



Subsidiarita a
evropská integrace.
Občané a instituce a
kudy dál?

Martin Svárovský

Kontext

Úvodní tezí textu o vztahu subsidiarity a občana Evropské unie je, že subsidiarita má napomáhat jak výkonu rozhodování na relevantní, občanu co nejbližší úrovni, tak ale i přispívat k zachování a ochraně kulturně-hodnotové diverzity evropského obyvatelstva. Pro lidského jedince je totiž zachování vlastní identity, ukotvené v místních poměrech rodného kraje, stejně důležité jako možnost efektivního podílu na tvorbě rozhodnutí.

Definice pojmu subsidiarita

Subsidiarita (z lat. subsidiaris – pomocný, podpůrný od subsidium – pomoc, podpora) znamená politickou zásadu, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům. Vyšší úrovně správy mají rozhodovat jen tam, kde si to povaha věci vyžaduje. Princip subsidiarity je prohloubením myšlenky demokracie, je opakem centralismu a zdůrazňuje decentralizaci a úlohu samospráv. Přes encykliku Quadragesimo anno (1891/1931) se stala součástí jak sociální nauky katolické církve, tak i součástí politického programu křesťansko-demokratických stran. Podstatně přispěla například k federalizaci Německa a po druhé světové válce se princip subsidiarity dostal do řady dalších národních ústav evropských států. Uplatnil se při zakládání Evropské unie a je jednou z hlavních zásad Maastrichtské smlouvy z roku 1992. Výslovně je uveden v Lisabonské smlouvě a v dalších dokumentech EU.

Ve Smlouvě o Evropské unii v lisabonském znění se princip subsidiarity definuje jako zásada, že Evropská unie je oprávněna jednat jen tehdy, nelze-li daného cíle dosáhnout efektivněji na jiné, nižší úrovni. Konkrétně čl. 5 odst. 3 první pododstavec zní: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“

Subsidiarita jako garant zachování kulturně-hodnotové diverzity

Otcové zakladatelé

Druhá část úvodní teze, o potřebě subsidiarity jako strážkyně kulturně-historické identity a diverzity, by vydala na mnoho stran textu. Lze ji ale také demonstrovat na příběhu tzv. otců zakladatelů.

Stojí za pozornost, že všech šest ministrů zahraničí, kteří v dubnu roku 1951 podepsali Pařížskou zakládací smlouvu Evropského společenství uhlí a oceli, bylo členy křesťansko-demokratických stran. Tři rozhodující politikové hlavních členských států – Alcide De Gasperi, Konrád Adenauer, a Robert Schuman pocházeli z okrajových oblastí svých zemí. De Gasperi z Tridentska v severovýchodní Itálii, Adenauer z Porýní, Schuman z Lotrinska. Tridentsko bylo v době, kdy se De Gasperi narodil, součástí rakousko-uherské říše, a on sám studoval ve Vídni. R. Schuman vyrostl v Lotrinsku, jež tehdy bylo začleněno do císařského Německa. V mládí byl, stejně jako Adenauer, členem katolických sdružení – dokonce těchž, ke kterým jeho kolega z Porýní patřil o deset let dříve. Když se tito tři muži setkali, jejich společným jazykem byla němčina.

Pro všechny tři, stejně jako pro jejich křesťansko-demokratické kolegy z dvojjazyčného Lucemburska, z dvojjazyčné a dvoj-kulturní Belgie a z Holandska, měl projekt evropské spolupráce nejen ekonomický, ale také kulturní rozměr. Oprávněně v něm spatřovali příspěvek k překonání civilizační krize, která rozbila kosmopolitní Evropu jejich mládí. Protože Schuman a jeho kolegové pocházeli z okrajových regionů svých zemí, nepůsobila jim představa určitého překrývání státních suverenit žádná zvláštní obtíž. Všem šesti členským zemím ESUO, jež ve válce prošly obdobím, kdy byla jejich suverenita pošlapána, tehdy zbývalo jen málo suverenity, o kterou by ještě mohly přijít. A jejich společný křesťansko-demokratický zájem o sociální soudržnost (solidaritu) a kolektivní zodpovědnost je vybavila schopností pozitivně přijmout představu nadnárodního vrcholného orgánu, který bude rozhodovat pro dobro všech.

