláda nového premiéra Ferenc Gyurcsány sa postavila negatívne k obom otázkam a viedla kampaň, ktorej cieľom bola nízka účasť obyvateľstva na referende. Vláda teda dúfala, že obyvatelia budú hlasovať najmä nohami. Jej predpoklady nakoniec vyšli, a aj keď sa tesná nadpolovičná väčšina zúčastnených voličov vyslovila v prospech dvojitého občianstva – referendum nebolo platné.

Prečo dvojité občianstvo?

Dôvodov, prečo chcú zahraniční Maďari získať dvojité občianstvo je viacero. Na jednej strane je to posilnenie pocitu spolupatričnosti s materskou zemou a zadostučinenie z napravenia „trianonskej“ krivdy a na strane druhej praktické výhody vyplývajúce z občianstva. Keďže možnosť pracovať a slobodu pohybu v štátoch EÚ zabezpečuje aj občianstvo inej členskej krajiny, maďarské občianstvo by malo praktický význam predovšetkým pre Maďarov žijúcich v nečlenských krajinách EÚ. Vzhľadom k tomu, že vstup Rumunska do EÚ sa očakáva v roku 2007, táto otázka sa týka predovšetkým Maďarov žijúcich na Ukrajine a v Srbsku.

Zo strany Maďarska by mohlo mať dvojité občianstvo výhodu v silnejšej pozícii v rámci EÚ, v potenciálnom riešení demografického problému znižovania počtu obyvateľstva a tým úbytku pracovnej sily, ktorá začína v Maďarsku v niektorých sektoroch chýbať.

Výhra v referende bola veľmi dôležitá aj v súvislosti s mocenským bojom. S občianstvom by ruka v ruke prišlo aj volebné právo, a to pre nezanedbateľnú skupinu voličov, ktorých priazeň by s naj-

väčšou pravdepodobnosťou získali strany, ktoré najviac obhajovali ich záujmy t.j. FIDESZ a MDF.

Argumenty

Maďarská vláda sa v referendovej kampani postavila proti schváleniu dvojitého občianstva. Argumentovala najmä medzinárodnými komplikáciami, neustálym utápaním sa v minulosti a nacionalistickým pozadím referenda. Silným argumentom proti občianstvu sa stala aj hrozba hromadného príchodu krajanov. Premiér Ferenc Gyurcsány odhadol počet imigrantov najmenej na 800 tisíc, čo by podľa neho spôsobilo astronomické náklady pre maďarský štátny rozpočet a enormnú záťaž zdravotného a sociálneho systému.

V debate pred referendom sa jednotlivé politické strany vzájomne neustále obviňovali. Opozícia vinila vládu z nedostatočnej ochrany maďarského národa, z výpredaja národných záujmov a zo stavby steny medzi Maďarskom a jeho krajanmi. Vláda opozíciu naopak obvinila z nacionalizmu, populizmu a zo sociálnej demagógie. Podľa premiéra Gyurcsány a podľa predáka opozície Viktora Orbána sa v referende rozhodovalo o budúcnosti Maďarska. Gyurcsány žiadal obyvateľov, aby sa vyslovili v prospech moderného „európskeho“ Maďarska a Orbán zase voličov varoval, že referendum ukáže „naším nasledovníkom, akí sme boli“.

Medzinárodné komplikácie

Jedným z vládnych argumentov proti dvojitému občianstvu boli aj možné medzinárodné komplikácie. Európska únia sa síce vyjadrila, že považuje občianstvo za vnútornú záležitosť jednotlivých členských krajín, ale prípadné udelenie občianstva stovkám tisícom ľudí prakticky zo dňa na deň by sa jej určite dotklo, najmä ak jediným kritériom jeho udelenia by bola národnosť žiadateľa. Najväčšie výhrady proti dvojitému občianstvu vyjadrilo Rumunsko, ktoré oznámilo,

že by neumožnilo svojim občanom mať zároveň maďarské občianstvo a museli by sa vzdať rumunského, respektíve by ho boli zbavení. Rovnaká situácia je na Ukrajine, kde dvojité občianstvo vylučujú zákony. S rumunskou vládou dokonca prebehla výmena názorov keď Ferenc Gyurcsány bol nútený obhajovať legitimitu referenda a udelenia dvojitého občianstva a zároveň agitovať proti účasti voličov a proti dvojitému občianstvu ako takému.

Záver

Aj keď referendum o udelení dvojitého občianstva nakoniec nebolo platné a vláda sa už do konca volebného obdobia touto problematikou zaoberať nebude, získať maďarské občianstvo pre etnických Maďarov nie je až tak zložité ani v súčasnosti. Maďarsko ich už dávnejšie zvyhodňuje. Zatiaľ čo ostatní uchádzači musia splniť podmienku trvalého pobytu v dĺžke najmenej osem rokov, ten kto dokáže, že má aspoň jedného predka s maďarským občianstvom musí splniť lehotu iba jeden rok. Zatiaľ čo však klasickým spôsobom získalo maďarské občianstvo v období rokov 1999 – 2001 iba niečo cez 13 tisíc etnických Maďarov, v prípade dvojitého občianstva by podľa niektorých odhadov šlo o jeden až dva milióny ľudí.

V kontexte neúspešného referenda sa zdá, že proces tvorby charakteru spoločnosti a proces vysporiadania sa s vlastnou minulosťou ešte nie je v Maďarsku ukončený. Otázka zahraničných Maďarov bude určite ešte niekoľko rokov rezonovať na maďarskej politickej scéne. Vstup krajín s výraznou maďarskou menšinou do EÚ však prispeje k jej upokojeniu a môže byť dokonca určitým symbolickým znovuzjednotením maďarského národa aj bez potreby udeľovania dvojitého občianstva krajanom. □

Vladimír Bartovic (1980) pôsobí v Inštitúte pro evropskou politiku EUROPEUM.

Evropský občan a veřejná správa

Richard Pomahač

Když byla z popudu Evropské rady, která se sešla v roce 1974 v Paříži, vytvořena pracovní skupina pro otázky evropského občanství, šlo tehdy shodou okolností o reakci na výhrady uplatňované Velkou Británií a Dánskem po jejich vstupu do Společenství. Tyto spíše právně-technické než čistě politické výhrady směřovaly především k otázkám státní příslušnosti než k občanství, nicméně vyvolaly vedlejší efekt, který přišel některým dalším členským státům docela vhod. Byla tak dokořán otevřena Pandořina skříňka a začal se odvíjet proces, v němž zazněly hlasy o potřebě dotknout se zcela fundamentálních a v tomto smyslu i věčných problémů evropské politické integrace. Politické zadání pařížského summitu požadovalo, aby byly prozkoumány podmínky, za nichž mohou státní občané nabýt více práv díky vlastnostem komunitárního práva. V textu zadání se nadto hovořilo o občanských právech vyplývajících z členství ve Společenství. Nabízela se otázka, jakou povahu může mít v evropském právu *pacte de citoyenneté* jako předpokládaný pramen těchto práv.

Definici občanství zavedlo do komunitárního práva španělské memorandum k příslušnému článku Smlouvy o ES, v němž se pravilo, že „občanství je osobní a nezczitelné právní postavení státních příslušníků členských států Unie. Tyto osoby realizují svá speciální oprávnění, vznikající vzhledem k příslušnosti k Unii na jejím území, a to bez újmy na postavení příslušníka členského státu Unie“. Konstrukce evroobčanského vztahu v Maastrichtské smlouvě nepochybně přesahuje obsah pojmu *status civitatis*.

Evropské občanství prošlo v devadesátých letech zkušebními obdobími. Lze dát za pravdu názorům, vyslovovaným již na počátku tohoto období, že davy Evropanů patrně mnohem více než přínos dodatečných práv zaregistrovaly realitu měnové unie. Evropští občané byli přesvědčováni, že peníze způsobují o to vyšší pohodlí, čím pohodlněji lze s nimi nakládat. Komfortnost platebního styku – jak ve smyslu spíše francouzském (*confort*) jako pohodlí, tak spíše anglickém (*comfort*) jako útěcha – může být občany úspěšně ověřena buďto tak, že se už nadále nebudou muset

o měnový problém starat, nebo že se jim i při obecném nedostatku peněz bude zdát, že něco funguje jednodušeji.

Občanství v německém kontextu

I nadále se však pojetí evropského občanství potýká s tím, s čím se trápí všichni, kdo zůstanou v zajetí konceptu občanství tradičně zakotveného v té či oné národní představě. Je znám pokus definovat pojem občanství pomocí pojmu státní příslušnosti a je jasné, že lidé, kteří pomíjejí rozdíl mezi pojmy občanství a státní příslušnost, nemohou být takovouto definicí příliš uspokojeni. Předpokládejme však blízkost našeho a německého právního jazyka a vzpomeňme si, že v německém kontextu obvykle nepracujeme s dvojicí pojmů, ale s nesyonymní triádou *Staatsbürgerschaft*, *Staatsangehörigkeit* a *Volksangehörigkeit*. A jako by ani toto nestačilo, zavádí se v tomto kontextu i termín *Staatszugehörigkeit* pro druhou generaci imigrantů, kteří si mohou německé občanství zvolit.

Zamýšlíme-li se nad historickým významem slov, pak nás v uvedeném případě patrně napadne, že získat postavení státního občana bylo v německém prostředí něco jiného, než se stát měšťanem. Není proto bez zajímavosti skutečnost, že donedávna bylo pro cizince obtížnější získat německé občanství než například francouzské. A podíváme-li se k našim jižním sousedům, pak není historicky náhodné ani proslulé rakouské lpění na vzdání se cizího občanství v procesu naturalizace, ani to, že v řadě praktických momentů předčil v Rakousku státní občanství jiný srovnatelný institut – *Heimatrecht*.

Občanství ve francouzském kontextu

Francouzský prototyp občanství bývá oprávněně stavěn do protikladu k německému. Francouzské občanství mělo od Velké revoluce ve znaku svobodu a rovnost, zrovna tak jako patrný participační ideál. Ve vztahu k francouzskému prototypu se hovoří nejčastěji o smíšeném, liberálně-republikánském modelu občanství. Jde o zemi přistěhovalců, proto zde došlo též více uplatnění *ius soli*.

Stmelujícím momentem obsahu francouzského občanství je však patrně *laïcité*, tedy určitý stupeň vyvážení tolerance a republikánské aspirace k sociální a politické jednotě.

Občanství v britském kontextu

Ještě složitější problém je spojen s britským prototypem občanství. *Citizenship* je v této tradici spíše neprávním konceptem, i když *Law of Settlement* znalo již někdy v polovině 17. století způsob, jak vyhledat farnost, ke které ten či onen občan přirozeně patřil. Je jedním ze známých paradoxů britského konstitutionismu, že se od 19. století vysvětluje rozdíl mezi poddanými Jehojo Veličenstva a britskými občany tak, jako by Británie byla tou nejfunkčnější republikou. *Citizenship* v britské tradici je tedy především souhrn občanských práv, přičemž být poddaným Jehojo Veličenstva je i podmínkou občanství.

Občané a cizinci

Res publica je občanskou korporací a jako taková přikládá občanství kreativní význam pro osobní statut. Cizinci nejsou, vyjádříme-li se slovy smluvní teorie, členy paktu – nemusejí být loajální, mohou se dovolávat zvláštních výsad a mohou bez následků odmítnout splnit povinnosti, za jejichž neplnění jsou občané sankcionováni. Cizinci se nemohou vždy spoléhat na to, že mají všechna práva jako občané, což je jeden z projevů známého paradoxu lidských a občanských práv.

Stírá-li se rozdíl mezi občany a cizinci, pak zejména v tom smyslu, že cizinci se mohou stát starousedlíky. Pro příklad lze jít do některých skandinávských zemí, kde se v nedávné minulosti stávala většina cizinců usedlíky s velmi výhodným statutem až překvapivě rychle. Denizen požívá zpravidla tatáž sociální, hospodářská i kulturní práva jako *citizen*, přičemž jeho největší jistotu představuje právo na trvalý pobyt. *Denizenship* je v poslední době chápáno především jako předstupeň občanství a v dobách intenzivní migrace se zdůrazňuje, že starousedlíkem by se neměl stát ten, kdo neprojevuje rozhodnou vůli k případnému přijetí občanství.

Leckterému člověku by koneckonců mohlo být jedno, zda je spíše příslušníkem toho či jiného politického útvaru, či převážně jen usedlíkem v tom či onom místě, kdyby mu veřejné úřady nedávaly najevo, že to jedno není. V úředním světě se pak docela nevinná situace může přetavit na téměř osudový rozpor mezi obecným zacházením s občany a zvláštním zacházením s cizinci. To, co vnímá jako projev dobré správy občan, může pak cizinec vidět zcela opačně.

Občanství a ústavní smlouva

Charta základních práv Evropské unie vyjádřila nepochybný úmysl skloubit vnitřní a vnější projevy dobré správy na všech úrovních tak, aby se s cizinci úředně nezacházelo jinak než s občany, neexistuje-li k tomu dostatečně spravedlivé odůvodnění. Týká se to i rozhodování národních, regionálních a místních vlád v rámci nepřímého výkonu evropského práva. Základní právo – vtělené nejnověji do článku II-101 Smlouvy o Ústavě pro Evropu – není vázané na státní příslušnost, ale jeho nositelem jsou všechny fyzické nebo právnické osoby s legálním bydlištěm nebo sídlem v členském státě Unie. Každá takováto osoba má právo na to, aby její záležitosti byly vyřízeny institucemi, orgány a jinými subjekty Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Toto ustanovení je při dodržení zásady subsidiarity určeno i členskými státy, pokud uplatňují právo EU, aniž by šlo o rozšíření působnosti evropského práva nad rámec pravomocí Unie.

Dobrá správa v pojetí evropské ústavní smlouvy zahrnuje právo být slyšen dříve, než je přijato správní opatření s případnými nepřiznivými důsledky pro své adresáty, právo mít přístup k dokumentům ve vlastní věci při dodržení oprávněných požadavků důvěrnosti a profesního i obchodního tajemství či povinnost úřadů odůvodnit rozhodnutí. Každá osoba má právo na náhradu škody, způsobené institucemi nebo úředníky Evropské unie při plnění úředních kompetencí, a to v souladu s obecnými právními zásadami, které jsou společné členským státům.

Dobrou zprávu o zakotvení subjektivního práva na dobrou správu je třeba doplnit poněkud úsměvnou terminologickou poznámkou. Název, který zní ve francouzštině *droit à une bonne administration*, v angličtině *right to good administration*, v němčině *Recht auf eine gute Verwaltung*, ve španělštině *derecho a una*

buena administración, či v italštině *diritto ad una buona amministrazione* se bez velkých rozpaků oficiálně překládá ve slovenštině jako *právo na dobrou správu věcí veřejných*, či v polštině jako *prawo do dobrej administracji*. Český překlad Smlouvy o Ústavě pro Evropu hovoří o *právu na řádnou správu*.

Lze jen litovat, že právo na dobrou správu nebylo výslovně zmíněno již v Prohlášení lidských a občanských práv z roku 1789, pak by asi překlad nedělal takové potíže. Když bylo o 215 let později zpracováno memorandum konference pořádané Radou Evropy na téma Právo na dobrou správu, vyšlo přesvědčivě najevo, že o tomto základním právu lze hovořit především jako o právu třetí generace, neboť jde o právo, jemuž odpovídá řada obtížných veřejných úkolů i povinností na straně vykonavatelů veřejné správy. Dobrá správa je jako právní pojem rozložena do 29 položek, z nichž jen některé jsou obvyklými instituty českého správního práva, s nimiž operuje jak správní, tak zejména soudní praxe.

Stěží bychom mohli nalézt seriózního programového odpůrce prohloubení a rozšíření soudní kontroly nad sférou exekutivy a administrativy v evropském správním prostoru. Koneckonců již Jean Monnet přesvědčoval před více než půlstoletím politiky i odbornou veřejnost, že nadnárodní vláda a správa může být stravitelným soustem jen tehdy, jestliže je důsledně soudně kontrolována.

Evropský soudní dvůr byl koncipován jako silný správní soud, který posuzuje právní kvalitu normativních, obecných i individuálních aktů přijímaných na nadnárodní úrovni. Z této jeho pravomoci se postupně rozvíjejí funkce ESD jako ústavního soudu, neboť rostou ambice Evropských společenství a jejich nynějšího nástupce Evropské unie přijímat nejenom obecné či individuální vládní a správní akty, ale i normativní legislativní akty. Roste rovněž i význam následné soudní kontroly nařízení a směrnic – či v perspektivě evropské ústavní smlouvy – evropských zákonů a rámcových zákonů.

Respekt k základním právům, od něhož se odvíjí činnost všech institucí Evropské unie, vede zároveň k tomu, že Evropský soud se musí zabývat žalobními body namítajícími porušení základních práv. Správní žaloby často argumentují způsobem, který je příznačný pro ústavní stížnosti, a Evropský soudní dvůr nemůže tuto argumentaci přehlédnout a vy-

hradit ji pro jiné řízení, které by se zabývalo výlučně ústavněprávní stránkou věci.

Konstitucionalizace dobré správy v Chartě základních práv EU vede k tomu, že se argumenty namítající nedostatek řádné péče a odpovědnosti mohou opřít o mnohem pevnější základ. Nezapomínejme, že právo na dobrou správu jako základní právo začalo působit v prostoru, který je ohraničen těmito faktory:

- přímým výkonem práva EU evropskou exekutivou a administrativou,
- nepřímým výkonem evropského práva ústřední, regionální, popř. místní exekutivou a administrativou členských států EU,
- výkonem soudní kontroly veřejné správy, a to jak na úrovni evropských soudů, tak na úrovni soudů členských států.

