

# Demokracie a mezinárodní vztahy

Alexandr Ort

Demokracie je dnes jedním z nejužívanějších slov a společenské uspořádání, založené na demokratických principech, je všeobecně považováno za nejlepší. Platí to ovšem především v Evropě a v Severní Americe, ale díky jejich vlivu ve světě je demokratický princip přijímán do jisté míry i jinými kulturami. A tak by se dalo předpokládat, že demokracie je zásada, kterou se řídí světová politika. Je tomu však skutečně tak?

Vydeme-li z předpokladu, že základním dokumentem, jímž se v současné době řídí vztahy mezi jednotlivými státy, je *Charta Organizace spojených národů*, asi nás překvapí, že ani v slavnostní preambuli, ani v prvních dvou člincích, věnovaných cílům a zásadám organizace, se slovo demokracie nevyskytuje. Hovoří se tam o hrůzách války a o nutnosti míru, o „lidských právech“, o „důstojnosti lidské osobnosti“, o „rovných právech mužů a žen a národů velkých a malých“, o snášenlivosti a o dobrém sousedství, o bezpečnosti a o „hospodářském a sociálním povznesení všech národů“,<sup>1</sup> ale ne o demokracii.

Autoři Charty OSN si zřejmě byli vědomi mimořádné složitosti uplatnění demokratických principů ve světové politice, a proto se raději tomuto pojmu vyhnuli. Měli už dost potíží se „svrchovanou rovností všech členů“,<sup>2</sup> neboť nakonec se v zájmu účinného působení Rady bezpečnosti OSN museli uchýlit k přiznání zvláštního postavení pěti velmocem, kterým přidělili stálé místo v Radě bezpečnosti OSN, jakož i „právo veta“.

Všichni, kteří se mezinárodní politikou zabývali, si dobře uvědomovali mimořádnou složitost respektování demokratických zásad v mezinárodních vztazích. Když si uvědomíme, že v předvečer první světové války rozhodovaly o všech mezinárodních záležitostech velmoci a teprve se vznikem Společnosti národů se do mezinárodních vztahů dostal prvek rovnosti států, není se třeba tolik divit. Převládající vliv velmocí se přece jen udržel i nadále, ale demokratický prvek rovnosti velkých a malých národů už byl do mezinárodní politiky zanesen tím, že každý člen Společnosti národů mohl mít podle článku 3 jen „jeden hlas“.<sup>3</sup> A stejná zásada platí i v OSN (článek 18).<sup>4</sup>

Pojem demokracie se tedy do Charty OSN nedostal. Těžko říci, proč k tomu nedošlo. Je sice pravda, že k formulaci základních myšlenek došlo za druhé světové války, kdy v popředí stály otázky války a míru a také bezpečnosti, ale v *Atlantické chartě* se přece jen formuloval program boje proti nacismu a fašismu ve jménu demokracie. Avšak ani v *Atlantické chartě* (14. 8. 1941) není použit pojem demokracie. Že by zde zapůsobil Churchill, jenž – jak známo – považoval demokracii za nejhorší společenské zřízení, ale neznal prý lepší? Naproti tomu na Jaltě, kde se dokončoval návrh Charty OSN, se o demokracii hodně hovořilo mj. i proto, že v *Prohlášení o osvobozené Evropě* se této problematice věnuje mimořádná pozornost. Tři velmoci se zde zavazovaly pomáhat jak národům osvobozeným od nacismu, tak i národům satelitních států, „aby demokratickými prostředky vyřešily své naléhavé politické i hospodářské problémy“. Dále se uvádí, že zavádění nového pořádku v Evropě má probíhat tak, aby umožnilo „osvobozeným národům zničit poslední stopy nacismu a fašismu a vytvořit demokratické zřízení, které si zvolí“.<sup>5</sup>

Dále se prohlášení odvolává na *Atlantickou chartu* a na její zásady a slovo demokratický se znovu objevuje, když se hovoří o prozatímních vládních orgánech, kde by měly být „zastoupeny všechny demokratické složky obyvatelstva“. Zdá se, že šlo především o vnitropolitické otázky, jež měly být řešeny demokratickými způsoby, a že se neuvažovalo o demokratických formách vztahů mezi národy či mezi státy, a proto se pojem demokracie nedostal do Charty OSN.