Na tomto příběhu lze demonstrovat, jak je **udržení, kulturně-hodnotové či duchovní diverzity evropských regionů předpokladem akceptace širších integračních plánů. Jenom tehdy, pokud se nebudou občané cítit ohroženi**



ztrátou své regionální či národní identity, a k tomu jim aplikace principu subsidiarity má napomáhat, budou souhlasit s evropskou integrací a jejím dalším rozvojem.

Regionální úroveň a duchovní rozměr subsidiarity

Důležitým posunem oproti úpravě subsidiarity v předešlých evropských smlouvách je fakt, že Lisabonská smlouva zmiňuje vedle národní také regionální úroveň vládnutí. Toto rozdělení pravomocí dále upřesňuje rezoluce Evropského parlamentu, která vybízí národní parlamenty ke konzultacím kontroly subsidiarity rovněž s regionálními parlamenty, případně i k respektování zájmů artikulovaných též na lokální úrovni. Parlamentní kontrola aplikace principu subsidiarity by tedy podle Evropského parlamentu měla být ideálně prováděna na všech úrovních a evropské instituce by se jí měly podřizovat.

Vezmeme-li v úvahu křesťansko-demokratické přesvědčení otců zakladatelů, není divu, že se princip subsidiarity, vycházející ze zmírněné encykliky, v takto **horizontálně-komplexní** podobě v EU prosadil. Zajímavým způsobem na jistou kontradikci mezi liberálním a křesťanskodemokratickým konzervativním přístupem poukázal Jiří Baroš z Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy university v internetovém magazínu christnet.eu. Subsidiarita není podle něj jen mrtvým principem z církevních dokumentů, nýbrž živou součástí politické zkušenosti. Tak například na jejím základě byly formulovány a realizovány v posledních dvaceti letech různé politiky (sociální, vzdělávací či zdravotní) nejbohatšího italského regionu, Lombardie. V jádru subsidiarity leží **odlišná antropologie než ta, která charakterizuje osvícenský suverénní stát**. Jeho východiskem je totiž nedůvěra a podezření. V hobbesovské vizi, která je matricí pro její moderní, tu více liberální, tu více socialistické varianty, existují jen dva hlavní hráči: majetek vlastníci jednotlivci a suverénní stát. Tím je ovšem devalvována sociabilita člověka jakožto konstitutivní elementu obecného dobra. Subsidiarita chce naproti tomu dát prostor svobodným iniciativám jednotlivých osob i sociálních skupin, aby mohly být odpovědi na potřeby člověka nalézány co nejbližší lidským tužbám. Jejím východiskem je pozitivní antropologie, která uznává hodnotu každého individua a důležitost občanské společnosti.

Mezi dědice Hobbesovy vize politického univerza patří jak klasický libera-

lismus, tak etatistický model sociálního státu. V jádru klasického liberalismu leží do velké míry představa sobeckého individua hnaného primárně ekonomickými motivy. Mechanismem napravujícím zla způsobená chováním jednotlivců je trh, jenž je tajemně veden prozřetelností (neviditelná ruka trhu). Pro zastávce sociálního státu je zase stejně tak prozřetelným stát, avšak jak je stále více vidět, ten již není schopen odpovídat na výzvy komplexní postmoderní společnosti i na potřeby jednotlivých občanů.

V liberálním či etatistickém pojetí státu se nedostává **stimulů k efektivitě a inovaci služeb**; navíc je založen na povrchním chápání lidských potřeb. Ty umožňuje mnohem lépe vnímat subsidiarita, a to právě díky pozitivní koncepci **důvěry v lidskou bytost**. Podporu našla subsidiarita i u papeže Benedikta XVI., který v encyklice *Deus Caritas est* napsal, že to, co dnes potřebujeme, je takový „stát, který by na základě principu subsidiarity velkodušně uznával a podporoval iniciativy pocházející od různých společenských sil, jež propojují bezprostřednost s blízkostí k lidem, kteří potřebují pomoc.“

Na lidskou bytost není v křesťansko-demokratickém konceptu pohlíženo s podezřením, ale naopak je vnímána jako někdo, komu je vlastní touha po dobru. Stát má být proto založen na **respektu k důstojnosti každé osoby, a proto musí vždy jednat tak, aby zvyšoval autonomní schopnosti občanů**. V tomto může být subsidiarita přitažlivá i pro nás.