Evropská unie nedisponuje legislativní pravomocí pro úpravu společných základů nebo obecného právního rámce správního řízení či jiných exekutivních a administrativních procedur, pokud výkon této veřejnoprávní činnosti není svěřen do výlučné působnosti orgánů EU. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu zejména důsledky rozdělení odpovědnosti za výkon exekutivních a administrativních funkcí mezi Unii a členské státy podle principů subsidiarity a proporcionality. V duchu těchto principů ponechávají opatření orgánů EU co nejvíce prostoru pro rozhodování orgánů členských států. Jestliže však vede použití zásady subsidiarity k nečinnosti orgánů Unie, vyžaduje se na členských státech, aby iniciativně přijímaly a uskutečňovaly veškerá vhodná opatření k plnění svých závazků. Pro evropskou exekutivu zároveň platí, že má náležitě zohlednit to, aby zatížení – ať už finanční nebo administrativní, které dopadá nejen na Unii jako celek, ale též na jednotlivé vlády, místní samosprávy, podnikatelské subjekty a občany – bylo co nejmenší a úměrné cíli, kterého se má dosáhnout. □

Richard Pomahač (1953) působí jako docent na Univerzitě Karlově a na Vysoké škole ekonomické v Praze. Specializuje se na evropské veřejné právo a srovnávací správní vědu, je spoluautorem řady monografií a vysokoškolských učebnic, publikuje pravidelně v časopisech *Veřejná správa*, *Právní rozhledy* a *European Review of Public Law*.

Občianstvo EÚ a imigrácia v španielskom kontexte

Zuzana Kunská

Koncept európskeho občianstva bol najdôležitejším osobným príspevkom španielskeho premiéra Felipe Gonzáleza v negociáciách predchádzajúcim Maastrichtskej zmluve začiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia. V tom období okolo 600.000 Španielov žilo a pracovalo v okolitých jedenástich členských štátoch EÚ. V Španielsku sa naopak legálne usadilo len 150.000 občanov EÚ. Ukončenie sedemročného prechodného obdobia na voľný pohyb španielskych pracovníkov po vstupe krajiny do ES sa časovo zhoduje so zavedením inštitútu európskeho občianstva. Po roku 1993, kedy vstúpila do platnosti Maastrichtská zmluva, sa občania Španielska stali zároveň občanmi európskymi. Približne v rovnakom čase došlo k výraznej zmene Španielska, tradične vysielajúceho pracovnú silu, v krajinu imigračnú alebo cieľovú pre občanov tak členských krajín EÚ (komunitárni imigranti) ako i mimo EÚ (extrakomunitárni imigranti).

Počas maastrichtských jednaní, ktoré začali koncom roku 1990 a boli ukončené v decembri 1991, predložili predstavitelia Španielska k mnohým otázkam konštruktívne návrhy. Nemecko, ktoré nezabudlo Španielsku podporu pri zjednocovacom procese, mu povolilo zhostiť sa počas negociácií úlohy najvplyvnejšieho južného aktéra EÚ. Madrid považoval za kľúčové nasledovné tri záležitosti: okrem konceptu európskeho občianstva a otázok s ním súvisiacich (napr. Európsky pas) to bola ekonomická a sociálna kohézia (vytvorenie Kohézneho fondu) a vznik Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (CFSP).

Klasické verzus európske občianstvo

Občianstvo môžeme vo všeobecnosti definovať ako právny a politický status prostredníctvom ktorého občan ako jednotlivec získava určité práva (občianske,

politické, sociálne) a zároveň má určité povinnosti (napr. platenie daní, tradične výkon vojenskej služby atď.), ktoré ho oprávňujú účastniť sa na spoločenskom živote štátu, ktorého sú občanom. Toto oprávnenie vyplýva z demokratických zásad suverenity národa. Občan (Španielska, Británie, USA atď.) disponuje právami, ktoré mu priznáva ústava, avšak okrem nich má povinnosti vzťahujúce sa k spoločenstvu.

Tieto práva a povinnosti sa vzťahujú na osoby, ktoré žijú v štáte, ktorého sú občanom. Osoby žijúce na území, ktorého nie sú štátnym občanom sú spravidla z týchto práv a povinností vyňatí. Jedná sa predovšetkým o prisťahovalcov pochádzajúcich z krajín mimo EÚ – extrakomunitárnych imigrantov, ktorí žijú v niektorej z členských krajín Únie. Každý štát disponuje vlastnými normami, ktoré regulujú spôsob získavania občianstva, čiže statusu občana daného štátu.

Tento klasický koncept občianstva existuje od čias liberálnych revolúcií konca 18. storočia, kedy prvoradý dôraz bol kladený na národný štát ako politické spoločenstvo združujúce jednotlivcov – občanov. Občianstvo sa podľa klasických teórií vzťahovalo na národnosť.

Právny rámec európskeho občianstva

Koncept európskeho občana sa zrodil v holandskom Maastrichte 7. februára 1992, kedy bola podpísaná Zmluva o založení Európskej únie. Európske občianstvo, vzťahujúce sa na občanov všetkých členských krajín EÚ, nenahrádza, ale dopĺňa štátne občianstvo. Občianstvo EÚ, založené na reciprocite práv Európanov v mnohých aspektoch predstavuje novú hranicu. Keď jediným rozdielom medzi občanmi a cudzincami bola národnosť prijímajúceho štátu, vývoj smeroval k znižovaniu rozdielov prostredníctvom rovnosti sociálnych

práv udeľovaných imigrantom, ktorí boli predovšetkým pracovníkmi. Situácia sa zmenila zavedením kategórie Európanov, ktorá zvyrazňuje rozdiely medzi statusom komunitárnych a extrakomunitárnych imigrantov.

V záveroch summitu v Tampere (15. – 16. október 1999) sa vyskytoval okrem iných cieľ, aby bola štátnym príslušníkom tretích krajín s dlhodobým legálnym pobytom ponúknutá možnosť získania štátneho občianstva členského štátu EÚ, v ktorom pobývajú. Získanie štátneho občianstva istým spôsobom uľahčuje imigrantom integráciu, hoci nie je konečným cieľom integračného procesu a ako také nerieši problémy so sociálnym vylúčením a diskrimináciou. Napriek tomu je získanie štátneho občianstva mimoriadne dôležitým krokom k začleneniu sa do hostiteľskej spoločnosti, nakoľko poskytuje občianske práva a de iure umožňuje imigrantovi účasť na politickom, občianskom, spoločenskom, ekonomickom a kultúrnom živote členského štátu.

Správa Európskej komisie z novembra 2000 uvádza koncept občianskej príslušnosti, ktorý znamená priznanie určitých základných práv a povinností imigrantom, ktoré by inak nadobúdali postupne v priebehu rokov. Primárnym cieľom konceptu občianskej príslušnosti je, aby s nimi bolo v hostiteľskom štáte zachádzané rovnako ako so štátnymi občanmi, aj keď ešte nie sú naturalizovaní. Základný rámec občianskej príslušnosti predstavuje Charta základných práv (Časť II. Zmluvy o založení Ústavy pre Európu), pričom niektoré práva imigrantov vyplývajú už z univerzálnej podstaty týchto práv a iné sú odvodené od práv príslušajúcich občanom EÚ: právo voľného pohybu a pobytu, právo pracovať, usadzovať sa a poskytovať služby, právo voliť a kandidovať vo voľbách do Európskeho parlamentu a v komunálnych voľbách, prá-

vo na diplomatickú a konzulárnu ochranu, petičné právo, právo na prístup k dokumentom a zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Získanie občianskej príslušnosti po určitom počte rokov by mnohým imigrantom pomohlo integrovať sa do hostiteľskej spoločnosti. Rovnako by sa mohlo stať prvým krokom v procese získania plnohodnotného občianstva daného členského štátu.

Španielsko – nová imigračná krajina

Integrácia Španielska do Európskych spoločenstiev a následný ekonomický rast krajiny mali za následok výrazné zvýšenie imigrácie od polovice osemdesiatych a najmä v deväťdesiatych rokoch minulého storočia. Počet cudzincov v Španielsku vzrástol z 241.971 v roku 1985 na 499.773 v roku 1995. Podľa národného štatistického úradu bolo začiatkom tohto roka v Španielsku registrovaných 3.691.500 cudzincov, čo predstavuje 8,4% z celkovej populácie Španielska.

Táto zmena nebola len kvantitatívna, ale aj kvalitatívna. Do polovice deväťdesiatych rokov takmer 60% zahraničných pracovníkov pochádzalo z krajín EÚ. Následne sa toto percento výrazne zredukovalo v prospech imigrantov z tretích krajín, najmä zo Severnej Afriky (Maroko), Latinskej Ameriky (Ekvádor, Kolumbia, Peru), Ázie (Čína) a nedávno i z východnej Európy (Bulharsko, Rumunsko, Poľsko). Komunitárnych imigrantov, vlastníc práva občanov EÚ v súčasnosti prevyšujú imigranti extrakomunitárni, na ktorých sa tieto práva nevzťahujú. Výnimku tvoria rodinní príslušníci občana EÚ (ktorým môže byť i občan tretej krajiny v manželskom zväzku s občanom EÚ, ďalej deti mladšie ako 21 rokov alebo staršie deti závislé na rodičoch – typicky študenti či handicapovaní, rodičia oboch manželov, pokiaľ sú na nich závislí a žijú spoločne s pracovníkom), na ktorých sa naopak európske občianstvo vzťahuje.

Prílev zahraničnej pracovnej sily ide ruka v ruku s obdobím ekonomického rastu. Demografické údaje navyše dokazujú, že Španielsko potrebuje a v najbližších desaťročiach bude potrebovať imigrantov. Dôvodom je, že krajina si nemôže dovoliť dlhotrvajúce starnutie svojej populácie, pokiaľ sa má udržať dynamika ekonomického rastu. Dopady poklesu pôrodnosti

v posledných rokoch je náročné kompenzovať v strednodobom horizonte bez pomoci imigrantov.

Z hľadiska previazanosti imigračnej politiky EÚ a Španielska ako členského štátu je potrebné zdôrazniť, že udelenie povolenia k pobytu a práci v Španielsku ešte neznamená, že imigranti z nečlenských krajín budú mať automaticky právo žiť a pracovať kdekoľvek v EÚ. Pri extrakomunitárnej migrácii platí odlišný režim ako pri komunitárnej migrácii, teda migrácii v rámci EÚ, kde sa aplikuje právo občanov EÚ na voľný pohyb osôb. Aj toto právo ale má svoje výnimky, napríklad zavedenie prechodných období na slobodu pohybu osôb zo strany väčšiny pôvodných štátov pätnásť voči novým členským krajinám po ich vstupe do EÚ (pravidlo 2+3+2 roky). Rozdiel v stupni integrácie komunitárnych a extrakomunitárnych imigrantov je značný.

U prvých menovaných je integrácia omnoho jednoduchšia a bezproblémovjšia. V dnešnom Španielsku počet imigrantov z tretích krajín vysoko prevyšuje počet imigrantov z EÚ. Až dve tretiny z nich patria ku kategórii extrakomunitárnych imigrantov. Tento fakt vysvetľuje nízku úroveň integrácie imigrantov v Španielsku. Medzi hlavné dôvody, pre ktoré sú komunitárni imigranti viac integrovaní do hostiteľskej spoločnosti patrí predovšetkým fakt, že sú občanmi EÚ, ktorá predstavuje priestor s podobnými kultúrnymi a historickými charakteristikami, jednotnú ekonomickú zónu, podobné pracovné prostredie a pracovné návyky, prípadne nároky na vzdelanie, odbornú prax atď.

Integrácia imigrantov – cesta k multikulturalizmu?

Jedným z dôsledkov integrácie extrakomunitárnych imigrantov v prijímajúcej spoločnosti je vznik tzv. sociálnej diverzity, to znamená koexistencie viacerých rozdielnych sociálnych skupín v jednom spoločenstve. V Španielsku sa imigrácia postupne stávala rozhodujúcim ukazovateľom kultúrnej diverzity, jednak kvôli svojej špecifickosti (politicko-právne aspekty občianstva), ako aj záujmu, ktorý tento fenomén vyvolával v ostatných členských krajinách EÚ.

Prítomnosť imigrantov odlišného pôvodu vnáša do prijímajúcej spoločnosti

diverzitu, rast etnickej plurality, čerstvý vzduch. Základnými identifikačnými znakmi etnickej komunity sú predovšetkým národnosť, jazyk, náboženstvo, prípadne niektoré fyzické znaky. Nadnárodné migračné procesy sú zdrojom permanentnej obnovy etnickej diverzity prijímajúcej spoločnosti a tým pádom i zdrojom stále viacej sa rozmáhajúceho multikulturalizmu tej istej spoločnosti. O pôvodnej etnickej spoločnosti veľa vyjadří jej vzťah k imigrantom, teda k rozdielnej etnickej skupine. Prijímajúca spoločnosť má spravidla dve možnosti: prijať ju ako seberovnú, uznať jej základné práva, alebo sa k nej postaviť ako k etnickej menšine a prijať ju ako podriadenú, menejcennú skupinu.

Samotný pojem multikulturalizmus označuje politiku, ktorá zdôrazňuje jednotné charakteristiky rozdielnych svetových kultúr, najmä ak spolu koexistujú v jednej prijímajúcej krajine. Slovo multikulturalizmus bolo prvýkrát použité v roku 1957 v súvislosti so Švajčiarskom a rýchlo sa rozšírilo v 60. rokoch v Kanade.

Výsledky rôznych štúdií k problematike sociálneho začleňovania imigrantov upozorňujú, že sociálna politika v Španielsku nebude úspešná, pokiaľ sa jej nepodarí odstrániť prekážky, ktoré menšine bránia v prístupe k ekonomickým prostriedkom (zamestnanie, mzdy, sociálne služby atď.) a k politickému občianstvu (stabilita právnych vzťahov, uznanie politických práv). V súčasnom období rozširujúcej sa Európskej únie ostanú moderné politické proklamácie o multikultúrnej európskej spoločnosti len frázami a bez praktickej realizácie budú viesť k legitimácii vykorisťovania a statusu podriadenosti etnických minorít.

V súčasnosti Španielsko napriek nesporenej snahe politických elít postráda konečný model sociálnej integrácie imigrantov. Dôkazom toho je vývoj oficiálnej politiky štátu v posledných rokoch, ktorá dostatočne nedefinovala základné orientačné línie vzťahu spoločnosti k imigrantom. Najväčší záujem v tejto oblasti vyvolal návrh na reformu španielskeho vzdelávacieho systému. Ide o návrh implementovať multikultúrnu výchovu a vzdelávanie do španielskych škôl. Multikultúrna výchova je definovaná ako výchovné pôsobenie zamerané na rozvoj chápania iných kultúr,

na rozvoj tolerancie estetického vkusu voči iným kultúram a v konečnom dôsledku na rozvoj medziludskej tolerancie. Rôzne kultúry chápe ako prirodzene rovnocenné, berie však do úvahy ich historické a sociálne súvislosti, ich rôzne spôsoby sebakomunikácie. Multikultúrna výchova je dnes dôležitým prostriedkom odstraňovania xenofóbie, rasizmu a predchádzania etnickým nepokojom.

Príklad Latinoameričanov

Byť európskym občanom je nevyhnutnou podmienkou pre získanie práce v EÚ, nakoľko len na občanov EÚ sa vzťahuje právo na voľný pohyb pracovníkov. Vzťah medzi občianstvom EÚ a slobadou pohybu je však dodnes nejasný. Na takmer rovnakú úroveň dôležitosti sa šplhá znalosť jazyka prijímajúcej krajiny. Tento fakt vysvetľuje, prečo sú v Španielsku tak početní pracovníci z Latinskej Ameriky i napriek tomu, že nie sú občanmi EÚ. Patria teda do kategórie extrakomunitárnych imigrantov postrádajúcich status európskeho občana. Navyše často čelia rôznym administratívnym prekážkam, nedostatočnej informovanosti a mnohí majú nízke vzdelanie, čo im bráni v získavaní lepších pracovných miest.

Keďže zatiaľ neexistuje dohoda s krajinami MERCOSURU o voľnom pohybe osôb, mnohí občania Latinskej Ameriky pracujú v Španielsku ilegálne. Kabinet Josého Zapatera sa tento problém snaží riešiť novým Imigračným zákonom, platiacim od 7. februára 2005. Ilegálni imigranti, pracujúci v Španielsku minimálne od augusta 2004 mali tri mesiace (od 7. februára 2005 do 7. mája 2005) na predloženie potrebnej dokumentácie k legalizácii svojho pobytu. Legalizácia pobytu extrakomunitárnych imigrantov je prvým

krokom k udeleniu španielskeho občianstva. Môže oň požiadať každý cudzinec, ktorý určitý presne stanovený čas pobýva legálne v Španielsku. Potrebná minimálna dĺžka pobytu sa mení podľa národnosti a iných okolností žiadateľa. Podrobnosti o získaní španielskeho občianstva obsahuje napr. španielska webová stránka: <http://www.conpapeles.com>.

Vlády krajín Latinskej Ameriky môžu tiež požiadať španielsku vládu prostredníctvom svojich veľvyslanectiev v Španielsku o udelenie pracovných povolení pre svojich občanov ako to už urobili vlády Ekvádoru, Poľska a Maroka. Zároveň môžu požiadať ostatné členské štáty EÚ o pracovné povolenia pre občanov LA, čo by zabránilo ich ilegálnemu postaveniu v týchto krajinách. Únii v súčasnosti chýbajú štyri milióny pracovníkov v turizme, milión a pol v oblasti informatiky a komunikácií, veľmi žiadané sú i špecializované zdravotné sestry. Ideálne by tiež bolo umožniť občanom LA legálne žijúcim v Španielsku získať španielske občianstvo už po dvoch rokoch pobytu. Len v tom prípade by sa na nich vzťahovali práva občana EÚ. Týmto opatreniami vlády LA demonštrujú politickú vôľu riešiť problémy, s ktorými sa ich občania potýkajú na území nielen španielskeho štátu.