S pojmem demokratický se setkáváme až ve *Všeobecné deklaraci lidských práv*, ale až v předposledním 29. článku, jehož odstavec 2 uvádí: „Každý je při výkonu svých práv a svobod podroben pouze takovým omezením, která stanoví zákon výhradně proto, aby bylo zajištěno uznání a zachování práv a svobod ostatních a vyhověno spravedlivým požadavkům morálky, veřejného pořádku a obecného blaha v demokratické společnosti.“<sup>66</sup> Demokracie se zde neobjevuje jen jako režim zajišťující práva jednotlivce, ale jako režim zajišťující tato práva všem mj. i tím, že je jednotlivcům i omezuje.

Zdá se, že pojem demokracie byl v duchu programu či zásad, jež mají být respektovány, poprvé použit až v *Severoatlantické smlouvě* (4. 4. 1949), ale i zde jen jednou, a to v preambuli, vytyčující zásady, jimiž se účastníci měli řídit. V samotném textu smlouvy se však neopakuje. Signatáři této smlouvy ve Washingtonu prohlášovali, že „jsou odhodláni zabezpečit svobodu, společné dědictví a civilizaci svých národů, založené na zásadách demokracie, svobody jednotlivce a vlády zákona“.<sup>67</sup>

Jde zde o tři pojmy, které se dnes často chápou jako velmi navzájem blízké a prosazující především zájmy individua. Ale zdá se to být trochu složitější. Při pozornějším pohledu nelze odmítnout fakt, že demokracie samozřejmě umožňuje „svobody jednotlivce“, ale nepochybně je i omezuje. A „vláda zákona“ je zde proto, aby objektivně existující rozpor mezi svobodami jednotlivců upravovala.

Rodící se bipolární systém – protipól NATO se ustavil teprve 14. 5. 1955 Smlouvou o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci, podepsanou ve Varšavě – se demokracií zabýval jen na jedné, a to atlantické straně, neboť ve *Varšavské smlouvě* se tento pojem neobjevil. V tomto dokumentu se hovoří jen o bezpečnosti a perspektivách jejího zajištění v Evropě cestou různých smluvních vazeb a na rozdíl od NATO otevřených všem, kteří mají o účast v této smlouvě zájem.

Mezinárodní dokumenty, kde bychom mohli demokracii hledat, jsou především *Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech* a *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*, které byly schváleny 16. 12. 1966. I zde se pojem demokracie vyskytuje velmi vzácně. V Mezinárodním paktu o občanských a politických právech se objevuje na jediném místě v článku 22, kde je v odstavci 2 uvedeno: „Výkon tohoto práva [zakládat odborové organizace a pracovat v nich – pozn. aut.] nesmí být žádným způsobem omezován s výjimkou těch omezení, jež jsou stanovena zákonem a jež jsou nutná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví a morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“<sup>68</sup>

V podstatě jde o převzetí textu z článku 8 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, kde se podrobněji hovoří o odborových organizacích. V článku 4 tohoto paktu se už dříve uvádí, že stát může výše uvedená hospodářská, sociální a kulturní práva „podrobit pouze takovým omezením, která stanoví zákon, a pouze pokud to může být slučitelné s povahou těchto práv a výhradně za účelem podpory obecného blaha v demokratické společnosti“.<sup>69</sup>

Je velmi zajímavé, že se s pojmem demokracie setkáváme především tam, kde práva jednotlivce jsou do jisté míry omezena právy společnosti. Není náhodou, že se objektivně existující rozpor mezi jedincem a kolektivem nejvýrazněji objevuje tam, kde se hovoří o odborových právech nebo o „podpoře obecného blaha v demokratické společnosti“.