Subsidiarita garantující výkon rozhodování na relevantní úrovni

Parlamentní kontrola subsidiarity a občanská participace

První část úvodní teze, o subsidiaritě jako modelu rozhodování, zaměříme nyní na segment kontroly a občanské participace.

Jednou z důležitých novinek, které přinesla Lisabonská smlouva, bylo **posílení kontroly** principu subsidiarity **parlamenty národních států**. To má zabraňovat tomu, aby orgány EU rozhodovaly v oblastech, ve kterých je efektivnější a lepší rozhodovat na úrovni národní, regionální nebo místní, a tím zvýšit legitimitu jejich rozhodování. Mechanismus takové kontroly funguje na principu tzv. žlutých a oranžových karet. Kontrola subsidiarity probíhá tak, že Evropská komise své ná-

vrhy posílá jednotlivým národním parlamentům, které je přezkoumají a poté se k nim vyjádří ve lhůtě osmi týdnů. V případě, že národní parlamenty, v zemích s dvoukomorovými parlamenty pak každá komora zvlášť, dospějí k závěru, že návrh je v rozporu s principem subsidiarity, vydají odůvodněné stanovisko. Pokud k názoru, že subsidiarita porušena byla, dospěje alespoň třetina národních parlamentů EU, resp. jejich komor, musí Evropská komise tento návrh přezkoumat a rozhodnout se, zda návrh zachová, pozmění nebo jej stáhne, a tento svůj postoj odůvodnit. Odůvodněná stanoviska nadpoloviční většiny národních parlamentů vystavují Evropské komisi oranžovou kartu. Postup je pak stejný jako u žluté karty, ale pokud se Komise rozhodne svůj návrh nezměnit a nadále jej prosazovat v původní podobě, musí tento postoj odůvodnit a Rada EU společně s Evropským parlamentem rozhodnou, zda může návrh pokračovat legislativním procesem. Tím, že je kontrola svěřena národním parlamentům, jedná se o posílení legitimacy rozhodování v EU. Kontrolní opatření jdou evidentně proti **rozšířenému mýtu všudypřítomného „diktátu“ bruselské byrokracie**. Jedná se tedy o naplnění myšlenky, uvedené v úvodní definici, že **princip subsidiarity je prohloubením myšlenky demokracie**.

Fungování principu subsidiarity však samozřejmě není bezproblémové. V sebelepším právním ustanovení existuje prostor pro jeho rozdílný výklad, reflektující zcela pragmatické zájmy jednotlivých aktérů politického rozhodování. Národní parlamenty například Evropské komisi často vytýkají, že chápe princip subsidiarity v jeho nejužším významu. Nepomáhá tomu ani poměrně volná definice subsidiarity v Lisabonské smlouvě a praxe zpožděného zasílání reakcí Evropské komise národním parlamentům ke jejich odůvodněným stanoviskům. K této kritice se připojili v minulosti například čeští senátoři z Výboru pro záležitosti EU, kteří navíc poukázali na fakt, že shledávají odpovědi EK mnohdy vágními.

Princip subsidiarity, jako prohloubení myšlenky demokracie, se samozřejmě nevyčerpává jen aplikací předpisů na unijní úrovni. Patří sem i předpisy či „pouhé“ zvyklosti jednotlivých členských států. V České republice poměrně dobře, což neznamena bezproblémově, probíhá **interakce občanské společnosti a veřejné správy**. Participace probíhá na několika úrovních od informování přes připomínkování, konzultace, partnerství až po přenos rozhodování do rukou občanů. Vláda zřizuje množství poradních a pracovních orgánů a jejich jednotlivých výborů, v nichž vedle představitelů státní správy zasedají i zástupci občanské společnosti.