Problém s integráciou pretrváva

V Španielsku sa s imigrantmi vo všeobecnosti dobre zaobchádza, ale nie sú integrovaní do väčšinovej spoločnosti. Súvisí to predovšetkým s faktom, že imigrácia je viac menej novým fenoménom, na ktorý si Španieli len postupne, a nie veľmi radi zvykajú. Otázkou je, či sa ich nepriateľský postoj voči imigrantom vytratí, keď tento fenomén prestane byť novom. Na druhej

strane je zrejmé, odhliadnuc od niekoľkých prípadov, že organizovaný rasizmus voči imigrantom existuje v Španielsku len vo veľmi nízkej miere. Príčina je pravdepodobne v tom, že rasizmus celkovo nie je v Španielsku veľmi rozšírený. Ako konštatuje José Varela Ortega zo združenia José Ortega y Gasset, „výraz bloody foreigners jednoducho v Španielsku neexistuje“.

Novinkou v oblasti integrácie je príprava strategického plánu integrácie imigrantov v Španielsku a tiež zákon o právach španielskych občanov žijúcich v zahraničí. Štátna tajomníčka pre imigráciu Consuelo Rumíová v júni tohto roku zdôraznila, že migračná politika vlády Josého Zapatera spočíva na troch hlavných pilieroch: kontrola ilegálnej a nepravideľnej imigrácie, riadenie a regulovanie migračných tokov prostredníctvom novely imigračného zákona a napokon integrácia imigrantov žijúcich v Španielsku. Nový integračný plán by mal byť hotový na jeseň 2005.

Isté je, že zmena v imigračnú krajinu Španielsku spôsobuje nemalé problémy. Všeobecne neoblúbenými sú, čo potvrdzujú všetky prieskumy verejnej mienky, imigranti afrického pôvodu. Podľa slov jedného marockého robotníka „španielski politici sú na omyle... Španielsko nie je juh Európy ako si ony myslia a radi tvrdia... Španielsko je sever Afriky a má bližšie k našej spoločnosti ako k európskej“. □

Zuzana Kunská (1979) vystudovala mezinárodné vzťahy a diplomaciu na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici. Je doktorandkou na katedre Západoevropských štúdií FSV UK. Specializuje sa na problematiku vnútorného trhu a pozícií Španielska v EÚ.

Boj Evropské unie proti diskriminaci

Vlastislav Bříza

Předseda Evropské komise José Manuel Barroso stanovil jako hlavní prioritu nové Komise ochranu základních práv a boj proti diskriminaci. Diskriminace občanů není pouze překážkou pro ekonomický rozvoj Evropské unie, ale ohrožuje také její sociální soudržnost. Poškozuje rovněž cíle Evropské strategie zaměstnanosti, mezi které patří rozvoj „trhu práce příznivého pro sociální integraci“ a podpora „starších pracujících s cílem zvýšit jejich podíl na počtu pracovních sil“.

Evropská unie již několik let prosazuje vstřícnou strategii k různorodosti a rovnosti šancí pro všechny. Evropská komise předpokládá, že společnost, která realizuje politiku různorodosti (politiku, která usiluje o rovnoprávnost lidí různých ras, sexuální orientace, náboženství, zdravotního postižení, věku a pohlaví), se krátkodobě i dlouhodobě osvědčí.

Zákaz diskriminace a rovné a spravedlivé zacházení jsou důležité pro rozvoj EU jako „oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“. Rovnost příležitostí je postavena v první řadě na rovnosti šancí, možnosti uplatnit se ve společnosti a dosáhnout svých práv. Základní povinností EU je toto primární lidské právo chránit. Ochrana před diskriminací je v Evropské unii založena na ustanoveních zakládajících smluv. Problematice diskriminace se věnuje významná část unijní legislativy a pro boj s diskriminací jsou k dispozici finanční prostředky z programů Společenství.

Právní úpravy rovnosti šancí

Právo všech osob na rovnost před zákonem a na ochranu proti diskriminaci tvoří obecné právo uznané Všeobecnou deklarací lidských práv (článek 7), Úmluvou OSN o odstranění všech forem diskriminace žen, Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace, Paktem OSN o občanských a politických právech a o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Všechny členské státy Evropské unie jsou signatáři těchto úmluv.

Evropská unie se již od doby svého vzniku aktivně podílela na boji proti diskriminaci. Evropa se po 2. světové válce musela vypořádat s vlastní minulostí, které vévodily nesváry a konflikty mezi národy. Proto se také představitelé členských států Evropského hospodářského společenství rozhodli klást prvotní důraz na potírání diskriminace na základě národnosti.

V Římské smlouvě (čl. 39 SES) byla garantována svoboda pohybu pracovníků a zakázána diskriminace na základě národnosti při odměňování a určování platebních podmínek, což je zásadní předpoklad pro vytvoření a rozvoj společného trhu.

Další oblastí boje proti diskriminaci se stal princip rovného zacházení s muži a ženami (článek 119 SES) při odměňování za práci. Později byla rovnost zacházení také rozšířena na oblasti sociálního zabezpečení a rovnost v zaměstnání. Evropská unie tak smluvně a prakticky garantuje rovné postavení mužů a žen v pracovní a soukromé sféře.

Po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost získala Evropská unie pravomoci pro boj s diskriminací z celé řady důvodů a rozšířila oblasti boje proti diskriminačním praktikám. Jak stanovil článek 13, Rada má právo přijímat odpovídající opatření při potírání diskriminace založené na pohlaví, rase nebo etnické skupině, náboženství nebo přesvědčení, tělesném postižení, věku nebo sexuální orientaci.

Smlouvou z Nice, která byla slavnostně podepsána v roce 2000, se v článku 251 zavádějí procedury a pravidla, které budou podporovat aktivity členských států v boji proti všem formám diskriminace. Hlavně je tato podpora zaměřena na boj proti sociálnímu vyloučení na základě věku, postižení a rasy.

Charta základních práv EU

Charta základních práv EU přijatá v roce 2000 obsahuje právo na lidskou důstojnost, rovnost před zákonem, rovnost mezi muži a ženami, svobodu projevu, svobodný přístup k informacím, právo na vzdělávání nebo právo na sociální ochranu. Speciálně

třetí kapitola Charty základních práv je věnována oblasti „rovnosti“ (články 20 až 26). Článek 21 se zabývá typy diskriminace (rasovou, etnickou, náboženskou, jazykovou atd.). Následující články jsou věnovány specifickým kategoriím diskriminace (děti, starších lidí, postižených atd.).

Charta základních práv EU se nestala součástí Smlouvy z Nice, ačkoliv byla na Evropské radě v Nice podepsána. Charta základních práv je až nyní součástí návrhu ústavní smlouvy EU (část II). Pokud bude ústavní smlouva přijata, mohou se občané Evropské unie dovolávat Charty při soudních sporech a národní soudy by měly k její existenci přihlížet.

Evropské právo a boj proti diskriminaci

Na Evropské radě v Tampere konané ve dnech 15. – 16. října 1999 vyzvaly členské země Evropskou komisi, aby co možná nejdříve předložila návrhy na provádění článku 13 Smlouvy ES, pokud jde o boj proti rasismu a xenofobii. Úprava ochrany před rasovou diskriminací je novější a je podrobněji rozpracována ve směrnici Rady 2000/43/ES, která zakazuje diskriminaci na základě rasy a etnického původu. Směrnice definuje přímou a nepřímou diskriminaci. Za diskriminaci také považuje jednání zahrnující podněcování, navádění nebo vyvolávání nátlaku směřujícího k diskriminaci. Další směrnice Rady 2000/78/ES se týká obecného rámce pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání včetně rovného zacházení s postiženými. Cílem směrnice je zavedení zásady rovného zacházení v členských státech EU.

Zásadou rovného zacházení se rozumí neexistence přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě. Přímá diskriminace znamená, že jedinec je ve srovnatelné situaci oproti ostatním znevýhodněn z důvodu příslušnosti k určité rase, etniku, vyznání nebo víře, či kvůli svému věku, zdravotnímu postižení nebo sexuální orientaci. Nepřímá neboli skrytá diskriminace je jednání nebo opomenutí, kdy

zdanlivě neutrální rozhodnutí, rozlišování nebo postup znevýhodní osoby určité rasy, etnika, vyznání nebo víry, věku, sexuální orientace či s fyzickým postižením a pokud tato opatření nevycházejí z objektivně podložených příčin.

Evropská unie kontroluje a shrnuje každý rok vývoj v legislativní oblasti zabývající se bojem s diskriminací na úrovni členských států a Evropské unie. Shrnující zpráva hodnotí, jaké kroky Evropská komise podnikla, aby zajistila dodržování směrnic členskými státy. Prošetřuje také nové zákony a další opatření, které členské země zavádějí za účelem podpory rovného zacházení bez ohledu na rasu a rovného zacházení v zaměstnání.

Akční program Evropské unie

Akční program Společenství pro boj s diskriminací (2001 – 2006) se snaží podporovat členské země v legislativní oblasti a v politice týkající se diskriminace. Cílem Akčního programu je v praxi měnit diskriminační přístupy a praktiky. Program má tři priority:

- zkoumat příčiny diskriminace,
- podporovat organizace (orgány místní správy, nezávislé orgány, nevládní orga-

nizace, sociální partnery), které s diskriminací bojují a vytvořit evropskou síť pro boj s diskriminací,

- zvyšovat obecné povědomí o diskriminaci a výhodách různorodosti.

Na základě Akčního programu musí Barrosova Komise do konce roku 2005 vypracovat studii proveditelnosti antidiskriminační politiky, která prozkoumá možné iniciativy doplňující právní rámec EU pro řešení problematiky diskriminace.

Program Společenství hospodaří v rámci zdrojů Evropské unie s rozpočtem 98,4 milionů eur. Tyto prostředky jsou použity na celou řadu aktivit a projektů v celé Unii, a to včetně informačních kampaní.

Využití informačních kanálů pro boj s diskriminací

Mezi nejzávažnější překážky v boji proti diskriminaci patří spolu s diskriminačními postoji a chováním a nedostatečným prováděním právních předpisů v členských státech především nedostatečná informovanost o právech lidí. Evropská unie proto usiluje o to, aby občané věděli, co dělat, pokud se stanou obětí diskriminace. EU spustila v rámci Akčního programu také informační

kampaň, jejímž cílem je představit výhody plynoucí z rozmanitosti na pracovišti a jinde. Na informační kampani EU spolupracuje se všemi předními neziskovými organizacemi, odborovými svazy, organizacemi zaměstnanců a státní správou.

Dalším významným mezníkem boje EU za rovné podmínky a šance pro všechny se stane rok 2007, který je navržen jako „Evropský rok rovných příležitostí pro všechny“. V tomto roce se budou konat stovky různých akcí, jejichž cílem má být upozornit na překážky, se kterými se občané musí denně potýkat. □

***Vlastislav Bříza** (1978) vystudoval mezinárodní vztahy na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy, kde nyní působí jako externí doktorand. Souběžně studuje obor mezinárodní politika a diplomacie na Vysoké škole ekonomické v Praze. Absolvoval studijní pobyty v Schlierbachu v Rakousku, na Heinrich Heine Universität v Düsseldorfu v Německu a na univerzitě ve švédském Lundu. Zajímá se o mezinárodní bezpečnostní vztahy, geostrategii, geopolitiku, vnější a bezpečnostní politiku EU a odzbrojení.*

Evropské občanství – výsledek sbližování národních politik?

Pontus Odmalm

V období před i po posledním rozšíření se akademici i politici zabývali tím, jak je vnímán koncept „evropského občanství“ a co všechno zahrnuje. Otázky práv, nároků, identity a příslušnosti představují klíčová témata, kterým je nutné se věnovat. Je logické hovořit o občanství a identitě v jiné souvislosti než v kontextu národního státu? Jak se evropské občanství liší od občanství národních států?

První problém je těžké přenést přes hranici, kde začínají právní nároky, protože se jedná spíše o symbolický koncept s minimálním konkrétním obsahem. Z toho také vyplývá, že většině občanů EU na evropském občanství ve skutečnosti pramálo záleží. Státní příslušnost je stále považována za klíčovou. Tento článek nabízí alternativní přístup k tomuto tématu. Tvrdí, že konceptu evropského občanství můžeme lépe porozumět v souvislosti s tím, zda dochází ke konvergenci (sbližování) národních politik týkajících se občanství. Jinými slovy, je možná užitečnější podívat se, zda spíše dochází k europeizaci národních politik občanství než k vytváření zcela nového pojetí. V návaznosti na Vinkovu (Vink, 2001) a Checkelovu (Checkel, 2001) analýzu Nizozemí a Německa se článek zaměřuje na dvě naturalizační kritéria – narození a pobyt. Tato kritéria budou zkoumána v rámci všech členských zemí bývalé Patnáctky, abychom posoudili, zda existuje proces konvergence (ať už spíše v liberálním, či spíše restriktivním duchu) a diskutovali o užitečnosti tohoto přístupu jako alternativního vymezení k občanství EU.

Evropské občanství

Evropské občanství (občanství EU) je relativně novým prvkem ve schématu fungování EU. Bylo právně zakotveno Maastrichtskou smlouvou (1992) a je založeno na dvou charakteristických rysech: definici příslušnosti a prohlášení, které zakládá práva a povinnosti občanů EU. Články 8 až 8e (nyní 17–22)

Smlouvy stanoví, že „každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie,“ a že tito občané mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou (Shaw, 1998). Smlouva konkrétně garantuje právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má daný občan EU bydliště, a to za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení a nakonec právo petiční a právo obracet se na Evropského ombudsmana. Tato práva byla dále potvrzena a explicitně uvedena v Chartě základních práv Evropské unie z roku 2000. Je zajímavé, že text Charty hovoří jak o občanech EU, tak o občanech třetích zemí (Follesdal, 2001). Občanství EU je na základě Charty také nutné chápat jako doplněk ke státní příslušnosti, ne jako její nahrazení. Follesdal (2001) dále uvádí, že debata o občanství EU se rozdělila zhruba do dvou táborů. Na jedné straně jsou ti, kteří v občanství Unie vidí prostředek k vytvoření společné evropské identity a sdíleného pocitu příslušnosti k Evropě. Na druhé jsou pak ti, kteří trvají na tom, že občanství EU je a mělo by zůstat čistě právním konceptem, protože jinak riskujeme vytvoření etnické xenofobie a kulturní homogenity. O'Leary (1996) se například inspirová argumentací o konci národního státu. Tvrdí, že EU může vážně oslabit tradiční postupy, které si národní státy vyhradily pro své občany. Příčinu uvedeného oslabení je podle tohoto autora možné hledat ve vzrůstajícím rozsahu vlivu, který si EU nárokuje v oblasti udělování práva k pobytu, volného pohybu, alokace sociální podpory a ovlivňováním toho, kdo může být aktivním účastníkem politického života.

Mnoho autorů tuto pozici již zpochybnilo. Většinou poukazují na fakt, že občanství EU je prakticky bezvýznamné a že bude nutné čelit ještě mnoha překážkám, než se stane reálným konceptem. Občanství EU je vážně omezeno tím, že nabývá účinnosti pouze tehdy, když daný občan žije v jiné členské zemi EU než je jeho vlastní, nebo se nachází ve třetí zemi (Baubock, 1997). EU také momentálně nemůže fakticky ovlivňovat, kdo a jak se může stát občanem EU (Preuss *et al*, 2003). Občanství EU dále v současné době postrádá ideu sdíleného členství v politické komunitě (imagined political community) a/nebo politickou identitu. Proto je z hlediska udržitelnosti a dalšího vývoje evropského integračního projektu tento problém považován za klíčový (Painter, 2002). Jeho jádro spočívá v tom, že záležitosti úzce spojené s národním státem přebírá nadnárodní entita. Ačkoli někteří tvrdí, že role státu v post-nacionální éře se neustále zmenšuje (Soysal, 1994), zůstává národní stát klíčovým referenčním bodem organizace politického života a determinantou příslušnosti, zatímco EU některé základní kvality státu stále postrádá. Proto je rozšíření občanství za hranice státu něčím, co je vnímáno jen velmi obtížně.

Preuss *et al* (2003) poukazují na tři charakteristické rysy, které EU chybí. Zaprvé postrádá sjednocené, právně homogenní a byrokraticky kontrolované území. Neexistuje žádné unifikované území Unie, v rámci kterého by členské země jako sub-jednotky mohly plnit lokální a regionální funkce (jako protiklad k současné situaci, kdy je geografická unifikace závislá na hranicích členských zemí). Zadruhé v EU neexistuje uskupení subjektů, které by na ni byly *primárně* navázány a vykazovaly by výrazný stupeň přirozené loajality k jejím institucím. A co je patrně nejdůležitější, EU postrádá svrchovanou moc. Veřejná moc orgánů Unie je odvozena od členských zemí, které na ni přenesly kompetence

pomocí základních smluv. Tím je pravomoc Unie omezena.

Politika státní příslušnosti a v dlouhodobém horizontu i její unijní protějšek je proto podle Vinka (Vink, 2002) oblastí, kde můžeme očekávat pouze slabou formu evropské integrace. Tento argument se opět vrací k úzkému vztahu mezi národním státem a občanstvím, který funguje, ačkoli členské státy (a EU) mohou pocítovat potřebu prohlubovat spolupráci v oblasti některých nechtěných aspektů občanství, jako je například dvojí občanství nebo osoba bez státní příslušnosti. Získání či ztráta občanství je základem národního sebeurčení. Zdá se, jak poznamenává Vink (Vink, 2001), že existence silných omezení významu občanství EU i rozsahu europeizace národních politik týkajících se občanství je obecně přijímána.