Zatímco v obecném povědomí naší společnosti je pojem demokracie spojován především se svobodami a právy jednotlivce, v mezinárodních dokumentech se s ním setkáváme většinou tam, kde jde o jistá omezení práv jednotlivce v zájmu společnosti. Toto ne zcela přesné chápání pojmu demokracie v české veřejnosti nepochybně vyplývá z konkrétní situace, kdy demokratická práva a svobody jsou většinou spojovány s demokratickými státy sdruženými v NATO na rozdíl od nedemokratických vztahů, jež panovaly v mezinárodních organizacích existujících v rámci sovětského bloku.

Tyto názory byly velmi posíleny a upevněny formulacemi *Pařížské charty pro novou Evropu*, vydané 21. 11. 1990, kde se uvádí, že „Evropa se osvobozuje od dědictví minu-

losti“, a zdůrazňuje, že „odvaha mužů a žen, vůle národů a síla myšlenek helsinského Závěrečného aktu otevřely novou éru demokracie, míru a jednoty v Evropě“.<sup>10</sup>

Navíc první mezititulek v tomto dokumentu zní *Lidská práva, demokracie a právní stát*. Jen málokdo si však asi pozorně přečetl další větu: „Zavazujeme se budovat, upevňovat a posilovat demokracii jako jediný systém vlády pro naše národy.“<sup>11</sup> Musel by pochopit, že zde autoři nehovořili o mezinárodních vztazích, ale o vnitřním uspořádání jednotlivých států.

Podle slov Pařížské charty pro novou Evropu, oceňující přínos helsinského Závěrečného aktu, by se mohlo zdát, že se tento dokument, především ve své hlavní části – v deseti principech –, vedle míru a jednoty Evropy věnoval i otázkám demokracie. Avšak není tomu tak. V textu *Deklarace principů, jimiž se řídí vztahy mezi zúčastněnými státy*,<sup>12</sup> se ani jedenkrát neobjevuje slovo demokracie. Jistě není pochyb o tom, že boj za lidská práva, k němuž Závěrečný akt zvláště svým bodem VII významně přispěl, pomáhaly formovat vědomí potřeby prosadit demokratická společenská zřízení v těch zemích, kde tyto principy byly nejvíce nerespektovány a poškozovány. Vše se však soustředilo a vlastně omezilo na lidská práva a na jejich respektování, zatímco demokratické uspořádání společnosti by si vyžadovalo i řadu dalších zásad.

Pozorné přečtení Pařížské charty pro novou Evropu nás přesvědčí o tom, že dokument byl psán v době velké euforie po pádu berlínské zdi a po rozpadu komunistických režimů ve střední a východní Evropě. Všude se přijímaly zásady demokratického zřízení společnosti a spíše se vyjadřovalo všeobecné nadšení, než vytyčovaly konkrétní politické úkoly.

K mezinárodním vztahům jako takovým se v Pařížské chartě pro novou Evropu vztahovaly jen věty, zařazené do oddílu nazvaného *Přátelské vztahy mezi zúčastněnými státy*. Uvádělo se tam: „*Naše vztahy budou vycházet z našeho společného uznávání demokratických hodnot a lidských práv a základních svobod. Jsme přesvědčeni, že pro posílení míru a bezpečnosti mezi našimi státy jsou nezbytné rozvoj demokracie, respektování a efektivní uplatňování lidských práv. Znovu potvrzujeme stejná práva národů a jejich právo na sebeurčení v souladu s Chartou Organizace spojených národů a s příslušnými normami mezinárodního práva, včetně těch, které se týkají územní celistvosti států.*“<sup>13</sup> I zde se však chápe rozvoj demokracie zřejmě vnitrostátně, což nutně ve svých důsledcích muselo působit pozitivně i mezinárodně.