V oblasti výkonu rozhodování poukažme zejména na **občanskou participaci na lokální úrovni**.

Občanská participace nespočívá jenom v komunikaci představitelů místní samosprávy s občany. Ta může být mnohdy formální. Cílem občanské participace je zahrnutí občanů do příprav a implementace strategických plánů obcí. Součástí takové participace je strukturovaná konzultace představitelů místních samospráv s občany a v ideálním případě aktivní partnerství mezi občany a místní samosprávou. Metodologie podpory občanské participace zahrnuje několik fází, od dohody se starostou, přes zjišťování relevantních témat zajímavých občanů, organizaci konzultací a následně organizaci shromáždění občanů a představitelů samospráv, kde se vybírají priority až po účast občanů na implementaci jednotlivých místních politik.

Nelze samozřejmě spoléhat na automatickou „péči“ veřejné správy v tomto směru. Občanská participace není povinností představitelů samosprávy, ale závisí na aktivitě samotných občanů. Podmínkou pro efektivní participaci občanů je jejich povědomí o tom, co participace znamená v praxi. Doporučuje se proto uskutečňovat k tomuto tématu osvětové programy. V ČR provozuje například organizace AGORA, která se podpoře aktivní participace věnuje, výukový program „AGORA-CE in Schools“. Jinou metodou postupuje organizace D21, která vyvinula specializovanou aplikaci, prostřednictvím níž si občané metodologii participace na lokální úrovni nastavují sami. Práce s aplikací, jak lze předpokládat, je oblíbená u mladší generace a i v tomto případě jsou uskutečňovány osvětové akce na školách.

Ve vztahu k představitelům samospráv je naopak uplatňována metoda „coachingu“. Jeho cílem je povzbudit místní samosprávy k co největšímu zapojení občanské společnosti do rozhodovacích procesů. Potěšitelné je, že „coaching“ provádí v České republice specializované nevládní organizace povětšinou na základě **poptávky místní samosprávy**. To svědčí o dobrém **povědomí jejich představitelů o možných přínosech občanské participace**. **Jedná se opět o potvrzení výše uvedeného faktu, že subsidiarita předpokládá důvěru v jedince**.

I zde, podobně jako v případě parlamentní kontroly, je ale možné poukázat na specifická rizika konkrétní praxe přenosu kompetencí státu na samosprávu. Výhodou samosprávy je, že je blíže spravovanému subjektu než vnější a centrální

řízení, a proto by měla být při zabezpečování lokálních či zájmově vymezených záležitostí efektivnější a levnější. Její výkon, jak všichni tušíme, je více určován vůlí voličů v té které obci než podobou centrálních předpisů. To však může být i ošemetné. Například občané si v místních volbách nemohou vymoci zlikvidování „drahého“ městského či oblastního archivu. Archivy jsou totiž začleněny do státní správy a podléhají ministerstvu vnitra. Pokud ale populistický komunální politik zláká voliče na to, že uzavřením městského muzea (na rozdíl od archivů jsou muzea nikoliv v kompetenci státu ale samosprávy) získá prostředky na nové dětské hřiště či vybudování parkoviště, není nikdo, kdo by mu v tom zabránil. **Vede to k závěru, že princip subsidiarity, uplatňovaný v tomto případě na posilování kompetencí samospráv, není samospasitelný.**

Poukázáním na slabá místa chci navázat na konec první kapitoly, kde dokládám význam hodnotového zakotvení subsidiarity vycházející z pozitivní antropologie. Uznání hodnoty každého individua a důležitosti občanské společnosti je křesťanským principem. Reálný výkon subsidiarity v praxi bude v souladu s výchozí tezí nutně podmíněn místními zvyklostmi. Byl zde uveden příklad Lombardie, což je tradiční katolická oblast. Ve středu musí být člověk a důvěra v něj. **Důvěra je samozřejmě ovlivněna hodnotovým přesvědčením ústavo-či zákonodárce. Důvěru si ale lidský jedinec také musí vydobýt.** Proto je ukázáno, jak občanská participace, která je podle mě „subsidiaritou v praxi“, závisí na aktivitě a cílevědomosti občanů.