Než se stane významným a nosným konceptem, který zahrne práva, povinnosti, ale i pocit sounáležitosti nezávislý na státním občanství, bude patrně občanství EU čelit mnoha překážkám. Tuto pozici nicméně zpochybňuje O'Keefe (Meehan, 2000), který tvrdí, že důležitost občanství EU spočívá spíše v tom, co tento koncept slibuje do budoucna. „Tento koncept je dynamický, je možné jej doplňovat či posilovat, ne jej oslabovat.“ (in Meehan, 2000). Tato slibná budoucnost ale vyžaduje víc než pouhý soubor posílených práv vyplývajících ze státní příslušnosti. Pokud zůstane občanství EU zachováno ve stejné formě, jeho dopad bude mizivý.

Dává proto větší smysl dívat se na občanství EU jako na něco, co vyrůstá z potenciálních dopadů procesu europeizace na politiky občanství národních států? Do jaké míry proces, „který působí na směr a vytváření politik do té míry, že se politická a ekonomická dynamika společenství stane součástí organizační logiky národní politiky a tvorby jednotlivých politik“ (Laderch, 1994:69), ovlivňuje způsob, kterým národní politiky upravující občanství v jednotlivých členských zemích konvergují, ať už v liberálním či restriktivním duchu?

Dochází ke sblížení národních politik upravujících občanství?

Přes zvýšený zájem o otázky související s evropským občanstvím je podle Vinka (Vink, 2001) daleko méně pozornosti věnováno tomu, jaký má evropská integrace vliv na občanství národních států. Otázky práv menšin v souvislosti s občanstvím si získávají pozornost v Bruselu stejně jako v Radě Evropy již od počátku 90. let 20. století. Rada Evropy se velmi aktivně snažila vytvořit společné vnímání a chápání občanství a práv imigrantů a etnických minorit. Evropská úmluva o státní příslušnosti (občanství) z roku 1997 otočila tehdejší stav ve prospěch individua. Na základě této úmluvy se signatářské státy dostaly pod vzrůstající tlak na další uvolňování svých politik udělování občanství (především v oblasti dvojího občanství) a větší konvergenci jednotlivých přístupů.

Maastrichtská smlouva pak představovala podobnou možnost, jak se postavit k provázaným vztahům mezi státností a národní identitou tím, že zavedla občanství EU (Checkel, 2001). Pevné propojení občanství a národního státu nicméně zabránilo zahrnout do konceptu občanství EU další základní lidská práva jako doplněk zaručených minimálních politických práv. Nicméně se dá stěží uvěřit myšlence o vůli k vytvoření obecného zákona o státní příslušnosti a k existenci autonomní definice „státního příslušníka“ v komunitárním právu po vzoru společné definice „pracovníka“ (Vink, 2001; Freeman, Ögelman, 1998). Takový dopad evropského občanství na národní politiky by se dal očekávat až poté, co evropské občanství bude v praxi fungovat 25 let (Wiener, 2003). Změna pravidel pro udělování občanství proto ukazuje měnící se povahu národní politiky občanství jako důsledek evropské integrace. Evropská úmluva o státní příslušnosti uvádí, že jejím cílem je „podporovat postupný vývoj právních principů, které se týkají státní příslušnosti, stejně jako jejich přejímání do národního právního rámce“. Tato formulace může znít silněji,

než jaká je její reálná váha, ale musí být dána do souvislosti s existujícím typem evropské integrace. Protože neexistuje žádná závazná legislativa EU, která by se týkala politiky občanství (tj. nástrojů pozitivní integrace), jakýkoli typ europeizace nabude formy obecných nařízení a „změny domácího politického klimatu tím, že bude posílena celková podpora širším záměrům/cílům evropské reformy“ (Knill a Lehmkuhl, in Vink, 2001:879) formou postupné integrace. Dopad iniciativ Rady Evropy na národní regulace politiky občanství bude patrně ještě mizivější. Úmluva o státní příslušnosti explicitně stanoví, že další harmonizace národních politik je dlouhodobý cíl. Rozhodnutí o tom, kdo je občanem či občankou, ale ponechává v diskreci národních států, proto jsou prostředky k dosažení harmonizace stále nejasné.

Podíváme-li se na znění úmluvy, která se týká nabývání občanství, nalezneme jak obecná nařízení naznačená výše, tak specifické návrhy¹. Například osoby mají nabýt občanství narozením – buď na území dané členské země, nebo jako děti alespoň jednoho rodiče, který je občanem EU. Každý členský stát musí na nabývání občanství pamatovat ve svém právním řádu. Stejně tak by každý členský stát měl ve svém právním řádu pamatovat na to, že občanství může získat i dítě narozené na jeho území, které narozením nezískává nějaké jiné občanství.

Co se týče naturalizace, Evropská úmluva o státní příslušnosti obsahuje méně specifická pravidla. Uvádí pouze, že by měla existovat možnost naturalizovat osoby, které legálně pobývají na území daného státu a období jejich způsobilosti k naturalizaci nepřekročilo deset let. Zemí, které se toto ustanovení týká nejvíce, je na první pohled Německo, které uplatňuje restriktivní principy naturalizace, především princip *ius sanguinis* (Brubaker, 1992; Green 2004). Nicméně zdá se, že cíle úmluvy jsou dalekosáhlejší. Kritéria získání občanství buď narozením, nebo naturalizací se ve státech

1 Úmluva také stanoví, že nabývání občanství má být usnadněno následujícím osobám: manželům či manželkám občanů dané země, dětem jednoho z jejich občanů, dětem, jejichž rodič získává nebo získal občanství dané země, dětem adoptovaným občanem dané země, osobám, které se narodily na území daného státu a jsou zde legálně usazeny, osobám, které jsou usazeny na území daného státu legálně před svým osmnáctým rokem, osobám bez státní příslušnosti a uznaným uprchlíkům, kteří legálně pobývají na území daného státu.

bývalé Patnáctky velmi liší. Následující část se věnuje podrobnému srovnání politik členských zemí, které se týkají nabývání občanství. Odkazuje především na výsledky projektu NATAC (Waldruch, 2005).

Nabytí občanství narozením

Ius soli jako jeden z klíčových principů definujících občanství umožňuje, aby dítě rodiče, který není občanem daného státu, bylo „přetvořeno“ v jeho občana díky tomu, že se narodí na jeho území. S tímto principem jsou obecně spojovány dvě země, USA a Francie, i když každá z trochu jiných důvodů. Ve Spojených státech byly jednotlivé početné vlny imigrantů úspěšně inkorporovány do společnosti pomocí ideje tzv. tavicího kotle (*melting pot*). Tento proces kulturní homogenizace by nebyl možný, kdyby udělování občanství neprobíhalo na základě principu *ius soli*. Ve Francii nabývali nefrankofonní obyvatelé teritorií a imigranti jakéhokoli původu francouzské občanství na základě jazykového vzdělání a důrazu na oddanost francouzskému státu, kterou prokazovali povinnou školní docházkou nebo vojenskou službou. Principu *ius soli* mohla využívat druhá generace imigrantů od roku 1889, což teoreticky znamenalo rozšíření možnosti nabytí francouzského občanství i na obyvatele kolonií (Heater, 1999).

V tabulce 1 nicméně vidíme, že tento princip není obvyklým postupem ve většině členských zemí bývalé Patnáctky. Sedm z nich kategoricky vylučuje udělení občanství dítěti s oběma nebo jedním rodičem, kteří nejsou občany daného státu, na základě narození na území tohoto státu. Nizozemí a Španělsko neudělují občanství na základě narození dítěte na svém území, pokud jsou oba rodiče narozeni jinde, ale posuzují shovívavě děti narozené ze smíšených manželství, jestliže jeden z rodičů má v hostitelské zemi dlouhodobý pobyt. Tři země (Portugalsko, Německo a Belgie) umožňují uplatnit *ius soli*, jestliže rodiče dítěte prohlásí, že pobývají na jejich území legálně a mají v hostitelské zemi trvalý pobyt. Je zajímavé, že Německo a Belgie před nedávnem (2001 a 1999) zavedly změny v zákoně o občanství a umožnili snazší využití principu *ius soli* pro ty, kteří mají na jejich území dlouhodobý pobyt. V tomto smyslu vyčnívá Velká Británie

Tabulka 1: *Ius Soli* při narození? (vývoj od roku 1985)

	Rodiče narození v zahraničí	Alespoň 1 rodič narozený v hostitelské zemi
1. Rakousko	Ne	Ne
2. Dánsko	Ne	Ne
3. Finsko	Ne	Ne
4. Řecko	Ne	Ne
5. Itálie	Ne	Ne
6. Lucembursko	Ne	Ne
7. Švédsko	Ne	Ne
8. Nizozemsko	Ne	Ano, pokud má jeden rodič trvalý pobyt v hostitelské zemi (od 04/2003)
9. Španělsko	Ne	Ano, ale příbuzenský vztah musí být ustanoven do 18 let (od r. 1990)
10. Portugalsko	Ano, prohlášením pokud jeden rodič legálně pobýval 6 (pro rodilé portugalské mluvčí) nebo 10 let (ostatní národnosti) v době narození; příbuzenský vztah musí být ustanoven do 14 let (od r. 1934)	
11. Irsko	Ano, pokud žádný z rodičů není státní příslušník Irska nebo Spojeného království nebo nemá dlouhodobý pobyt, jeden rodič musel pobývat v Irsku 3 ze 4 let předcházejících narození dítěte (od r. 2001), do r. 2001 ano, pokud se narodil v Irsku	
12. Německo	Ano, pokud jeden z rodičů má neomezené povolení k pobytu a legální pobyt v Německu po dobu 8 let v okamžiku narození dítěte (od r. 2000), do roku 2000 ne.	
13. Belgie	Deklarace do 12 let od narození, pokud mají rodiče i dítě dlouhodobý pobyt v Belgii – platné do roku 1991, předtím ne	Ano, pokud belgický rodič pobýval v Belgii 5 z 10 let předcházejících narození dítěte, příbuzenský vztah musí být ustanoven do 18 let (od r. 1991, před tím nutná deklarace)
14. Spojené království	Ano, v případě, že matka nebo v případě mimomanželského dítěte jeden z rodičů je legálně usazen ve Spojeném království	
15. Francie	Ne	Ano

Zdroj: Waldruch (2005)

a Francie, které mají velmi vstřícné právní úpravy nabývání občanství. Velká Británie umožňuje, aby dítě získalo občanství narozením, pokud matka, nebo v případě narození dítěte v manželství oba rodiče, jsou v zemi „usazení“, aniž by bylo dále specifikováno, co tento termín znamená. Ve Francii je nabytí občanství narozením možné, pokud je jeden z rodičů francouzský občan či občanka.

Výjimčným případem je Irsko, které jako jedna z mála zemí v roce 2001 podmínky pro nabývání občanství zpřísnilo. Zdá se, že vliv europeizace na tuto politiku je minimální, protože pouze tři členské země z patnácti (Belgie, Německo a Nizozemí) provedly od roku 1997 výrazné změny ve svých domácích

legislativních úpravách udělování občanství narozením. Nejvýraznější posun je přitom možné sledovat v případě Německa. Ani země, které nabytí občanství narozením umožňují, nevykazují příliš velké známky konvergence. Požadovaná délka pobytu, který je možné označit za „legální usazení“, se liší v rozmezí tří až deseti let nebo není specifikována.

Zůstává nejasné, zda změny v Belgii, Německu a Nizozemí je možné přičíst na vrub postupující evropské integraci. Podle Checkela (Checkel, 2001) je odpověď sporná a nejednoznačná. Německá politika nabývání občanství skutečně prošla od roku 1997 změnami, ale to má spíše co do činění s vlastními demografickými

Tabulka 2: Režim pobytu nutný k naturalizaci

	Min. věk/ Počet let pobytu	„Integrační“ požadavky
1. Rakousko	Není / 6 – 30	Jazyk, test „obecného chování“, dobré finanční zajištění
2. Řecko	18 / 10 z posledních 12	Jazyk, znalost země, osobnostní test, finanční zajištění
3. Itálie	18 / 10	Finanční zajištění
4. Portugalsko	18 / 10	Jazyk, dobrý občanský charakter, finanční zajištění
5. Španělsko	Není / 10	Jazyk, dobré občanské chování, finanční zajištění
6. Dánsko	18 / 9	Jazyk, znalost země, čistý trestní rejstřík
7. Německo	18 / 8	Jazyk, znalost země, dobrý charakter, finanční zajištění
8. Finsko	18 / 6	Jazyk, finanční zajištění, čistý trestní rejstřík
9. Francie	18 / 5	Jazyk, znalost země, „slušný život“, „loajální chování“
10. Velká Británie	18 / 5	Dobry charakter, finanční zajištění, znalost jazyka a země
11. Lucembursko	18 / 5	Dobry charakter, finanční zajištění, znalost jazyka
12. Nizozemí	18 / 5 – 10 – 65 / 15	Dobry charakter a finanční zajištění
13. Irsko	18 / 4 z posledních 8	Jazyk, znalost země a „dostatečná integrace“
14. Belgie	18 / 3–7	„Žádná závažná fakta ve vztahu k dané osobě“
15. Švédsko	18 / 3–5	„Bezúhonný život“ (finanční zajištění)

Zdroj: Waldrauch (2005)

faktory a vnitřní situací než s procesem europeizace. Checkel dále poukazuje na dva faktory, které tuto změnu ovlivnily. Zprvce není proces europeizace rozhodně ukončen. Zadruhé německá historicky konstruovaná identita blokovala zavedení více přístupného a na občanském principu založeného občanství. Nizozemí se na druhou stranu zdá být zemí, která by mohla být v této oblasti europeizací více ovlivněna, protože „mezinárodní smlouvy ratifikované národním parlamentem nemusí být speciálně transformovány, aby ovlivňovaly práva nizozemských subjektů“ (Vink, 2001:880) a holandský ústavní pořádek jako takový vytváří europeizaci příznivé prostředí. Vinkovy závěry jsou nicméně takové, že Rada Evropy hrála důležitou, ale nikoli rozhodující roli v holandské debatě o dvojím občanství a dopad EU byl v tomto smyslu velmi malý. Oba autoři nicméně opomíjí, zda historie přistěhovalectví a do určité míry i občanství samotného hrála v tomto procesu nějakou důležitou roli.

V tabulce 1 můžeme opět vyčíst, že země, které jsou relativně liberálnější

v uplatňování principu *ius soli*, jsou také největšími příjemci imigrantů. Jsou to také často ty, které se ze země, ze které odcházelo obyvatelstvo, staly teprve před nedávnem imigrantskou zemí. Britská koloniální minulost spolu s liberální, ale vágní definicí občanství, které až donedávna znamenalo pouze velmi málo závazků, se proto odráží v uvolněném a vstřícném postoji k principu *ius soli*. Podobně i francouzský postoj k tomuto principu nabytí občanství odpovídá širší filozofii asimilace, zatímco německá zdrženlivost a postupná liberalizace odpovídá spíše uplatňování principu *ius sanguinis* a ne filozofii „země imigrantů“ (Hansen, 2003). Nizozemí zase sleduje takovou politiku občanství, která se snaží zajistit rovná práva a která, jak uvidíme v následující části, vyústila v liberální způsob naturalizace a následně i v relativně otevřený postoj k principu *ius soli* a dvojímu občanství. Ve srovnání s ostatními zeměmi vyčnívá Belgie, která od 90. let minulého století zavedla četná liberalizační opatření a je nyní podle Jacobse (Jacobs, 2004) zemí s jedním z nejotevřenějších zákonů o občanství na

světě (ovšem s nápadně rozdílným přístupem k řešení multietnických problémů ve vlámské a valonské části země).

Naproti tomu politiky „nových“ imigrantských zemí (Irsko, Španělsko a Portugalsko) reflektují historii (e)migrace. Španělsko kupříkladu zavedlo legislativu týkající se práv a povinností cizinců až v roce 1985. Tento zákon je do značné míry založen na legislativě, kterou v té době uplatňovalo Německo (stejně tak přijímá německý pohled na přistěhovalce, kteří jsou vnímáni jako dočasní hosté), ale až do roku 1990 mělo uzákoněný princip *ius soli* u smíšených párů (Bodega *et al*, 1995). Portugalsko praktikovalo až do roku 1994 velmi uvolněný přístup k principu *ius soli*. Portugalské občanství mohly získat děti narozené rodičům jakékoli národnosti legálně, ale i nelegálně usazených v Portugalsku. Irsko se od liberálního přístupu (nabytí občanství narozením ze zákona) posunulo k přísnější politice, kterou uplatňuje od roku 2005. V současné době musí být rodič dítěte, který není irským ani britským občanem, trvale usazen v Irsku po dobu tří ze čtyř let před jeho narozením.

Nabytí občanství naturalizací

Naturalizační procedura existuje ve všech zkoumaných zemích, ale její pravidla a praxe se výrazně liší. Akt získání občanství naturalizací je obvykle ponechán na volném uvážení, je vykonávaný státem a prováděný jeho exekutivní složkou, například hlavou státu, ministrem nebo úředníkem (Castles, Davidson, 2000). Nabytí občanství tímto způsobem není právem žadatele a potenciální občané jej získávají na základě schválení žádosti, pakliže vyhovují početným kritériím. Klíčové je, zda hostitelská země umožňuje přistěhovalcům, aby měli dvojí občanství. To se opět v jednotlivých zemích výrazně liší – od přístupu, kdy dvojí občanství není vůbec problém jako např. ve Velké Británii, po chápání dvojího občanství jako skutečného „zla“ v Německu (Hansen, 2002, Marshall, 2000). Dvojí občanství se díky narůstající migraci, smíšeným manželstvím a nadnárodním svazkům stává důležitou oblastí, a proto se o něm čím dál častěji diskutuje v mnoha zemích bývalé Patnáctky.