V témže duchu se pak v oddílu *Bezpečnost* opětně zdůrazňuje, že „*upevnění demokracie a posílení bezpečnosti prospějí přátelským vztahům mezi námi*“.<sup>14</sup> Ale i tentokrát jde o posílení vnitřní demokracie jednotlivých států, nikoli o přenášení demokratických principů do mezinárodních vztahů.

Porovnáme-li Pařížskou chartu pro novou Evropu z roku 1990 s *Deklarací helsinské vrcholné schůzky z července 1992*, uvádí se tam v úvodu, nazvaném *Přísliby a problémy změn*, že Pařížská charta „*stanovila společný demokratický základ*“ pro KBSE. Účastníci nové vrcholné schůzky v deklaraci potvrzovali vůli k společnému postupu a k „*spolupráci, která je zaměřena na demokracii, blahobyt a stejná práva na bezpečnost*“.<sup>15</sup>

Také v dalším textu se s pojmem demokracie setkáváme téměř vždy ve spojení s lidskými právy a s humanitárními otázkami. Na nejasnost této problematiky, ale i na její složitost poukazuje skutečnost, že v Paříži bylo rozhodnuto zřídit ve Varšavě Úřad pro svobodné volby, který se brzy změnil na Úřad pro demokratické instituce a lidská práva. Jeho úloha v programech KBSE zůstala však dost okrajová, zvláště když v Helsinkách bylo v roce 1992 rozhodnuto zřídit funkci Vysokého komisaře KBSE pro národnostní menšiny<sup>16</sup> a přidělit mu řadu úkolů, z nichž některé mohly původně patřit varšavskému úřadu.

Není náhodné, že právě práva menšin byla vydělena. Už na konferencích *Lidské dimenze* v Kodani a v Moskvě se ukázalo, že převládající výklad lidských práv jako práv a svobod individua není dostatečný. Právě u národnostních menšin se jasně ukázalo, že tato problematika má jakousi „*kollektivní dimenzi*“, neboť plné zajištění práv menšinových národů nemůže být jen individuální, ale i skupinové.

A právě menšinová problematika je tou, která nikdy není jen vnitrostátní záležitostí, ale má i mezinárodní dimenzi. Na jedné straně je to proto, že menšiny žijící v jednom státě často nacházejí pomoc a podporu v jiných státech, kde stejný národ může být většinovým a státotvorným. A na druhé straně už mnohokrát sehrály menšinové problémy úlohu jakési rozbušky při vzniku válek, především při vzniku obou světových válek, a to vedlo světovou veřejnost k hledání cest, jak podobnému vývoji zabránit. Ne náhodou byla problematika národnostních menšin pečlivě sledována ve Společnosti národů a vlády jednotlivých států hodnoceny podle toho, jak se těmto problémům věnovaly a jak práva menšin respektovaly.

Po druhé světové válce se pozornost veřejnosti soustředila jak na dekolonizaci (tj. na práva koloniálních národů na sebeurčení), tak i na práva člověka a občana podle *Všeobecné deklarace lidských práv* z roku 1948 a obou mezinárodních paktů z roku 1966 věnovaných této problematice. Byly to významné průlomy do zásad mezinárodního práva, které do té doby uznávalo jako subjekty mezinárodního práva jen státy, eventuálně i některé mezinárodní organizace. A nyní se zde objevil zcela nový prvek, kdy se jedinec dostával do mezinárodního práva nejprve jako objekt a postupně i jako subjekt.

Nejvíce se v tomto směru dosáhlo v Evropě, kde se především Rada Evropy stala institucí věnující se soustavně a systematicky problematice lidských práv. Boj za lidská práva, který je nedílnou součástí úsilí o nastolení demokratického režimu v zemi, dostával mezinárodní dimenzi a v tomto duchu se i demokratický prvek dostával do mezinárodní politiky. V době důsledné bipolarity se zásady, formulované v *Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*,<sup>17</sup> dařilo prosazovat jen v západní části rozdělené Evropy.