Pracovní skupina pro subsidiaritu

Z centrální úrovně, tedy v tomto případě ustanovením smlouvy o EU, je možno kodifikovat pouze rámce. Odpovědného občana ale nikdo z centrální úrovně nevychová. Pokusy o další zpřesňování či kodifikaci principu subsidiarity z centrální úrovně vykazují poněkud rozpačité výsledky.

To ukázaly i práce a závěry zvláštní pracovní skupiny pro subsidiaritu a proporcionalitu, ustavené rozhodnutím předsedy Komise Jeana-Clauda Junckera. Pod vedením prvního místopředsedy Komise Franse Timmermanse měla „velmi kriticky“ přezkoumat všechny oblasti činnosti EU, aby bylo zajištěno, že Unie bude jednat pouze v případech, kdy přináší přidanou hodnotu.

Zadáním komise bylo připravit do 15. července 2018 písemnou zprávu před-

sedovi Komise s doporučeními, „jak by Evropská unie měla lépe zohledňovat principy subsidiarity a proporcionality, jak pokud jde o přidělení pravomocí, tak o jejich výkon“. Konkrétně se měla skupina zaměřit na tři okruhy problematiky: 1. jak lépe uplatňovat zásady subsidiarity a proporcionality v práci institucí Unie, zvláště pokud jde o přípravu a provádění unijní legislativy a unijních politik; 2. identifikovat oblasti správy věcí veřejných, ve kterých by časem politické rozhodování a/nebo provádění rozhodnutí mohlo být přeneseno zcela nebo zčásti na členské státy nebo definitivně navraceno do rukou členských států; 3. identifikovat způsoby, jak by mohly být do tvorby a realizace politik EU lépe zapojeny regionální a místní orgány. Členové byli jmenováni 18. ledna 2018. Vedle předsedy Timmermanse to byli tři zástupci vnitrostátních parlamentů a tři členové Výboru regionů, což je unijní poradní orgán. Původně zde měli zasednout ještě tři zástupci Evropského parlamentu, který ale k nominaci nepřistoupil. Pracovní skupina měla tedy celkem sedm členů. Signifikantní je, že k tématu navrácení pravomocí členským státům komise konstatovala: „Ve všech existujících oblastech činnosti EU je přidaná hodnota a pracovní skupina proto **neidentifikovala žádné pravomoci ve Smlouvě nebo oblasti politiky, které by měly být zcela nebo částečně znovu přeneseny na členské státy.**“

Jinak ovšem zpráva pracovní skupiny obsahuje různá doporučení, jak zlepšit uplatňování subsidiarity v praxi a jak zapojit do rozhodování regionální a místní orgány. Praktický význam může mít doporučení, aby při příští revizi Smlouvy o EU byla **prodloužena doba, již mají vnitrostátní parlamenty k vyjádření svých stanovisek k návrhům právních předpisů EU, a to z 8 na 12 týdnů.** Za pozornost stojí následující formulace: „Prosazujeme nový způsob práce, který poskytuje silnější hlas místním, regionálním a vnitrostátním orgánům při tvorbě politiky EU s cílem zlepšit kvalitu a účinnost právních předpisů. To znamená plné respektování úlohy jednotlivých orgánů EU, vnitrostátních, regionálních a místních orgánů i vnitrostátních parlamentů. Jako nový přístup navrhujeme „aktivní subsidiaritu“, která zajistí přidanou hodnotou právních předpisů EU i přínos občanům a v členských státech povede k většímu ztotožnění se s rozhodnutími Unie. Svou zprávu jsme předložili předsedovi Junckerovi, který nás ujistil, že bude spolupracovat s ostatními orgány, aby naše doporučení nezůstala jen na papíře“. Co však je ona aktivní subsidiarita? **Podle mého názoru nic jiného než uznání faktu, že důvěra musí být svěřena především lidské bytosti. Z centrální, byrokratické úrovně je možno evidentně pouze napomáhat.**

Závěr

Poukázáním na hodnotové základy, pozitivní příklady, ale i na limity konceptu subsidiarity jsem se v závěru vrátil zpět na počátek textu. **Je třeba chránit kulturně hodnotovou diverzitu Evropy.** Ta je podhoubím pro aktivitu lidí, majících vztah k vlastnímu, přirozenému prostoru bytí a respektu k místním tradicím a hodnotám.