Proces nabytí občanství členské země EU díky trvalému pobytu je jednou z nejroz-

širších procedur mezi první generací imigrantů. Doplní ji také dodatečně získané výhody, které se vztahují ke svobodám vyplývajícím z členství v EU. Některé země navíc k občanství vztahují možnost získat zaměstnání ve veřejném sektoru a státních úřadech. Občanství je také důležitým rysem politické integrace, protože přistěhovalci na jeho základě získávají plná politická práva na rozdíl od částečných práv, která se váží k trvalému pobytu, například volební právo na komunální úrovni.

Zdá se, že v porovnání s *ius soli* je postup členských zemí v případě *ius domicili* (domovského práva) více konzistentní. Politiky členských zemí, jak je zachycuje tabulka 2, mají ale do konvergence stále ještě daleko, ačkoli Freeman a Ögelman (Freeman, Ögelman, 1998) tvrdí, že ke konvergenci v tomto případě dochází².

Naturalizační procedury jsou komplexní a často zahrnují i dlouhý proces posuzování žádosti. Shrnutí projektu NATAC obsahuje rozsáhlý soubor kritérií a podmínek, které musí potenciální občan vzít v potaz a vyhovět jim, než může k naturalizaci dojít. Na první pohled se tato kritéria mohou zdát velmi podobná, ale ve skutečnosti vykazují v jednotlivých zemích značné rozdíly. Podmínky pro naturalizaci mohou být zhruba rozděleny na „právně-objektivní“ a „specifická kritéria přijímající země“. Ty první se týkají požadavků jako např. minimální věk, délka pobytu, trestní rejstřík a právní status. Ty druhé závisí na tom, co daný přijímající stát považuje za důležitou (a patrně dokonce jedinečnou) charakteristiku svého občana. Formulace tohoto typu podmínek je záměrně vágní. Rakousko například požaduje, aby její potenciální občan „nebyl v žádném vztahu k cizímu státu, který škodí rakouským zájmům“, zatímco Finsko požaduje, aby „nepředstavoval hrozbu veřejnému pořádku“.

Nyní se podíváme na to, do jaké míry vykazují země bývalé Patnáctky podobnosti v jedné objektivní podmínce (požadovaný počet let trvání pobytu) a v jednom subjektivním kritériu (zde označeno jako „požadavky na integraci“). Prvním výrazným

poznatkem je, že jediná země (Německo) provedla nějaké zásadní změny prvního kritéria, které vyplývají z celkové změny politiky udělování občanství. Když v roce 2001 vstoupil v platnost nový německý zákon o občanství, byl počet požadovaných let trvání pobytu před možností podat žádost o naturalizaci snížen z deseti let na osm. Ostatní země v tomto smyslu žádné změny nepřijaly.

Všechny země až na Rakousko a Španělsko požadují, aby žadatel o naturalizaci byl starší osmnácti let. Několik zemí (Francie, Velká Británie, Nizozemí a Švédsko³) požaduje, aby žadatel byl rezidentem minimálně pět let před podáním žádosti. Belgie povoluje naturalizaci po třech letech pro tzv. privilegované imigranty (například občany EU) a po sedmi letech pro ty, kteří mají povolení k trvalému pobytu. Irsko spadá někam doprostřed. Požaduje, aby žadatel pobýval v Irsku čtyři z posledních osmi let. Zbylé země se dělí do tří kategorií. Dánsko, Finsko a Německo vyžadují šest, osm a devět let pobytu a Itálie, Portugalsko a Španělsko deset let. Poslední skupinu tvoří Řecko a Rakousko, které požadují, aby žadatel pobýval na jejich území deset z posledních dvanácti let. Je zajímavé, že tyto země nemají přísné podmínky pro udělování pobytu cizím státním příslušníkům. Rakousko nedělá rozdíl mezi legálními a nelegálními rezidenty, ale na druhou stranu má čtyři různé kategorie požadované délky pobytu (6–30 let) v závislosti na statutu žadatele.

Co se týče požadavků na integraci, je možné nalézt mnoho podobností, které se vztahují k tomu, co Joppke a Morawska (Joppke, Morawska, 2003:1) označují jako „obnovený důraz na asimilaci a občanství“. To znamená, že přerod v občana nyní vyžaduje splnění spousty dodatečných, subjektivních požadavků, jejichž cílem patrně je oddělit potenciální občany od nevhodných kandidátů. Stále častěji je požadována znalost jazyka. Tento rys je společný jedenácti z patnácti zkoumaných zemí, ale liší se co do požadované úrovně znalostí a způsobů jejího ověřování. Tyto země dále zavedly podmínku vztahující se

ke „znalostem o hostitelské zemi“, které jsou k získání občanství považovány za klíčové v šesti zemích. Pouze čtyři země (Itálie, Nizozemí, Belgie a Švédsko) nevyžadují dodatečné „testy“, kandidát musí být pouze schopen prokázat svůj „dobrý charakter“, což se všeobecně překládá jako „dostatečné prostředky k pokrytí nákladů na živobytí“ (Castles, Davidson, 2000), a trestní bezúhonnost. Opět se zdá, že existuje souvislost mezi historií imigrace, výkladem občanství a rozsahem dalších požadavků, které jednotlivé země na žadatele uvalují. Země, které nepožadují splnění dodatečných podmínek (např. Švédsko a Nizozemí), tradičně považují naturalizaci za prostředek k dosažení rovnosti mezi „novou“ a „starou“ populací. To bude patrně také případ Belgie (Jacobs, 2004). Je překvapivé, že Itálie, kde je imigrace považována za ožehavé vnitropolitické téma, požaduje od žadatelů pouze potvrzení o výši příjmů. Na rozdíl od ostatních zemí, které umožňují naturalizaci nelegálním přistěhovalcům, italský přístup odfiltrovává tyto žadatele tím, že požaduje dostatečně dlouhou dobu pobytu před možností podat žádost o naturalizaci a potvrzení příjmů. Italský přístup může být interpretován i tak, že institucionální mechanismy se pouze pomalu přizpůsobují nové situaci, a proto je v budoucnu možné očekávat významnou změnu italské politiky (Bauer *et al*, 2000).

Závěr

V posledních letech přitáhlo evropské občanství pozornost mnoha vědců i politiků. Diskuze se zaměřila na to, co tento koncept zahrnuje a do jaké míry je či není nosný z hlediska budoucnosti EU. Největší shoda panuje v tom, že občanství EU nese ve své současné podobě velmi malý praktický i symbolický význam. Jádro problému spočívá v tom, že vnímání pojmu občanství stále velmi úzce souvisí s pojmem národní stát a že legislativa EU je v tomto smyslu stále slabá a nezávazná. Národní a ujní občanství navíc nejsou oddělené entity, protože občanství EU je přímo závislé na státní příslušnosti členské země. Další otáz-

2 Autoři ale odkazují primárně na země, které přijímají největší počet přistěhovalců, tj. Francii, Německo a Velkou Británii. Rozšíříme-li počet sledovaných zemí, nemusí se tento předpoklad nutně potvrdit.

3 Pro imigranty ze severovýchodních zemí vyžaduje Švédsko pouze tři roky.

kou je, do jaké míry dochází k europeizaci národních politik týkajících se občanství. Aby se evropská integrace v tomto smyslu dále prohlubovala (jak stojí v Evropské úmluvě o státní příslušnosti), je nutné harmonizovat národní politiky a legislativu v této oblasti. Tento typ integrace není ani regulační, ani deregulační, ale spíše slouží jako rámcový mechanismus.

Tento článek zkoumal alternativní přístup ke studiu tohoto tématu. Spočívá v komparaci více členských zemí a v analýze rozsahu, ve kterém členské země bývalé Patnáctky vykazují znaky přijímání změn svých politik, aby dosáhly větší podobnosti. Analýza se věnovala dvěma typům nabytí občanství – narozením a naturalizací. Zkoumala původní domněnku, že evropské občanství nemusí nutně přinést radikálně jiné vnímání konceptu občanství, ale spíše stadium, kdy politiky občanství členských zemí více konvergují. Analýza nicméně ukázala, že za posledních dvacet let nedošlo téměř k žádným změnám, které by mohly být přičteny na vrub vlivu evropské integrace. Změny, ke kterým došlo (především v Nizozemí a Německu, ale také v Belgii), byly spíše iniciovány domácími faktory. Ve skutečnosti se nakonec ukázalo, že stávající národní politiky do značné míry reflektují specifické zkušenosti dané členské země s imigrací a s interpretací občanství a národnosti.

Článek dále ukázal, že členské země stále častěji zdůrazňují, že přistěhovalci musí prokázat svůj občanský potenciál pomocí mnoha tzv. integračních požadavků. Ty mohou signalizovat, že evropské občanství se může stát exkluzivním a těžce dostupným. □

Pontus Odmalm (1974) působí na Sussex European Institute. Zabývá se problematikou občanství, občanské společnosti, migrace a politické participace.

Z angličtiny přeložila **Věra Řiháčková**

Literatura:

- Bauböck, R. (1997) *Citizenship and National Identities in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper 4/97, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-04-.html>.
- Bauer, T.K., Lofstrom, M., Zimmermann, K.F. (2000) *Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments Towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries*, IZA Discussion Paper Series Nr. 187, taken from <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp187.pdf>.
- Bodega, I., Cebrian, J.A., Franchini, T., Lora-Tamayo, G., Martín-Lou, A. (1995) 'Recent migration from Morocco to Spain' in *International Migration Review* 29:3, pp. 800–819.
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press.
- Castles, S., Davidson, A. (2000) *Citizenship and Migration: Globalization and the politics of belonging*, Basingstoke: MacMillan.
- Checkel, J.T. (2001) 'The Europeanization of Citizenship' in Cowles, M.G., Caporaso, J., Risse, T. (ed.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 180–198.
- Follesdal, A. (2001) 'Union Citizenship: Conceptions, Conditions and Preconditions' in *Law and Philosophy* 20, pp. 233–237.
- Freeman, G.P., Ögelman, N. (1998) 'Homeland citizenship policies and the status of third country nationals in the European Union', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24:4, pp. 769–88.
- Green, S. (2004) *The Politics of Exclusion: Institutions and Immigration Policy in Contemporary Germany*. Manchester: Manchester University Press.
- Hansen, R. (2002) 'The dog that didn't bark: dual nationality in the United Kingdom' in Hansen, R., Weil, P. (ed.) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*. New York: Berghahn Books.
- Hansen, R. (2003) 'Citizenship and Integration in Europe' in Joppke, C., Morawska, E. (ed.) *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Basingstoke: Palgrave.
- Jacobs, D. (2004) 'The challenge of minority representation in Brussels' in Aubarell, G., Nicolau Coll, A., Ros, A. (ed.) *Immigració i qüestió nacional. Minories subestats i immigració a Europa*. Barcelona: Editorial Mediterràniapp, pp. 51–64.
- Ladrech, R. (1999) 'Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France' in *Journal of Common Market Studies* 32:1, pp. 69–88.
- O'Leary, S. (1996) *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague: Kluwer Law International.
- Marshall, B. (2000) *Europe in Change: The New Germany and Migration in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Meehan, E. (2000) 'Europeanization and Citizenship of the European Union' in *Yearbook of European Studies* 14. Amsterdam: Rodopi, pp. 157–177.
- Painter, J. (2002) 'Multilevel citizenship, identity and regions in contemporary Europe' in Anderson, J. (ed.) *Transnational Democracy: Political Spaces and Border*, London: Routledge, pp. 93–110.
- Preuss, U.K., Everson, M., Koenig-Archibugi, M. and Lefebvre, E. (2003) 'Traditions of Citizenship in the European Union' in *Citizenship Studies* 7:1, pp. 3–13.
- Shaw, J. (1998) 'The Interpretation of European Union Citizenship' in *The Modern Law Review* 61:3, pp. 293–317.
- Soysal, Y. N. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vink, M. (2001) 'The Limited Europeanization of Domestic Citizenship Policy: Evidence from the Netherlands' in *Journal of Common Market Studies* 39:5, pp. 875–896.
- Vink, M. (2002) *Negative and Positive Integration in European Immigration Policy*, European Integration Online Papers (EIoP) 6:13, taken from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013a.htm>.
- Waldrauch, H. (2005) 'Acquisition and loss of nationality in the EU15 Member States' in Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K. and Waldrauch, H., *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiener, A. (2003) *Towards a Transnational Nomos: The Role of Institutions in the Process of Constitutionalization*, Jean Monnet Working Papers 9/03, taken from <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-06.pdf>.

Interview with Christophe Leclercq, EurActiv founder & publisher, on EU Communication

EurActiv's publisher Christophe Leclercq sees strong decentralisation and fast action as his key recommendations for Commissioner Wallström's communication strategy, starting with the Commission's action plan.

Why have you chosen to give an interview now, on EU communication? Is EurActiv no longer neutral? Are you concerned by the recent referenda?

I was given the opportunity. EurActiv's Editor-in-chief offered this interview! And yes, we are concerned. I would add 'nous sommes concernés', because as a media we are also a stakeholder. EurActiv's readership of 250,000 gives me as publisher a share of responsibility. Hence I allow myself to provide my own views, at some length.

EurActiv aims to be a neutral platform, and in a recent survey answered by 3,000 readers 92% of respondents recognised EurActiv as 'independent and fact-based'. 'Efficacité et transparence des acteurs européens' is our team's by-line. We do not write editorials, and as we have done in the past we only take sides on issues concerning efficiency and transparency.

I am not only concerned about the Constitution. What I am concerned about is the lack of real action, following strong and repeated signals of discontent from different countries. The 'non' and 'nee' follow on from the low participation at the 2004 European Parliamentary elections, and several other 'no' referenda. This made headlines for a few days, refreshed ideas for a few weeks, and what happened then? Nothing. So, 'business as usual' is no longer an option.

Is the current constitutional crisis the result of an EU communication failure?

In both France and the Netherlands, there are many domestic explanations for the referenda results. But the difficulty of EU institutions to communicate is a well known issue. At EU level, it is not just

a question of communication but also of democracy, of the perception of values by citizens. Among the four main achievements of the EU in the last two decades, the single market and the euro have been well communicated, mainly because people understand the implications. Enlargement and the Constitution, on the other hand, have lacked sufficient popular support. It relates to the functioning of the whole 'EU process', or 'EU Actors' as EurActiv calls them. Initiatives for improved communication and transparency, whilst necessary, must be supported by better EU governance and EU regulation. This is planned but not implemented yet.

However, this interview focuses only on some communication ideas. Some ideas are not new: for example Friends of Europe and Gallup, together with EurActiv, prepared the CanEUHearMe report in October 2004.

But, before we talk of practical measures proposed by the Commission, how could Europe be made interesting?

The key is to 'mainstream' the EU, to integrate it as part of national processes, to make Europe a domestic matter. Take university curricula: it is good to have Jean Monnet professorships about European topics. But it's even more important that teachers of marketing talk about the commercial communication directive, or professors of finance about the free circulation of money.

There are a number of prerequisites in political life for Europe's integration at national level:

- First, national parliaments should be involved in EU debates, and that does not require a new Constitution.
- Secondly, there should be national training programmes on Europe for policy makers. Or forums on EU matters, like the one in Ireland that contributed to the positive referendum vote after a first failed attempt.

- Finally, I believe that political parties at EU level have a role to play. However, there are different views on this and progress has been very slow so far.

So, is it really political and social life that should change?

To some extent, yes. It is in fact happening already; the effects of the euro are only in their infancy. Take also the student exchange programme Erasmus; this is one of the greatest achievements of the Commission, but it has not yet capitalised on the alumni.

To become a lively democracy and engage the public, one needs a majority and at least one opposition. To achieve this means accepting controversial debate and different points of view, not only for and against European integration. In this sense at least, the French and Dutch debates were a success. These different points of view exist, but the EU has the image of an inevitability being imposed by establishments. This is why the 26 Parliaments – national and European – have a key role to play, and the UK Presidency is right to relaunch a debate on the EU's goals, not just its institutions.

Turning to the communication strategy, do you have any initial comments on the ongoing process between EU institutions?

Many experts criticise Margot Wallström for being late with her communication strategy. By the way, all such plans have been late, and there have been many. As she said herself, she faces many internal constraints. Personally, I appreciate the need for involvement and consultation on the long term aspects of the strategy and Ms Wallström has done quite a lot of that already. For example, DG Press looked beyond the Brussels press corps and consulted the national editors of electronic media (including TV), which is key. Nevertheless – at least

until 'non' and 'nee' – communication was still too low a priority for the College of Commissioners.

There should be a white paper by the end of 2005 on the overall communication strategy, including other institutions and stakeholders.

I assume this would lead to an agreed strategy before summer 2006. Given the time it will take to get Parliament and Council decisions and then to implement all measures agreed upon, we are talking about initial effects in 2007 and the full impact from 2008. That is already in the run-up to the next EP elections in spring 2009. It is also in 2007 that some experts expect the dust of 'no' and 'nee' to have settled, with some new national leadership emerging and institutional issues addressed again for good, to be put forward for popular approval two years later. Although the Parliament's last election strategy has been late and modest, hopefully this time the deadlines that will not be missed.

Given this institutional background and lengthy processes, the Commission is right to start by putting its own house in order, communication-wise. In my view, it is the Commission internal action plan that is overdue. For example, the draft action plan calls for the creation of 169 new jobs – probably justified but still not budgeted for 2006. I believe this action plan could have been ready six months ago, a few months into the new Commission's mandate. Let's hope that time pressure will now lead to quicker decisions.