Nově se situace začala vytvářet počátkem sedmdesátých let, kdy se v Helsinkách kolem jednacího stolu shromáždila prakticky celá Evropa. Otázka lidských práv, vtělená do bodu VII „helsinského desatera“, se stala významným bodem jednání všech zúčastněných států, a tudíž mezinárodním problémem. A protože boj za lidská práva je součástí úsilí o demokratické uspořádání společnosti, pochopila veřejnost celou věc tak, že se jedná i o demokratizaci mezinárodních vztahů.

Je to jistá nepřesnost v pojmenování některých fenoménů mezinárodního života, ale není pochyb o tom, že mezinárodní dimenze lidských práv posílila pozice jejich obhájců v boji za demokracii v jednotlivých státech. A teprve budoucnost ukáže, zda se zkušenosti z tohoto boje promítnou i do jiných aspektů mezinárodního života.

Demokratizace mezinárodní politiky bude zřejmě velmi složitým procesem, na což ukazují například zkušenosti evropského integračního procesu. V mnoha směrech zde na počátku převládala spíše hlediska technická či technokratická, ale stále více se objevovala potřeba demokratizovat integrační proces a především ho podřídit kontrole volených představitelů. Jestliže na začátku stačila rozhodnutí národních parlamentů, postupně vystoupil do popředí požadavek na vytvoření „evropského parlamentu“, o jehož pravomoci se vedl a stále ještě vede dost složitý zápas.

Nejde zde zcela jednoznačně o demokratizaci mezinárodní politiky, ale především o vnitřní uspořádání soustátí, ať už nakonec dostane podobu federální, či konfederální. Integrační proces v Evropě má jak mezinárodní, tak i vnitropolitickou dimenzi. To se zvláště výrazně projevilo v Maastrichtské smlouvě, zaměřené už větším dílem na politické aspekty integrace než na stránku čistě hospodářskou.

Princip subsidiarity, jemuž se právě v Maastrichtské smlouvě dostalo výrazné podpory, našel sympatie nejen u nižších správních orgánů jednotlivých států, ale také v příhraničních prostorech. Tam se už řadu let ustavují euroregiony, přesahující hranice jednotlivých států a hledající nové formy spolupráce bezprostředních sousedů bez ohledu na národnost, jazyk či státní příslušnost, ale cítící evropsky. I v tomto procesu je možné najít prvky demokratizace, působící jak v jednotlivých zemích, tak i svým přesahováním hranic ovlivňující mezinárodní politiku.

Tak jako je proces demokratizace neustálý a neukončený v jednotlivých státech, bude se zřejmě nejprve prostřednictvím boje za lidská práva i na mezinárodním poli prosazovat

postupně i do mezinárodní politiky, kde už dlouhou dobu působí, byl se to neprojevalo v textech různých mezinárodních dokumentů, ale veřejnost to velmi citlivě, i když poněkud nepřesně, postihla.

Prosazovat demokratické principy do mezinárodní politiky je velmi obtížné. Mj. i proto, že vliv velmocí je zde vždy příliš velký, aby se demokratické principy (například rovnost velkých a malých států) mohly plně uplatnit. Dokonce i menšinové problémy se mohou stát součástí velmocenských intrik a negativně ovlivnit mezinárodní dění.

Přímo klasickým příkladem je problematika sudetských Němců, tak jak ji známe z předvečera druhé světové války. I když nemalá část německých obyvatel Československa se nesnadno vyrovnávala s faktem nového státu po rozpadu Rakousko-Uherska, nelze přehlédnout, že Československá republika – jak vyplývá i z dokumentů Společnosti národů – velmi cílevědomě respektovala práva menšin. Německá menšina měla kromě základních a středních škol i dvě vysoké školy v Praze.