Je třeba odmítnout diskurz naznačující, že evropské hodnoty jsou hodnotami městského liberála a jsou jakousi antitezí hodnot konzervativních, „tradičních“ či hodnot venkovského obyvatelstva. Ano, i mě je městský, liberální způsob života v mnohém sympatický a příjemný. Nicméně i „tradiční“ hodnoty konzervativní, nebo také tradiční hodnoty venkovského obyvatelstva, jsou stejně tak hodnotami „evropskými“ nebo „západními“, jak se říká v naší části regionu.

Poukázáním na limity rozhodování z centrální bruselské úrovně rozhodně nemá být řečeno, že ve vztahu nižší celek versus vyšší celek by ten nižší byl automaticky chytřejší. A ani to, že by byl automaticky veden čistšími úmysly. Ano, lze připustit, že když čeští kritici v minulosti vytýkali Evropské komisi alibismus, mohou mít pravdu, zvláště pokud vycházejí i z konkrétních příkladů. Kdysi byl například hojně kritizován postoj Evropské komise v souvislosti s tehdy novou Zelenou knihou o městské dopravě (2007). Městská doprava měla být podle EK, jakkoliv jde o výsostně lokální téma, řešena v rámci struktur Unie a „subsidiarita tomu neměla být překážkou“. Na druhé straně není zcela jisté, že z této kritiky vycházející občas artikulovaný postulát českých vlád nepřenášet více pravomocí do Bruselu (a naopak některé evropské kompetence získávat nazpět) je veden vždy čistými úmysly. Lze naopak konstatovat, že boj o kompetence se dnes musí vést především **v rámci projednávání jednotlivých unijních norem v Radě a Evropském parlamentu. Je to možná pracné, ale nic spolehlivějšího neexistuje.**

This is a joint publication of the Wilfried Martens Centre for European Studies and the Institute for Christian Democratic politics. This publication receives funding from the European Parliament. The Wilfried Martens Centre for European Studies, the Institute for Christian Democratic politics and the European Parliament assume no responsibility for facts or opinions expressed in this publication or any subsequent use of the information contained therein. Sole responsibility lies with the author of the publication. The processing of the publication was concluded in 2018.

O autorovi



Martin Svárovský - Po studiu historie na FF UK a německých a rakouských studií na FSV UK krátce působil v Kanceláři prezidenta republiky. V roce 1999 vstoupil do diplomatických služeb. Působil jako zástupce velvyslance v Budapešti (2002-2006), zástupce velvyslance ve Varšavě (2010-2014) a zástupce ředitelů střeoevropského a posléze analyticko-plánovacího odboru ministerstva zahraničí. Je autorem konceptu Česko-polského fóra a systému zadávání tzv. operativních analýz pro potřeby MZV.

Ve své činnosti se zaměřuje na bezpečnostní politiku, fungování trans-atlantické vazby, Východní Evropu (zejm. Východní partnerství a Rusko), Visegrádskou skupinu a Německo.

Odborné texty na tato témata uveřejňuje v internetových magazínech www.onwar.eu a www.russkiivopros.com a publikuje též prostřednictvím blogu na www.aktualne.cz.

O publikaci

Publikace vychází u příležitosti mezinárodní konference „Výzvy pro EU 2018“, která proběhla 17. října 2018 v centru současného umění DOX v Praze.

Přední evropští politici a tuzemští experti diskutovali o křesťanskodemokratickém pohledu na současné problémy Evropské unie jako například ekonomickou konkurenceschopnost, demografický vývoj populace či migraci. A to ze tří úhlů - z pohledu solidarity, subsidiarity a rodinné politiky.

Konferenci pořádal Institut pro křesťansko-demokratickou politiku ve spolupráci s Wilfried Martens Centre for European Studies a Hanns Seidel Stiftung.





Institut pro křesťansko-demokratickou politiku, z.ú.

2018

www.ikdp.cz