Now, on a more practical side, what do you think about Wallström's communication action plan for the Commission?

I have finally got hold of the draft [for interested readers: unfortunately not available on the web until after the Commission's decision, which DG Press hopes will occur before the summer break]. Overall, I like it and I would support most measures. However, I would sound a few warning notes and also go further on several points.

Logically, this document mentions three overall goals: listening, explaining and connecting with citizens by 'going local'. I will not comment on the 126 measures

involved, which range from straight use of good management to some innovative ideas for further consideration.

My first point: I would urge the Commission services to implement the action plan faster than previous ones. Before the impetus sinks in the sands of old habits or turf battles, or before new political events demand the full attention of communicators.

My second warning: leadership is required, not only from the communication vice president. Some cultural change is required, which can only come from the outside, relayed from the top. In the weeks following the French and Dutch votes, officials at all levels have been disappointed by the lack of reaction from the college (firstly internal) which raises concerns about its collective spirit. One needs to transform setbacks and frustrations into changes and actions.

My third remark is more on the substance of several proposals: coordinate within the Commission, professionalise indeed, benchmark by all means, but do not attempt to centralise or 'streamline'.

Indeed, the proposal to 'streamline' is a common thread in some proposed measures: let's have a 'single face', suppress various logos and slogans, assume that DG-specific channels target 'specialised' audiences only, and let's bring specialised websites under the authority of one (DG Press) editor, etc. This may be based on a definition problem: there are not just two audiences, the (wo)man in the street on the one hand and then the lobbyist / Brussels journalists on the other. There is also mass specialised communication.

What sounds terribly bureaucratic for one person in a small city may be essential for her very neighbour, who follows just one or two EU issues. The various Directorates Generals run specialised networks, behind which there are professional or social communities, the fabric of our societies. What brings these individuals together primarily is not Europe but their professional or cultural common interest, creating bridges. Just as national ministries have networks and communities of interest throughout their countries, DGs must try to make their policies understood with their counterparts at national and regional level. Certainly, the future DG Communication (and external bodies)

should provide clear measures for efficiency and tools, plus an overall strategy. An "EU family look" is required, respecting DG "first names" and motivating the various communication units to work together.

Centralisation attempts within the Commission would seem to run counter to decentralisation at national level, the action plan's best point. This issue of centralisation vs coordination will also arise again between EU institutions – and member states – during the white paper discussion. No doubt, the current inter-service consultation, and then the inter-cabinet discussions, will address these points. Some corrections are required, without taking away from the overall value of the action plan.

Apart from these general remarks, what would your main recommendation be?

Decentralise more radically! A number of changes are required in Brussels, but there is no European public opinion, so it is really at national level that things should happen. Thinking for 25 countries in Brussels cannot work, and the Brussels journalists are rarely the most influential in their own media. Translating information into 20 languages, or often fewer, is not communication, even if it is posted on the Europa website. Of course, EU supporters point to the responsibilities of the member states and the shortcomings of national politicians who blame Brussels for unpopular decisions, feeding a bad image. They are right.

But EU institutions could also upgrade their own national representations in a major way. Let's make a comparison. In Washington, the EU is represented by a former prime minister, who is of course taken seriously and invited to speak on TV. By contrast, in most member states the EU is represented by people around the level of a head of unit: no public recognition, and often with little political experience.

The Commission states that commissioners themselves should play that role in their own country. That is important but not sufficient; it has been tried many times before. They are busy with their Brussels portfolio, and – let's face it – not all commissioners have been chosen for their media profile and skills.

Decentralising is not in the institutions' culture, but the EU is now too large to be handled centrally. After much hesita-

tion, the Commission decentralised some agencies, and also aid programmes, where it seems to start working better. If there is political will, yes, decentralisation of communication can be done.

Any comments on the draft action plan for decentralisation? Firstly regarding resources?

I have three practical suggestions, some of which could be initiated now, for a start under the 2006 budget. First, one needs to prioritise the representations in terms of role and resources. Before enlargement, Central European delegations reporting to DG Enlargement had real clout and media profile. After enlargement, they were transformed into representations reporting to DG Press, whilst some 'EU embassies' had their staff drastically reduced often not even keeping the same people. Of course the tasks are different post-enlargement, but I would claim that involving the citizens and policy makers of a member state is more important, not less. It should go well beyond information, and include political consultations. Is it easy for a head of representation to consult a minister, like an ambassador would do abroad? With the present staff and positioning, the answer is No. From this perspective, the action plan goes in the right direction, increasing resources for representations.

What kind of people should go into national representations? Should they be limited to DG Press officials?

Indeed, more is needed than the present type of officials from DG Press and local staff. The draft action plan rightly proposes adding locally-selected communications experts.

I am also much encouraged by the inclusion of an idea I have suggested before, no doubt not uniquely: secondment of officials from other DGs, or designation of DG consultants, or 'stages' [internships] by DG officials in a representation. This measure is detailed as 'timing to be decided', and seems optional. Plus I hear already the reluctance of officials based in Brussels with families etc. So let me step back for a moment and explain it in a bit more detail.

This, in my view, is not just about expertise in the capitals, but also about career management, and about image: a message is better received if the messenger is clo-

se, therefore trusted. Rightly or wrongly, Eurocrats – including Commissioners – do not have a good press. The EU institutions cannot be part of domestic politics if their staffs feel like an international organisation, say the UN.

I believe part of an EU official's career should be close to local realities, as in many national ministries and most international companies. I think it wrong that one can be hired in Brussels at 25, fresh from university, and become a director at 55, without ever living elsewhere. So, my second proposal is the creation of an 'incitation de mobilité géographique', with reduced promotion rights otherwise.

What is the link with communication? The 'high flyer' career could become the following: a few years in a DG, followed by a couple of years détaché in a national civil service, then back to Brussels (for example in a communication unit), then posted as attaché of the original DG in a representation. So an agriculture attaché in Paris, for example, could help understand and inform the paradoxical French farmers, who voted in their majority against the Constitution. Such persons would be credible with the specialized journalists and national stakeholders in their sector, hence bringing EU policies into domestic debate. Only then would attachés with national and EU experience go back and start drafting policies at EU level. They would be even more credible with member states and the media than classical 'fast-trackers' with the triple background of national ministry (cabinet) DG hierarchy.

Mr Kallas, the Vice President of the Commission for anti-fraud and administration, alluded to the fact that, apart from good salaries, any special allowances could be re-considered. If civil servants want to keep their present expat' allowances and want to be in tune with Europe, they have to be mobile at least within Europe. Just like they already do – around the world! – in the 'relex family of DGs'.

What about the leadership of the representations and national level?

This is indeed the main weakness of the 'going local' idea in the action plan: adding resources and offering more customisation of Brussels-originated messages, but with no change to the positioning and leadership.

Hence, my third proposal is to upgrade representations in a major way, led by policy or communication 'stars'. Since France is presently a 'problem country', let me illustrate with possible leaders for the EU in Paris: Christine Ockrent, former anchorwoman journalist, who tried to set up an EU media; or Bernard Kouchner, initially founder of Médecins sans Frontières, then minister, who also administered Kosovo with EU support. TF1, the leading French TV channel, does not even have a correspondent in Brussels, but would of course frequently invite such a famous personality.

When I mention this idea, people tell me that the Commission may finally open a concours for communication experts, and is already trying to reduce the burden of financial administration required of the representations. I would be more radical. The leaders would not be officials, but hired with clear objectives for, say, 5 years like commissioners or their cabinet members. In order to cut red tape and turf battles, representations would work like autonomous agencies, with a management committee including trusted and knowledgeable personalities and a head hunter to select their Director General.

Some heads of representations have expressed great resentment of the administrative frustrations of the role, which might prove too much for 'stars'. The previous head of the Commission's London representation, Jim Dougal, expressed himself on this point in the Financial Times recently. So, some less radical variants are possible: for example, the 'Can EU Hear Me?' report suggested 'goodwill Ambassadors', as done by the UN. These could work alongside a 'normal' head of representation who would deal with administration at large.

Anything else that should change in Brussels?

I will mention only one more point: consider public opinion much earlier in policy development, not only while preparing communication at the end of the process. This is also what EurActiv emphasises with its 'policy process arrow', starting with the box 'public opinion'.

Two practical examples of considering public opinion early:

Qualitative surveys should systematically precede the classical quantitative surveys. Journalists became cynical about 'focus groups', because of their association to 'spin doctors'. But qualitative data should be essential for the EU, to complement the intuition of local politicians. Eurobarometer alone will not reveal the mental associations between the Constitution and Turkey, or the services directive, which exist for some French but were discovered too late.

Ms Wallström's draft action plan mentions 'qualitative analysis of polls and surveys'. But it sounds like providing one more resource to interpret Eurobarometer, rather than using focus groups to help shape

policy proposals, or at least their communication. There is plenty of experience of such modern methods in the UK Presidency, and also in at least one commissioner cabinet: let's use it.

Second, EU-funded programmes and projects should include communication plans with national elements. Sending press releases to correspondents, opening a website in English, printing brochures: all these are now standard practice but not sufficient. What is required is linking the project / EU policies / benefits for national citizens in a customised way: adapted content-wise and linguistically. On this, the action plan is 'spot on'. The challenge is implementation,

given the lack of PR experience of many officials and project managers.

Is this all you have to say on EU communication?

No, but this interview is already too long. I could add more, for example on the internet strategy, on the language interface, on what EurActiv and other media could contribute. Let me stop here, and invite informal comments from readers (not for publication): publisher@euractiv.com □

Rozhovor byl publikován na portálu EurActiv.com.

From the grassroots to Brussels: How do NGO “bring the EU closer to the citizens”?

Elodie Fazi

Introduction

Rather than a simple rebellion against national politics or the expression of a deep social anxiety, the French and Dutch “No” to the European Constitution have demonstrated, more clearly than ever, the gap which exists between citizens and politicians, particularly when discussing European issues. The next months will be crucial to address the issue of how to bring the European Union closer to its citizens and NGOs will certainly be at the heart of discussions. Their strong involvement in the European project through the last decades had indeed raised considerable expectations as to their ability to “bridge the gap between the EU and its citizens”, expectations which have obviously not been met in their entirety.

Intended as a contribution to the post-referenda debate, this paper aims to assess some of these expectations and achievements, and stretches out some solutions from the perspective of a European umbrella network¹, whose members have actively mobilized around the European project for several decades, from the grassroots to EU level.

1. NGOs and the participation gap throughout Europe

Much has been said in recent years about citizens’ fatigue and disconnection towards traditional politics, distrust of politicians and lack of interest in public debate. Yet, the French and Dutch referenda on the EU Constitutional Treaty sent us positive signs as to the strengthening of new forms of political participation and as to the emergence of a real public space going way beyond mass media coverage and political quarrels, a space

where citizens take responsibility to get informed and shape their own opinion, debate with friends and peers – i.e. the development of a form of active European citizenship. This reinvestigation of the political scene follows years of development of alternative forms of participation in the public sphere. The street protests in Seattle, Washington, Prague and Genoa have highlighted the presence and work of “civil society”, and the particular role played by NGOs, although sometimes overshadowing the day-to-day work of thousands of public interest organisations in such diverse fields as social inclusion, environment, development, fight against discrimination, culture... NGOs are indeed playing an increasingly important role in the life of citizens in all the countries of the EU. Research shows that, on average, around 40% of people in Europe are engaged in one way or another in voluntary work and non-governmental organisations. At national level, the number of people that are member of NGOs sometimes even exceeds the number of affiliates to political parties. Organised civil society increasingly acts as a transmission belt between individuals and their political institutions and is playing a concrete role in reducing the gap between them.

2. Fostering a form of active European citizenship

How did this evolution impact on European integration, and vice-versa? The need to develop alternative forms of participation and to find new boundaries is even more acute in an atypical political system like the European Union, a system that constantly has to reinvent its founding principles and

find new ways of connecting to the citizens, based both on national and international experiences.

European NGOs: just a new buzzword in Brussels’ political sphere?

Today, more than 75% of national legislation directly stems from the European Union. Taking stock of this growing impact on their constituencies, NGOs have started organising themselves and working at EU level in the last 15 to 20 years, also gathering through sectoral or trans-sectoral platforms to multiply their impact on specific issues, even if this change occurred remote from the spotlight and general media and citizens’ awareness. This was enough to make them perceived only as new insiders in the Brussels’ political sphere, some alike entity among the 15.000 lobbyists that are directly active today on European matters. Yet, beyond the fact that NGOs represent only 10% of Brussels’ interest groups and that a lot of European NGOs are based in other Member States, NGOs are much more than lobbyists like others in that they foster a bottom-up approach to European integration and advocate issues of public interest, represent segments of population whose voice is usually not heard. European NGO networks result from a willingness of creating added value to the local, regional and national work that other NGOs do and are above all the voice of their members. These members can be individuals, groups with the same interest (e.g. member of social or ethnic minorities), their own internal organisations (e.g. Amnesty International, Greenpeace, Friends of the Earth), or national platforms created by diverse NGOs (e.g. European Women’s Lobby, European Disability Forum).

1 The EU Civil Society Contact Group brings together six of the largest European NGO platforms: Social Platform, Concord (European NGO confederation for relief and development), Human Rights and Democracy Network, Green10 (environmental organisations), European Women’s Lobby, EFAH (European Forum for the Arts and Heritage).

Bridging the gap between the EU and its citizens: 3 aspects

The ways NGOs contribute to bring the EU closer to the citizens are manifold. A major channel to this is that they contribute to enhance the legitimacy of the European Union, by pushing both for policies that meet citizens' concerns and for a more participatory policy process. Closer to the field, they also contribute to stimulate EU citizenship and solidarity through the implementation of trans-national projects.

■ Pointing out to citizens' expectations and stressing the diversity of EU projects – Through lobbying, advocacy and dialogue, NGOs endlessly call on the EU to live up to its promises and deliver policies that really meet citizens' concerns and expectations. These can be linked with sustainable development and the Lisbon strategy or with the EU's role in the international stage, and contribute to steering the EU away from a single market to a real political entity that concretely delivers its claimed values and objectives. This was particularly sensible through the debates on the REACH programme or regarding EU legislation on the fight against discrimination. Thus, NGOs contributed to stress that the EU is not a monolithic structure, it is made of conflicting interests and individuals, and that "another EU is possible", even if their voice is not always heard. By stressing the diversity of European projects and alternatives, NGOs therefore call on citizens to get more involved in the EU project to make it theirs.

■ Developing understanding, participation and ownership through civil dialogue – The role and contribution of NGOs has been increasingly acknowledged by European institutions throughout the 90s, which resulted in a shift from the concept of "government" to those of "governance", involving a wide range of actors from different political levels and spheres in the policy process. Over the last 15 years, fairly structured practices of

dialogue between European institutions and NGOs were developed, which are commonly referred to as "civil dialogue". As an example, it has become a key factor of EU social policies, in particular in the field of social inclusion where NGOs have a major role to play in the national part of the Open Method of Coordination. Although some see it only as a legitimating mechanism from which benefit mostly European institutions and through which NGOs might lose independence. Civil dialogue is directly linked with the development and acknowledgement of participatory democracy, i.e. acknowledgement that there exist other forms of citizens' participation than going to the polls. Thus, by developing active participation of organised civil society and their members in the EU project, civil dialogue contributes to promote lasting debate, a concrete understanding and ownership of the EU amongst citizens and marginalized groups, away from often populist media treatment or political consideration which are often the only lens through which citizens get a glimpse of the EU debate.

■ Fostering a form of European citizenship through EU projects – Another key aspect through which NGOs contribute to bridging this gap, which is surprisingly often overlooked by analysts, is the implementation of EU policies through common projects. Beyond the strong struggle over NGOs receiving public money "to lobby the EU", most of EU funds granted to NGOs throughout Europe are used to implement projects which are felt to be a contribution to public good. Taking part in the implementation of EU programmes such as EQUAL², or INTI³ can be a key factor in the development of European citizenship, since addressing a similar issue (e.g. discrimination) through different national perspectives can strengthen a sense of European solidarity by providing concrete experience of European values through personal contacts and exchanges.

NGOs undoubtedly made a significant contribution to the development of a democratic EU throughout the last decade. Ironically, the 2005 referenda's result proved that this was far from being sufficient to bridge the democratic gap. This leads us to reflect over past expectations and re-think our contribution to the European project. Just like a wider range of actors, NGOs are pushed into a new cycle of reflection over their role within (or outside) the policy sphere and their relation to citizens. The current crisis could be an invaluable opportunity, obliging us to reconsider what we took for granted.

3. Gaps to be filled – the need for realistic expectations

As a foreseeable consequence of the development of participatory democracy and of the innovative and ad hoc character of civil dialogue, NGOs are facing increasing⁴ critics, particularly with regard to their representativity, legitimacy and transparency. These aspects cannot be set aside and it is crucial to develop a pro-active approach to go beyond rhetoric from the NGO side. Whereas representative democracy and social dialogue result from clearly identified mandatory procedures (even if this does not solve the problem of representativity) and are perceived as legitimate⁵, this is much more difficult in the case of civil dialogue. NGOs will therefore have to face this challenge, think through their own contribution to the European debate, and define more precisely on behalf of whom or what they are speaking. Yet this trend towards stronger regulation, counterpart of a stronger participation in the policy process, should not threaten the very nature of NGOs and of civil dialogue. Not all NGOs represent a clear-cut constituency – while some can claim to represent the views of their membership, others promote wider issues (for instance some environmental organisations), or the rights of those whose voices are not heard (such as children, asylum seekers, or the

2 EQUAL's mission is to promote a more inclusive work life through fighting discrimination and exclusion based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation

3 Funding programme for preparatory actions promoting the integration in the EU member states of people who are not citizens of the EU.