Současné spory a polemiky o sudetských Němcích se jednoznačně soustřeďují na národnostní otázku. Uvažuje se o tom, kdo komu víc uškodil a kde vše začalo, zda v roce 1945 či už v roce 1938. Ve svém nedávném projevu soustředil Václav Havel pozornost na jiný aspekt než národní. Varoval před zjednodušováním, přiznával chyby na obou stranách, a tím i vinu na tragickém konci tisíciletého soužití, aby pak řekl: „*Ale smrtící ranou, která to způsobila, bylo něco jiného: fatální selhání velké části našich občanů německé národnosti, kteří před demokracií, dialogem a tolerancí dali přednost diktatuře, konfrontaci a násilí, ztělesňovanými Hitlerovým nacionálním socialismem, a dovolávající se svého práva na vlast, své vlasti se vlastně zřekli.*“<sup>18</sup>

Prezident Havel zde postihl tuto problematiku velmi přesně. Ukázal na propojení vnitřní a zahraniční politiky, neboť diplomatické boje v předvečer druhé světové války úzce souvisely s bojem demokratických sil proti nastupujícímu fašismu a nacismu, a to dokonce i v mezinárodním měřítku, jak ukázala občanská válka ve Španělsku.

A také jeho dialekticky protikladné a komplexní vidění práva na vlast dokazuje, jak i oprávněné a všeobecně uznávané zásady mohou být falešně vykládány a dokonce zneužity. Je třeba si uvědomit, že se z tohoto poznatku rodil postoj budoucí Velké trojky, která v Postupimi rozhodla o odsunu Němců z Československa, z Maďarska a z Polska především proto, aby se znemožnilo jejich zneužití, jako se tomu stalo ze strany Adolfa Hitlera v předvečer druhé světové války.

Poněkud překvapivé zjištění, že hlavní dokumenty mezinárodní politiky neobsahují směrnice k demokratizaci mezinárodních vztahů, dává vlastně jen část odpovědi na otázku. Ve dvacátém století je problém demokratického uspořádání společnosti a státu vlastně všudypřítomný. Především se týká vnitřního uspořádání společností uvnitř jednotlivých států, ale zároveň se promítá i do mezistátních vztahů, o čemž nás přesvědčuje jak Atlantická charta, tak i další uvedené dokumenty, i když se tam příliš o demokracii nehovoří.

Z jistého hlediska se demokracie nejeví jako určitý cíl, k němuž by společnost chtěla dospět, ale spíše jako organizace společnosti či forma vládnutí, jež by snad nejlépe mohla umožnit dosáhnout ty cíle, jež se skrývají většinou pod pojmem humanismus.

Tak jako musejí jednotlivé národy bojovat o demokratizaci svých společenských a státních útvarů, tak musí lidstvo hledat cesty k tomu, aby demokratické principy měly možnost se uplatnit i ve vztazích mezi státy a národy. V obou případech jde o dlouhodobý proces, ale zdá se, že hlavní směr dalšího vývoje byl vytyčen správně.

<sup>1</sup> Viz Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, sv.1. Praha 1963, s. 136.

<sup>2</sup> Tamtéž, s. 137.

<sup>3</sup> Viz tamtéž, s. 24.

<sup>4</sup> Viz tamtéž, s. 141.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 91.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 186.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 459.

<sup>8</sup> Tamtéž, sv. 4, s. 751.

<sup>9</sup> Tamtéž, s. 733.

<sup>10</sup> Pařížská charta pro novou Evropu. Praha 1990, s. 25.

<sup>11</sup> Tamtéž, s. 25.

<sup>12</sup> Viz Dokumenty Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, Helsinky '75. Praha 1975, s. 10–16.

<sup>13</sup> Pařížská charta pro novou Evropu, cit. dílo, s. 27–28.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 28.

<sup>15</sup> Usnesení následné schůzky a Deklarace helsinské vrcholné schůzky. Praha 1992, s. 9.

<sup>16</sup> Viz tamtéž, s. 22.

<sup>17</sup> Viz Evropská ochrana lidských práv. Praha 1992, s. 9 a násl.

<sup>18</sup> Rudé právo, 18. 2. 1995.