4 But also cyclical: the debate over the Maastricht Treaty had been followed by a similar discussion

5 Bearing in mind that legitimacy is above all rooted in citizens' belief that these mechanisms are legitimate.

poor) and, as a consequence, civil dialogue should be open to a diversity of citizens and organisations. Yet, although accountability has dominated most of the current debate, we should not forget that a key priority in the coming year for NGOs will be to better reach out to their constituencies and act as an efficient transmission belt between the EU and its citizens.

Improving civil dialogue

EU Civil dialogue has to be seen as a particularly innovative practice, which is not even acknowledged in many Member States. This makes it a motor for the development of citizenship throughout Europe. Yet after more than a decade, some major shortcomings can be noticed, which prevent it from being a real participatory channel for citizens on issues that matter to them. First, a lack of coherence both between sectors and institutions: civil dialogue still seems to be limited to a narrow scope of sectors which are seen as directly relevant to the work of NGOs, but miss the bigger picture. This is linked to the fact that dialogue has particularly been developed by one institution (the European Commission) and mostly by some specific departments within it (Environment, Employment and Social Affairs, Trade Directorate Generals). Besides, participation is still too often understood as a simple consultation, which happens way too late in the process to give NGOs the opportunity to consult with their members and provide a constructive input in the process. These shortcomings could have been partly filled through article 47 of the Constitutional Treaty, which acknowledged dialogue with civil society organisations as an overarching principle of EU policy-making. Now that the Future of the Constitutional Treaty is rather compromised, it is our role to build upon existing practices and propose concrete solutions to move forward.

Reaching out to the grassroots

Civil dialogue is still too concentrated at Brussels' level. Of course, European NGOs channel the voices of their members in the European debate. But this would be considerably enhanced if national, regional and local

organisations, which are in direct contact with the grassroots and can "adapt" the message, were given the opportunity to get involved in EU issues, which is crucial to make the idea of a European public space become reality. More generally, European NGOs will have to re-think the way they relate to their national members and help them getting involved and developing expertise on EU issues, but also how they link to those NGOs which are not integrated in any European network. Although many national NGOs now employ specialized EU officers, this is not the case for all of them (due to limited resources), and a lot can still be done to improve communication, exchange of information and expertise between both levels. This hurdle was particularly highlighted during the constitutional debate: whereas European NGOs had been actively participating since the beginning of the Convention on the Future of Europe, some national organisations found it extremely difficult to get involved, for a variety of reasons, amongst which an obvious lack of resources, but also the fact the EU is not seen as an immediate priority: some sectoral NGOs therefore preferred to rely on EU network for what continues to be seen as a technical matter. Yet these obstacles should not eclipse the considerable work that was achieved by many organisations. As an example, Emmaüs France's⁶ series of debate on the Constitutional Treaty was attended by a wide range of people who had stopped, for years, to go to the polls, and would not have been reached by the larger media campaign. This is only one example of what can be achieved if NGOs are given the concrete means to bridge this gap. We now have to better reflect over these shortcomings and build upon successful experiences to understand how national NGOs can get involved in this debate, what their motivation is and what obstacles they face. This will also imply, for national NGOs, to re-think how they communicate about the EU at regional and local level.

"Which" citizens?

NGOs are not "the citizens" in their entirety, nor do they claim to be. We should constantly bear this in mind while refle-

cting about their role as bridges between institutions and citizens, to avoid any disproportionate expectations. Despite the huge diversity of NGOs and of whom they represent, we could schematically divide their target in different groups:

- Their constituencies (especially in the case of service providers)
- Activists and members
- Supporters of the organization
- A circle of "active citizens", likely to be aware of their activity (i.e. the ones that will follow campaigns and attend debates for instance)

Although these target groups act as "multipliers" of the debate (as simply as by raising interest around them), this might not be enough to reach a wider scope of citizens. Is it a major shortcoming? Not necessarily, as long as we are aware of this limitation. Yet, a wider audience for NGOs would considerably reinforce the quality of the European debate, and thus practices of EU citizenship.

4. Towards better common understanding: media, regional and local authorities

Recent polls about public trust in Europe clearly showed that NGOs play a key role in shaping public opinion and are at top of public trust sharing, but this is still far from being the case on EU related matters. The missing link between NGOs and the wide range of citizens is obviously the lack of European public space, where NGOs would have a full role to play, in particular in relation to the media. Next to Amnesty International, Attac, OXFAM or Greenpeace, how many NGOs manage to reach national, regional or local media's attention, especially when dealing with European matters? We believe that building stronger relations with the media (including regional and local ones) will be crucial for NGOs to involve a wider number of citizens in the European debate, but also, more generally, to foster the quality of this debate and give the flow to a wider range of actors, actors that are at the same time in contact with the grassroots and have

6 Organisation working with people facing social exclusion

specialized acknowledgement and experience of the matter. We therefore believe NGOs and their relation to the media should be fully acknowledged in the European Communication strategy to be launched in the coming months.

Yet this will not happen without a better partnership and common understanding with national, regional and local authorities and their recognition that NGOs are valuable actors of the European debate. Echoes from national ratification campaigns of the Constitution underlined how difficult it was for many NGOs to find any support when trying to organize actions or information campaigns, although funds had been put at disposal of the Member States from the EU budget. Most of the time, support

had been preferably dedicated to media, schools or local authorities, which might have appeared as safer or less controversial places for debate. This demonstrated a lack of understanding that controversies are the best that could happen to the mostly invisible "European public space", to finally breach with what was long perceived as a top-down, patronizing approach to the EU project.

Conclusion

NGOs have increasingly mobilized around EU integration in the last 15 to 20 years, contributing through many aspects to increase citizens' ownership of the EU project. This involvement raised new questions regarding conflicting interests and their function

as both "insiders" and "outsiders" of the EU political system, but also regarding what should be the counterpart of enhanced participation in terms of transparency and accountability. Yet, an even more important challenge for them to better make the link between the EU and its citizens will be to find the right balance, engage in the European process to make it more accessible whilst at the same time maintaining strong links with the grassroots. This will involve a considerable amount of thinking, but should be a key axis of NGOs' contribution in the current debate on the EU crisis: failing to tackle this gap might have dramatic consequences on the work of NGOs, from the EU to the local level and more generally, on the European project. □

Converging policies as European citizenship?

Pontus Odmalm

Abstract: Pre- and post-enlargement, scholars and policy-makers have been concerned with the notion of 'European Citizenship' and what this concept entails. Questions of rights, entitlements, identity and belonging have been key issues that have needed to be addressed. That is, does it make sense to talk about citizenship and identity in a non-nation state context and how does EU citizenship differ from its national counterpart?

The former has been characterised as problematic to take beyond mere legal entitlements in the light of being mostly a symbolic concept with little substantive content, concluding that, in reality, European citizenship is of little importance for most of the union's citizens. National citizenship is thus still considered to be the key player. This article proposes an alternative approach to the subject when arguing that a concept of EU citizenship may be better understood if put in relation to whether convergence is taking place with regards to national citizenship policy. Therefore it may make more sense to consider whether Europeanisation of citizenship is taking place rather than a 'new' type of membership. Building on Vink's (2001) and Checkel's (2001) respective analysis of the Netherlands and Germany, the article focuses on two sets of naturalisation criteria – by birth and by residence – in the 15 'old' member states in order to establish whether there is a process of convergence (either more liberal or more restrictive) and discusses the potential usefulness of this approach as an alternative definition to EU citizenship.

European Citizenship

In the greater scheme of things, European citizenship is relatively young having only become formally established in a legal context through the Maastricht treaty in 1992. This 'Citizenship of the Union' sets out two characteristic elements of citizenship –

a definition of membership and a statement constituting the citizens as holder of rights *and* duties. Article 8 to 8e (now articles 17–22) states that a European citizen is '[e]very person holding the nationality of a Member State' and that said citizen thereby 'shall enjoy the rights conferred by this Treaty and shall be subject to the duties imposed hereby' (Shaw, 1998). More specifically, the Treaty guarantees the freedom to move and take up residence anywhere in the Union; the right to vote and stand in local and EP elections in the country of residence; the right to diplomatic and consular protection from the authorities in any member state and the right of petition and appeal to the European Ombudsman. These rights were further signed and proclaimed in the European Union Charter of Fundamental Rights in 2000 conferring, interestingly, to both Union and resident third country nationals (Follesdal, A, 2001). In addition, EU citizenship is to be understood as a complement to national citizenship and not as a replacement. Follesdal (2001) suggests further that the debate on EU citizenship, broadly, falls into two camps. On the one hand, those who see Union citizenship as a means to create a common European identity and a shared feeling of belonging to Europe and on the other, those who insist on that Union citizenship is and should remain a purely legal and constitutional conception since it otherwise runs the risk of creating a situation of ethnic xenophobia and cultural homogeneity. O'Leary's (1996) opinion on the matter follows the post-national position when suggesting that the EU can seriously weaken many ways in which the states have traditionally set their members apart. The reasons for this, O'Leary' continues, can be found in the extent to which the Community assumes an increasing presence in the fields of admissions policy, freedom of movement, allocation of state welfare benefits and determining who can participate in the national political community.

A number of writers have contested this position and point to the almost irrelevant nature of EU citizenship and that it faces several obstacles before becoming a relevant concept. First, it is seriously limited in that it only comes into effect once a person lives in another EU or third country (Baubock, 1997). Second, the EU has, of yet, no real powers or say over how to or who may become an EU citizen (Preuss *et al*, 2003). Third, an EU citizenship currently lacks a sense of shared membership of an imagined political community and/or political identity. Indeed, this issue has been deemed crucial for the future sustainability and development of the European project (Painter, 2002).

The crux of the problem appears to lie in the issue of a supra-state entity taking over tasks which are so closely linked to the nation-state. Even though it has been argued that the importance of the state has been diminishing in the post-national era (Soysal, 1994), the state is nevertheless the key point of reference for political organisation and determinant of 'who belongs' while the EU still lacks some fundamental state-like qualities making the extension of citizenship beyond the state difficult to perceive. Preuss *et al* (2003) point to three distinctive features which are missing in the EU project. First, it lacks a unified, legally homogenised and bureaucratically controlled territory. Consequently, there is no unified Union territory upon which the member states – as sub-units – are able to fulfil local or regional functions (as opposed to the current situation in which the geographical unification is dependent on the member states' borders). Second, the EU is missing the existence of a unified body of subjects who are tied *primarily* to the Union displaying a significant degree of genuine loyalty to its institutions. Third, and perhaps most crucially, the EU lacks sovereign power. That is, the public authority of the EU's organs derives from the member states transferring competencies through the Treaties making the authority of the Union limited.

Therefore, as Vink (2002) points out, national citizenship policy and, in the long run, its' EU counterpart is a field where only a weak form of European integration is to be expected. Again, this goes back to the close link between the nation-state and citizenship in that although states (and the EU) may feel the need to further co-ordinate certain unwanted aspects of citizenship, e.g. dual nationality or statelessness, acquiring or losing ones nationality is fundamental for national self-determination. As such there appears to be, as Vink (2001) notes, a perhaps fairly straightforward matter of acknowledging the strong limitation to both the relevance of Union citizenship as well as to the extent of Europeanisation on national citizenship policies. In other words, Vink continues, for a citizenship of the Union to become more than an empty concept, it would need to be followed by substantial changes in the national political systems in that there can be no meaningful European citizenship without Europeanisation of national citizenship.

EU citizenship, then, appears to be facing a number of obstacles before being able to become a significant and 'thick' concept which includes both rights and entitlements as well as a sense of belonging, independent from national citizenship. However, O'Keefe contests this position and suggests that perhaps the importance lies more in what an EU citizenship can promise for the future rather than in its contents and that 'the concept is a dynamic one, capable of being added to or strengthened but not diminished' (cited in Meehan, 2000). This promising future does in a sense require something more than just a set of enhanced national personal rights and if this continues to be the situation then the impact of EU citizenship can be said to be slight.

Given this exposition, does it then make more sense to view EU citizenship as something stemming from the potential impact that Europeanisation may have on national citizenship policy? That is to what extent

does 'an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making' (Ladrech, 1994:69) affect the ways in which member states' citizenship policies are converging either in a more or liberal or more restrictive manner?

Converging national citizenship policies?

Despite an increasing amount of interest regarding matters of European citizenship there is, as Vink (2001) points out, comparatively less attention devoted to how European integration impacts on national citizenship. Even so, issues of minority rights and citizenship have gained substantial coverage in Brussels as well as in the Council of Europe (CE) since the early 1990s. The CE has been particularly active in trying to create a shared understanding of citizenship and rights of immigrants and ethnic minorities. The 1997 European Convention on Nationality reversed the previously state privileging 1963 Treaty in favour of the individual. This, in effect, meant that states were now under increasing pressure to become more open in their citizenship policies (especially with regards to dual nationality) as well as to achieve greater unity between its members. Similarly, the Maastricht treaty presented an opportunity to address the intertwined relationship between nationhood and national identity by introducing the idea of a European citizenship (Checkel, 2001). The tight link between citizenship and the nation-state did however prevent further inclusion of more fundamental rights into Union citizenship in addition to the articulated minimal political rights. However, it does not seem to be a far-fetched idea to consider the extent to which there is a move towards an idea of a common nationality law given that there could potentially be an autonomous definition of 'national' in Community Law similar to that of 'worker' (Vink, 2001;

see also Freeman and Ögelman, 1998). In fact, this might be something to expect to impact on national citizenship given more than 25 years of European citizenship practice (Wiener, 2003). Therefore, as Vink further suggests, changing rules of admission could be indicative of the changing nature of national citizenship policy as a consequence of European integration. Indeed, the European Convention on Nationality states that the aim is 'to promote the progressive development of legal principles concerning nationality, as well as their adoption in internal law' (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/166.htm>). This may sound more powerful than it is but has to be put in relation to the type of European integration that is in question. Since no binding EU legislation exists on citizenship policy (i.e. measures of positive integration), any type of Europeanisation will take the form of more broad directives and 'change the domestic political climate by stimulating and strengthening the overall support for broader European reform objectives' (Knill and Lehmkuhl, cited in Vink, 2001:879) in the form of framing or discursive integration. The Council of Europe may as such have a more of a limited impact on national citizenship regulations in which the nationality convention aims at achieving less restrictive policies. The nationality convention explicitly states that further harmonising is a long-term goal but seeing that it also leaves it up to the individual state's discretion to decide who are its nationals, the means to achieve this goal are still unclear.

In terms of what the convention specifies with regards to citizenship acquisition, we find both the broad directives stipulated above as well as more specific suggestions¹. First, persons should become citizens by birth – either on the territory of a member state or as children of at least one EU national – where each member state should provide for citizenship in its internal law. Similarly, each member state shall provide in its internal law for its nationality to be

¹ The convention also states that the acquisition of its nationality should be facilitated for the following persons: spouses of its nationals; children of one of its nationals, falling under the exception of Article 6, paragraph 1, sub-paragraph a; children one of whose parents acquires or has acquired its nationality; children adopted by one of its nationals; persons who were born on its territory and reside there lawfully and habitually; persons who are lawfully and habitually resident on its territory for a period of time beginning before the age of 18, that period to be determined by the internal law of the State Party concerned; stateless persons and recognised refugees lawfully and habitually resident on its territory.

acquired by children born on its territory who do not acquire another nationality by birth. With regards to naturalisation, the European Convention on Nationality provides less specific guidelines stating only that there should be a possibility of naturalisation for persons lawfully and habitually resident in its territory with the eligibility for naturalisation *not* exceeding ten years. At first glance, the main country in focus here appears to be Germany with its restrictive and *ius sanguinis* principle of naturalisation (Brubaker, 1992, Green 2004). However, there also appears to be more far-reaching aims given that criteria for citizenship either by birth or naturalisation in the fifteen 'old' member states are far from uniform. The following sections will compare, in more detail, member states' policies on citizenship acquisition through birth and naturalisation by invoking the NATAC-project template compiled by Waldrauch (2005).

Acquisition by birth

As one of the key principles for defining citizenship, *ius soli* allows the child of a non-national parent to be 'made' into a citizen by virtue of being born on a state's territory. Two countries, the US and France, have been most commonly associated with this principle but for different reasons. In the former, successive waves of large-scale immigration were successfully incorporated through the idea of the 'melting pot'. This process of cultural homogenisation would not have been possible without this *ius soli* mode of making citizens. In the latter, non-Francophones in the provinces and immigrants of whatever origin were made into French citizens through means of language education and an emphasis on allegiance to the French nation-state through compulsory primary education and military service. The *ius soli* principle was made available to second-generation immigrants in 1889 which expanded citizen acquisition, in theory, to colonial subjects as well (Heater, 1999). However, as shown in Table 1, this principle is not a common practice in a majority of the EU 15 countries. Seven of these categorically deny the right to citizenship by birth to children either with both or one parent born abroad. The Netherlands and Spain do not grant citizenship at birth if both parents are foreign born but are lenient towards children from mixed

Table 1: *Ius Soli* at birth? (Development since 1985)

	Parents born abroad	At least on parent born in host country
1. Austria	No	No
2. Denmark	No	No
3. Finland	No	No
4. Greece	No	No
5. Italy	No	No
6. Luxembourg	No	No
7. Sweden	No	No
8. Netherlands	No	Yes, if one parent have HS as main residence (since 04/2003)
9. Spain	No	Yes, but filiation must be established by age 18 (since r. 1990)
10. Portugal	Yes, by declaration if one parent has been legally resident for 6 (nationals of Portuguese speaking nationals) or 10 years (other nationalities) at time of birth; filiation must be established by age 14 (since 1994)	
11. Ireland	Yes, if neither parent is an Irish or UK national or long-term resident, one parent must have resided in Ireland for 3 of the 4 years prior to child's birth (since 2001); pre-2001 yes, if born in I	
12. Germany	Yes, if one parent has unlimited residency permit and legal residence in Germany for 8 years at the time of child's birth (since 2000); pre-2000, No.	
13. Belgium	Declaration within 12 years after birth if parents have Belgium as main place of residence as well as child (since 1991), pre-1991: No	Yes, if Belgian born parent been residing in B for 5 of the 10 years prior to child's birth; filiation must be established by age 18 (since 1991; pre-1991 by eclaration under same conditions as above.
14. United Kingdom	Yes, if mother or in case of birth out of wedlock, either parent is legally 'settled' in UK	
15. France	No	Yes

Zdroj: Waldrauch (2005)

parentage if one parent has the host country as his/hers main country of residence. Three countries (Portugal, Germany and Belgium) allow *ius soli* at birth by declaration of the parents if they have been legally resident and have the host society as their main place of residence. Of interest here is that Germany and Belgium recently introduced changes in their citizenship legislation making *ius soli* at birth more accessible for long-term residents (2001 and 1999 respectively). Britain and France stand out with this respect in having relatively generous provisions for citizenship with the former allowing children to become citizens if the mother or, in the case of birth out of wedlock, both parents are 'settled' (without further specifying what the term means) in the country.

In the latter case, citizenship is granted if at least one parent is born in France. Ireland is exceptional in the comparison as being one of the few countries that have made this form of citizenship acquisition relatively more difficult since 2001. Thus, it appears that any type of framing Europeanisation in this case seems to have little to no impact on the member states in those only three countries (Belgium, Germany and Netherlands) have made any significant changes to their policies since 1997, where the most radical shift has been in the German case. Apart from the countries that deny acquisition by birth, there also appears to be little convergence between the countries that do allow this. The length of residence as 'legally settled' varies between 3 – 10 years

Table 2: Residence modes for naturalisation

	Min age/ Years of residence	'Integration' requirements
1. Austria	Není / 6 – 30	Language, 'general behaviour' test, good finances
2. Greece	18 / 10 z posledních 12	Language, country knowledge, 'personality check' and finances
3. Italy	18 / 10	Finances
4. Portugal	18 / 10	Language, 'good civic character' and finances
5. Spain	Není / 10	Language, 'good civic character' and finances
6. Denmark	18 / 9	Language, country knowledge, no criminal record
7. Germany	18 / 8	Language, country knowledge, good character and finances
8. Finland	18 / 6	Language, good finances, clean criminal record
9. France	18 / 5	Language, country knowledge, 'decent life', 'loyal behaviour'
10. United Kingdom	18 / 5	'Good character', finances, language and country knowledge
11. Luxembourg	18 / 5	Language, 'good character' and finances
12. Netherlands	18 / 5 – 10 – 65 / 15	'Good character' and finances
13. Ireland	18 / 4 z posledních 8	'Sufficient integration', language and knowledge of country
14. Belgium	18 / 3–7	'No serious facts with respect to the person'
15. Sweden	18 / 3–5	'Respectable life' (finances)

Zdroj: Waldrauch (2005)

or remains unspecified while the age of filiation is equally varied ranging from 12 to 18 years.

It is, however, unclear whether the changes in Belgium, Germany and the Netherlands have occurred due to further European integration. Checkel (2001) suggests that the answer is contested and ambiguous. German citizenship policy has indeed undergone changes since 1997 but this has had more to do with endogenous demographic and domestic factors rather than Europeanisation. In addition, Checkel points to two particular factors that have influenced this change. First, Europeanisation is at its best emergent and tentative rather than actual and second, Germany's historically constructed identity has managed to block a more civic and inclusive type of citizenship. The Netherlands, on the other hand, appears to be a country which may be more receptive to Europeanisation in this area since 'international treaties ratified by national parliament do not need specific transformation to affect the rights of Dutch subject'

(Vink, 2001: 880) and as such, the Dutch constitutional setting provides a favourable environment for Europeanisation. However, Vink's conclusion is that the Council of Europe played an important but not decisive role, especially in the Dutch debate on dual citizenship, whereas the EU had very little impact. Both authors do, however, omit any importance given to whether the history of immigration and, to some extent, citizenship has played any significant role. Considering Table 1 again, we find that the countries who are relatively more liberal in terms of *ius soli* acquisition also are the major recipients of migrants or former sending countries who recently made the switch to becoming receivers. Britain's colonial past in combination with a liberal, but thin, definition of citizenship which, up until recently, came with very few obligations is thus reflected in its relaxed and inclusive attitude towards *ius soli* acquisition. Similarly, France's attitude to *ius soli* corresponds to its broader philosophy of assimilation whereas Germany's reluctance and gradual liberalisation

reflects its *ius sanguinis* and 'not a country of immigration'-philosophy (Hansen, 2003). The Netherlands have, on the other hand, pursued a philosophy of citizenship that has been driven by a strive to ensure equal rights which, as elaborated on in the next section, has resulted in liberal modes of naturalisation and consequently a relatively more open view on *ius soli* and dual nationality. Belgium stands out in relation to the other countries by having introduced a number of liberalisation measures during the nineties and has now, according to Jacobs (2004), one of the most open legislations in the world (but with remarkably different approaches for dealing with polyethnic issues in the Flemish and Francophone regions).

In contrast, the policies in the 'new' countries of immigration (Ireland, Spain and Portugal) reflect a history of (e) migration. Spain, for example, only introduced legislation on foreigners' rights and responsibilities in 1985. This legislation was very much based on its German counterpart of the time (as well as adopting a German perspective of the migrants as being temporary guests) but continued to have an *ex lege* clause for *ius soli* by mixed parents up until 1990 (Bodega *et al*, 1995). Portugal had up until 1994 a remarkably relaxed attitude towards *ius soli* in that she allowed children of legally *as well as* illegally resident parents of any nationality to obtain Portuguese citizenship. In contrast, Ireland has gone from a reasonably liberal (*ex lege* if born in Ireland) to relatively stricter policies in effect from 2005. Today, if neither parent is an Irish or a British national, the parents must be resident in Ireland for three or the four years prior to the child's birth.

Citizenship through naturalisation

Naturalisation procedures exist in all countries but the rules and practices governing these processes vary considerably. Becoming a citizen through naturalisation is usually a discretionary act performed by the state and carried out by the executive such as the head of state, government minister or the bureaucracy (Castles and Davidson, 2000). Citizenship acquisition in this format is not a right and potential citizens are subject to their request being approved by the receiving state, given that they conform to a number of specific criteria. A key issue is the extent to which host societies allows migrants to

become dual citizens which, again, is of a varied nature and ranges from being a virtual non-issue (Britain) to having been perceived as 'an evil' (Germany) (Hansen, 2002, Marshall, 2000). Dual nationality has become an increasingly important area due to large-scale migration, mixed marriages and transnational ties and thus subject to debate in a number of the EU countries.

The processes of becoming a citizen of an EU member state by virtue of residence is one of the more common procedures for first-generation migrants and may also come with additional benefits such as those relating to the EU membership freedoms. Furthermore, some countries have also employed citizenship as a criterion for obtaining certain public sector and governmental positions. Being a citizen is also an important feature of political integration since this allows migrants full political rights as opposed to partial rights, e.g. local voting rights after a period of legal residence.

There appears to be more consistency with regards to member states' policies on *ius domicili* compared to *ius soli* although the countries covered in Table 2 are far from converging despite Freeman and Ögelman's (1998) claim that convergence is in fact the case². Naturalisation procedures are also notably complex and usually involve lengthy application processes. The NATAC summary includes a large set of criteria and clauses that the potential citizen must take into consideration and conform to before naturalisation can take place. At first glance, the legal requirements appear to be quite similar but do in fact display a large proportion of inter-country differences. Conditions for naturalisation can be broadly divided into 'legal-objective' and 'receiving-country subjective' criteria. The former refers to requirements such as minimum age, years of residence, criminal record and legal status. The latter are subject to what receiving states deem as important (and perhaps even unique) characteristics of their citizens and are purposely left vague. Austria, for instance, demands that any potential citizen shall have 'no relations to foreign states detrimental to interests of

Austria' whereas Finland merely states 'no threat to public order'. This article will now consider the extent to which the 15 member states display similarities with regards to one objective (required years of residence) and one subjective criterion (here labelled, 'integration requirements'). The first notable issue is that only one country (Germany) has made any significant policy changes with regards to the first criterion, which follows from the overall changes in policy. After the new citizenship legislation came into effect in 2001, the number of years required before an application could take place was lowered from ten to eight years. The other fourteen countries have, by and large, not made any changes with this regard.

All countries, apart from Austria and Spain, require non-nationals to be at least 18 years of age before naturalisation can be considered. Five countries (France, Britain, Luxembourg, the Netherlands, Sweden³) require migrants to be resident for at least 5 years while Belgium allows naturalisation after 3 years for privileged migrants (such as EU citizens) and after 7 years for non-nationals holding permits that allow them indefinite stay. Ireland falls in between and requires residency for 4 of the last 8 years. The remaining countries fall into three categories. First, Denmark, Finland and Germany with 6, 8 and 9 years required; second, Italy, Portugal and Spain with 10 years and, finally, Greece and Austria form a separate category with the former requiring 10 out of the last 12 years but is interestingly enough not strict on non-nationals being legally resident. Similarly, Austria does not make a distinction between legal or illegal residents but does on the other hand compensate for this by having four different categories for required years of residence ranging from 6 to 30 years depending on status.

In terms of the 'integration requirements' one finds a number of similarities relating to what Joppke and Morawska (2003:1) suggest as being a 'renewed emphasis on assimilation and citizenship'. That is, the transformation into a citizen now comes with a number of additional, subjective requirements which may be aimed at separating those who are

potential citizens from those that are not. Increasingly, we find knowledge of language as one common factor. This features in 11 out of the 15 member states but differ in terms of how much knowledge is required and how this is to be tested. In addition, countries have introduced clauses relating to 'knowledge about the host society' which 6 countries stress as being crucial for citizenship acquisition. Only 4 countries (Italy, the Netherlands, Belgium and Sweden) have few to no additional 'tests' and do in general only require the migrant to be able to show that he or she is of 'good character' which is commonly translated as being able to show 'adequate means of livelihood' (Castles and Davidson, 2000) and/or no previous criminal convictions. Again, there seems to be a relationship between history of immigration and interpretations of citizenship and the extent to which the member states impose further thresholds on naturalisation for resident migrants. The countries that show few additional obstacles, such as Sweden and the Netherlands, have traditionally seen naturalisation as a way to achieve equality between the 'new' and the 'old' population, which also appears to be the case in Belgium (Jacobs, 2004). It is perhaps surprising that Italy only requires proof of income given that immigration has become perceived as a problematic and infected issue in domestic politics. Although, as opposed to the other countries that allow illegally residents to naturalise, Italian policy appears to filter out these applicants by A) having a reasonably long incubation period before being entitled to apply for naturalisation and B) only targeting those who can show proof of income, i.e. legal residents. However, it could also be interpreted as that the institutional mechanisms have been slow to adapt to the new situation and as such we might expect this to change significantly in the future (Bauer *et al*, 2000).

Conclusion

European citizenship has attracted a lot of attention from scholars and policy makers over the years. The discussion has centred on what this concept entails and how it

2 Although, to be fair, the authors refer primarily to the major receiving countries of France, Germany and Britain but in a larger comparative perspective this may not necessarily hold up.

3 In Sweden, the three-year rule applies to Nordic migrants.

may or may not become a relevant notion for the future of the Union. As shown, the main consensus appears to be that Union citizenship, in its current format, has very little practical, as well as, symbolic relevance. The crux of the matter lies in that the relationship between 'nation-state' and 'citizenship' is still strong and EU directives are weak and non-binding. Furthermore, national and Union citizenship are not separate entities but the latter is dependent on the former. Another issue is the extent to which there is any significant Europeanisation of national citizenship policies. An important aim for further, and deeper, European integration (as stipulated in the European Convention on Nationality) is to aim for harmonisation of national policies and laws in this area. Again, this type of integration is neither regulatory nor deregulatory but rather serves as a framing mechanism. This article has explored an alternative avenue to the study of this topic by adopting a multi-country comparison and analysing the extent to which the fifteen old member-states show any signs of adopting or changing their policies in order to become more similar in terms of two types of citizenship acquisition, by birth and through naturalisation. As such, the article initially suggested that European citizenship might not necessarily come to mean a radically new understanding of the concept but rather a point when citizenship policies are becoming more alike. However, as the analysis shows, there have been few to no changes in the past 20 years that can be interpreted as stemming from European integration and the changes that were made (primarily in the Netherlands and Germany but also in Belgium) were by and large more dependent on domestic factors. In fact, what has come out of this discussion is that the policies in place do to a greater extent reflect country specific experiences of immigration as well as unique interpretations of citizenship and nationhood. In addition, the article has highlighted that member states are increasingly becoming more likely to emphasize the importance of migrants being able to display that they are potential citizens through a number of so-called integration requirements which, in conclusion, might indicate that European citizenship might come with some rather strict and exclusive modes of belonging. □

Bibliography:

- Bauböck, R. (1997) *Citizenship and National Identities in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper 4/97, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-04-.html>.
- Bauer, T.K., Lofstrom, M., Zimmermann, K.F. (2000) *Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments Towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries*, IZA Discussion Paper Series Nr. 187, taken from <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp187.pdf>.
- Bodega, I., Cebrian, J.A., Franchini, T., Lora-Tamayo, G., Martin-Lou, A. (1995) 'Recent migration from Morocco to Spain' in *International Migration Review* 29:3, pp. 800–819.
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press.
- Castles, S., Davidson, A. (2000) *Citizenship and Migration: Globalization and the politics of belonging*, Basingstoke: MacMillan.
- Checkel, J.T. (2001) 'The Europeanization of Citizenship' in Cowles, M.G., Caporaso, J., Risse, T. (ed.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 180–198.
- Follesdal, A. (2001) 'Union Citizenship: Conceptions, Conditions and Preconditions' in *Law and Philosophy* 20, pp. 233–237.
- Freeman, G.P., Ögelman, N. (1998) 'Homeland citizenship policies and the status of third country nationals in the European Union', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24:4, pp. 769–88.
- Green, S. (2004) *The Politics of Exclusion: Institutions and Immigration Policy in Contemporary Germany*. Manchester: Manchester University Press.
- Hansen, R. (2002) 'The dog that didn't bark: dual nationality in the United Kingdom' in Hansen, R., Weil, P. (ed.) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*. New York: Berghahn Books.
- Hansen, R. (2003) 'Citizenship and Integration in Europe' in Joppke, C., Morawska, E. (ed.) *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Basingstoke: Palgrave.
- Jacobs, D. (2004) 'The challenge of minority representation in Brussels' in Aubarell, G., Nicolau Coll, A., Ros, A. (ed.) *Immigració i qüestió nacional. Minories subestatal i immigració a Europa*. Barcelona: Editorial Mediterràniapp, pp. 51–64.
- Ladrech, R. (1999) 'Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France' in *Journal of Common Market Studies* 32:1, pp. 69–88.
- O'Leary, S. (1996) *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague: Kluwer Law International.
- Marshall, B. (2000) *Europe in Change: The New Germany and Migration in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Meehan, E. (2000) 'Europeanization and Citizenship of the European Union' in *Yearbook of European Studies* 14. Amsterdam: Rodopi, pp. 157–177.
- Painter, J. (2002) 'Multilevel citizenship, identity and regions in contemporary Europe' in Anderson, J. (ed.) *Transnational Democracy: Political Spaces and Border*, London: Routledge, pp. 93–110.
- Preuss, U.K., Everson, M., Koenig-Archibugi, M. and Lefebvre, E. (2003) 'Traditions of Citizenship in the European Union' in *Citizenship Studies* 7:1, pp. 3–13.
- Shaw, J. (1998) 'The Interpretation of European Union Citizenship' in *The Modern Law Review* 61:3, pp. 293–317.
- Soysal, Y. N. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vink, M. (2001) 'The Limited Europeanization of Domestic Citizenship Policy: Evidence from the Netherlands' in *Journal of Common Market Studies* 39:5, pp. 875–896.
- Vink, M. (2002) *Negative and Positive Integration in European Immigration Policy*, European Integration Online Papers (EIoP) 6:13, taken from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013a.htm>.
- Waldrauch, H. (2005) 'Acquisition and loss of nationality in the EU15 Member States' in Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K. and Waldrauch, H., *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiener, A. (2003) *Towards a Transnational Nomos: The Role of Institutions in the Process of Constitutionalization*, Jean Monnet Working Papers 9/03, taken from <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-06.pdf>.

Naším cílem je budovat oboustranně prospěšné vztahy mezi lidmi ze Spojeného království a ostatních zemí a zvyšovat povědomí o britské tvořivosti a dosažených úspěších.

V České republice:

- pořádáme jazykové kurzy angličtiny
- pořádáme mezinárodně uznávané zkoušky z angličtiny
- poskytujeme informace o Spojeném království

S našimi českými partnery:

- připravujeme rozmanitý program kulturních akcí
- podporujeme výuku a studium angličtiny
- spolupracujeme na projektech v oblasti vědy a vzdělávání
- představujeme nejnovější britskou literaturu v našich partnerských knihovnách v deseti českých městech

Creating opportunity for people worldwide

Our purpose is to build mutually beneficial relationships between people in the UK and other countries and to increase appreciation of the UK's creative ideas and achievements.

In the Czech Republic we:

- run English language courses
- administer internationally recognised UK examinations
- provide information about the UK.

With our Czech partners we:

- organise a varied programme of arts events
- support English language teaching and learning
- collaborate on projects in education and science
- present contemporary British literature through our partner libraries in ten Czech cities.



© 2005, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM