

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Filozofická fakulta

Katedra teorie kultury (kulturologie)

**VEŘEJNÁ SPRÁVA V PODMÍNKÁCH
EVROPSKÉ UNIE**

(Historické a sociokulturní souvislosti)

Disertační práce

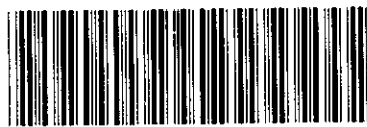
Jiří Lukeš

Vedoucí disertační práce: Doc. PhDr. Martin Matějů

Obor : kulturologie

PRAHA 2006

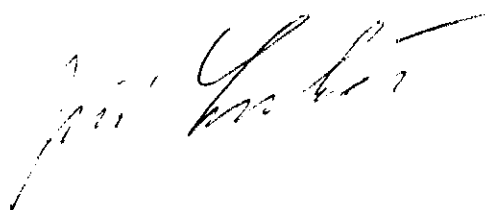
IP-316/2006



2551148112

**Filozofická fakulta
Univerzity Karlovy v Praze**

**Prohlašuji, že jsem disertační práci vykonal samostatně
s využitím uvedených pramenů a literatury.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jiří Lukeš". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.

Mgr. Jiří Lukeš

Obsah:

	Úvod.....	6
I.	Historické a politické podklady vzniku Evropské unie.....	8
I.2.	Hospodářská situace a problém poraženého Německa.....	10
I.3.	Dořešení bezpečnostní struktury západní Evropy.....	12
I.4.	Další kroky evropské integrace.....	13
I.5.1.	Společenská změna v České republice.....	17
I.5.2.	Faktory ovlivňující změnu v historii.....	18
I.5.3.	Změny nejčastěji ovlivňující společnosti v současnosti.....	20
I.5.4.	Změny a výhled do budoucnosti.....	21
I.6.	Politologické a ekonomické aspekty vstupu České republiky do Evropské unie.....	25
I.6.1.	Posílení mezinárodní bezpečnosti a vnitropolitické stability České republiky.....	26
I.6.2.	Rozšíření práv občanů České republiky o evropskou dimenzi.....	26
I.6.3.	Ekonomické výhody vstupu České republiky do Evropské unie.....	27
I.6.4.	Zachování národní identity.....	28
I.6.5.	Zdánlivé nevýhody vstupu České republiky do Evropské unie.....	29
II.	Samosprávné regiony v Evropě – nástroj integrace.....	30
II.1.	Pojem regionu jako mezo-stupně vládnutí.....	35
II.2.	Regiony v jednotlivých členských státech a Evropská unie.....	38
II.3.	Evropská unie, regiony a regionální politika.....	43
II.4.	Výbor regionů Evropské unie – úloha a rozsah činnosti.....	48
II.5.	Postavení regionů České republiky v rámci Evropy.....	51
III.	Veřejná správa a evropské právní společenství.....	54
III.1.	Evropská právní integrace.....	54
III.2.	Evropská ústava a základní práva.....	65
IV.	Kulturní politika České republiky.....	94
IV.1.	Problémy aktuálního strategického dokumentu.....	96
IV.1.1.	Koncepční problémy.....	96
IV.1.2.	Znalost programu.....	97
IV.1.3.	Plnění programu.....	98
IV.2.	Česká republika a Evropská unie.....	100
IV.2.1.	Přehled pozitiv, které v oblasti působnosti resortu vstup přináší.....	102
IV.2.1.1.	Kultura a audiovizuální politika.....	102
IV.2.1.2.	Volný pohyb osob.....	104
IV.2.1.3.	Volný pohyb zboží.....	104
IV.2.1.4.	Právo a obchodní společnosti.....	105
IV.2.1.5.	Kulturní práva (včetně národnostních menšin).....	107
IV.2.1.6.	Svoboda vyznání.....	107
IV.3.	Domácí a zahraniční přístupy k integraci cizinců ve vztahu ke kultuře.....	108
IV.3.1.	Úvod do integrační politiky.....	108
IV.3.2.	Německo a Francie.....	110
IV.3.3.	Holandsko.....	113
IV.3.4.	Dánsko.....	116
IV.3.5.	Integrační politika v České republice ve vztahu ke kultuře.....	118
V.	Závěr.....	126
VI.	Vybraná bibliografie.....	129
VII.	Přílohy.....	

Příloha č. 1.	Struktura a funkční náplně generálních ředitelství Komise
Příloha č. 2	Členské státy Evropské unie
Příloha č. 3	Stručná charakteristika Belgie
Příloha č. 4	Stručná charakteristika České republiky
Příloha č. 5	Stručná charakteristika Dánska
Příloha č. 6	Stručná charakteristika Estonska
Příloha č. 7	Stručná charakteristika Finska
Příloha č. 8	Stručná charakteristika Francie
Příloha č. 9	Stručná charakteristika Irska
Příloha č. 10	Stručná charakteristika Itálie
Příloha č. 11	Stručná charakteristika Kypru
Příloha č. 12	Stručná charakteristika Litvy
Příloha č. 13	Stručná charakteristika Lotyšska
Příloha č. 14	Stručná charakteristika Lucemburska
Příloha č. 15	Stručná charakteristika Maďarska
Příloha č. 16	Stručná charakteristika Malty
Příloha č. 17	Stručná charakteristika Německa
Příloha č. 18	Stručná charakteristika Nizozemí
Příloha č. 19	Stručná charakteristika Portugalska
Příloha č. 20	Stručná charakteristika Polska
Příloha č. 21	Stručná charakteristika Rakouska
Příloha č. 22	Stručná charakteristika Řecka
Příloha č. 23	Stručná charakteristika Slovenska
Příloha č. 24	Stručná charakteristika Slovinska
	Stručná charakteristika Spojeného Království

- Příloha
č. 25
- Příloha Stručná charakteristika Španělska
č. 26
- Příloha Stručná charakteristika Švédska
č. 27
- Příloha Záznam o využití práce
č. 28

Úvod

Vstup České republiky do Evropské unie představuje typ kulturní změny, která se dotýká každého občana, instituce i české společnosti jako celku. Kulturní změnu chápu jako nehodnotící kategorii sloužící k označení procesu vzniku, transformace nebo zániku konkrétních kulturních prvků, konfigurací i kulturních systémů jako celku. V případě procesu integrace naší země do struktur Evropské unie se jedná především o typ změny exogenní. Adaptace České republiky na nové politické, ekonomické a právní imperativy ovšem stimulovala také celou řadu změn endogenního typu. Vzhledem k tomu, že po dlouhá léta působím v institucích, které se zabývají veřejnou správou, vybral jsem několik oblastí, které se vstupem a členstvím souvisí a rozhodl se je ve své disertační práci podrobit kulturologické analýze. Práce je programově koncipována jako příspěvek k rozvoji aplikované kulturologie. Je proto vedená snahou nejen popsat a analyzovat změny, k nimž došlo vstupem České republiky do Evropské unie v oblasti veřejné správy, ale také postihnout mechanismy, které umožní fungování státní správy co nejvíce optimalizovat. Základní kategorií, která podle mého názoru umožňuje analyzovat daný problém komplexně a ze systémové perspektivy, je široce vymezený pojem kultury. Kulturu v této práci vymezuji z antropologické perspektivy jako „plastický a mnohovýznamový negenetický program činnosti jednotlivců a sociálních skupin“ (Hrdý, Soukup, Vodáková 1993, s. 68)¹. Třída kulturních jevů z tohoto hlediska zahrnuje materiální produkty lidské práce (artefakty), sociokulturní regulativy a ideje sdílené a předávané členy určité společnosti. V centru mého zájmu budou zejména sociokulturní regulativy a ideje, tedy normativní a kognitivní vrstva kultury, která se utvářela v oblasti veřejné správy po vstupu České republiky do Evropské unie.

Příprava na vstup České republiky do Evropské unie započala po uskutečnění politické transformace naší země v listopadu 1989. Ke změně politického a následně ekonomického subsystému kultury došlo nejen u nás, ale v celém tzv. východním bloku. Vlády v postkomunistických zemích se začaly analyzovat výhody a nevýhody vstupu do Evropské unie a hlavně vytvářet politické předpoklady a ekonomické

¹ Hrdý, L., Soukup, V., Vodáková, A.: Sociální a kulturní antropologie, Praha, Sociologické nakladatelství 1993 s. 68

podmínky, které by umožnily efektivní začlenění do západoevropských institucionálních struktur.

V lednu 1996 předala vláda České republiky žádost o přijetí do Evropské unie. V memorandu, které bylo součástí oficiální přihlášky, označila proces evropské integrace za nezvratný a zároveň prohlásila, že akceptuje Evropskou unii takovou, jaká je a jakou ji bude v dalším dotvářet kolektivní moudrost členských států, jimiž chceme také být.

V březnu 1998 začala jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii. Pro občany České republiky mají informace o fungování Evropské unie mimořádný význam. Je to Česká republika, která vstoupila dnem 1. 5. 2004 do Evropské unie, nikoliv naopak. V praxi to znamená, že Česká republika se zavázala jako nový člen přijmout normy a pravidla (sociokulturní regulativy), která v Evropské unii platí. Integrace České republiky do evropských struktur vyvolala závažné sociokulturní změny, jež se dotýkají každého občana, každé firmy, každé organizace či instituce, všech oblastí české společnosti. Tyto změny se zásadním způsobem promítly také do fungování veřejné správy, která plní nezastupitelnou funkci jako nástroj sociální kontroly a integrity společnosti.

Cílem této práce je přispět alespoň skromnou mírou k objasnění některých oblastí, ve kterých se občané ocitli a co mohou očekávat z hlediska kulturní změny.

Práce je rozčleněna na čtyři relativně samostatné kapitoly, ve kterých z různých úhlů pohledu analyzují historické a sociokulturní souvislosti a důsledky vstupu České republiky do Evropské unie. První kapitola je věnována historickému exkurzu s důrazem na postižení příčin, faktorů a změn souvisejících s integrací a ekonomickou globalizací Evropy. V ohnisku mého zájmu jsou nejen politické aspekty vzniku Evropské unie, ale také historické a sociokulturní kořeny ideje jednotné Evropy, které je možné vidět již v hospodářské situaci poraženého Německa po skončení 2. světové války a snaze vítězných mocností vybudovat bezpečnostní struktury západní Evropy. Poté přesouvám svoji pozornost na politologické a ekonomické aspekty vstupu České republiky do Evropské unie, posílení mezinárodní bezpečnosti a vnitropolitické stability České republiky, rozšíření práv občanů České republiky o evropskou dimenzi, ekonomické výhody vstupu, zachování národní identity a zdánlivé nevýhody vstupu České republiky do Evropské unie.

Ve druhé kapitole věnuji pozornost zejména správním regionům v Evropě, jako nástroje integrace, pokouším se objasnit pojem regionu jako mezo-stupně vládnutí, regiony v jednotlivých členských státech Evropské unie, poukazují na regiony a regionální politiku, výbor regionů Evropské unie, jeho úlohu a rozsah činnosti a postavení regionů České republiky v rámci Evropy. Podle mého názoru představují regiony Evropské unie a s nimi spjaté kategorie veřejné správy a legislativy významný nástroj umožňující pochopit sociokulturní změnu a formovat kulturní politiku.

Ve třetí kapitole se zabývám veřejnou správou v evropském právním společenství, evropskou právní integrací, Evropskou ústavou a základními právy.

Ve čtvrté kapitole přesouvám akcent svého pohledu zejména na oblast kultury, trávení volného času a vztah českých občanů k integraci cizinců do naší společnosti. Poté věnuji pozornost analýze vybraných oblastí kulturní politiky České republiky, problémům aktuálního strategického dokumentu, koncepčním problémům a znalostem programu včetně jeho plnění. Pokouším se objasnit postavení České republiky v Evropské unii z pohledu resortu kultury a takovým problémům, jako je audiovizuální politika, volný pohyb osob, volný pohyb zboží právem obchodní společnosti, kulturními právy (včetně národnostních menšin), svobodou vyznání, domácími a zahraničními přístupy k integraci cizinců ve vztahu ke kultuře. Situaci v České republice přitom srovnávám s integrační politikou ve vybraných zemích Evropy (Německu, Francii, Holandsku a Dánsku).

I. Historické a politické podklady vzniku Evropské unie

Myšlenka evropské jednoty jako nástroje umožňujícího mírové soužití národů obývajících starý kontinent nebyla nikterak nová, po druhé světové válce se však poprvé zdálo, že tradiční struktura mezinárodních vztahů je do té míry zdiskreditována, že realizace myšlenky evropské jednoty by neměla šanci.

Během války vznikaly iniciativy navrhuující konkrétní formy celoevropské organizace, jejímž úkolem by bylo zejména udržet mírové a přátelské vztahy mezi národy a regulaci ekonomických vztahů zajistit obyvatelům kontinentu důstojné

životní podmínky. (Hospodářská krize 30. let, která přinesla zbídačení širokým vrstvám obyvatel, byla chápána jako jeden z hlavních faktorů způsobivších narušení společenských struktur, politickou radikalizaci a příklon k extremistickým nacionalistickým hnutím v řadě států Evropy.) Od počátku jsou tudíž patrná dvě hlediska, na něž je kladen důraz v návrzích na celoevropskou organizaci - politické a ekonomické, jež jsou spojena vzájemnou podmíněností. Politické vztahy mezi evropskými národy nemohly být bezkonfliktní, pokud by se nepodařilo vyřešit nejpálčivější problémy hospodářských vztahů zejména odstranit či omezit ochranářskou obchodní politiku a zajistit rovný přístup k surovinám a k trhům.

V březnu 1943 W. Churchill ve svém projevu v BBC rozváděl svou myšlenku ustavení Rady Evropy - jako organizaci zajišťující ochranu evropské kultury před jejím ovládnutím barbarstvím, ať již nacistického či bolševického typu. Tato organizace měla fungovat pod tehdy již proponovanou Organizací spojených národů. Měla mít orgány schopné efektivně zasáhnout proti narušiteli, soudní dvůr k urovnání vzájemných sporů i vojenské jednotky schopné zabránit rozpoutání války. Britský premiér takto navrhl vznik organizace v zásadě analogické tehdejší představám o fungování budoucí OSN.²

I při odbojových hnutích v jednotlivých zemích během Druhé světové války se v evropských zemích ozývaly hlasy za sjednocení Evropy. Nejvýraznější, a v pozdější době nejvlivnější, byl hlas italského odboje, v němž stál v čele iniciativ pro evropské sjednocení Altiero Spinelli, italský specialista dlouhá léta vězněný fašisty. Z jeho pera vzešel již v roce 1941 tzv. manifest z Ventotence (věznice na ostrově poblíž Neapole) vyzývající ke sjednocení evropských národů pod jednu organizaci, která by zajistila spravedlivější uspořádání vztahů mezi národy a hospodářský vzestup všech vrstev společnosti - návrh evropské federace po vzoru Spojených států.³

V prvních poválečných letech vznikla celá řada organizací, které se od sebe lišily jak představami o konečné podobě jednotné Evropy, tak politickou orientaci představovanou převažujícím podílem socialistů a křesťanských demokratů.

² Plechanovová, B.Fidler, J.:Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1945, Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1997 s. 99

³ Plechanovová, B.Fidler, J.:Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1945, Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1997 s. 99-102

V květnu 1948 se v Haagu sešel evropský kongres, který spojil iniciativy různých proudů hnutí za evropskou jednotu (což byla nevládní iniciativa), která vyzvala k založení evropské unie nebo federace, jejímž hlavním důrazem byla obrana demokracie jako reakce na únorový převrat v ČSR.

V květnu 1949 vznikla Rada Evropy - RE, která svoji podobou naplňovala očekávání iniciátorů, neboť evropské vlády nebyly ochotny k podstatnějšmu předání svých suverénních práv. RE je první evropskou organizací, která získala v rámci své institucionální struktury parlamentní orgán (Poradní - dnes Parlamentní - shromáždění). Na jeho půdě počátkem 50. let probíhala většina diskusí o dalších možnostech sjednocovacího procesu. Organizace, které vznikaly ve stejné době, odebraly RE část důležité agendy - zejm. NATO (bezpečnost a obrana). Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci - OEEC (nástroj realizace Marshallova plánu hospodářské pomoci USA západní Evropě) vznik v dubnu 1948, stal se platformou pro řešení otázek ekonomických vztahů). RE se tak od svého vzniku zaměřila zejména na oblast ochrany demokracie a lidských práv. (V roce 1950 vznikla - Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod).

I.2. Hospodářská situace a problém poraženého Německa

Konec války zastihl většinu evropských zemí ve stavu naprostého hospodářského vyčerpání chaosu a nejistoty ohledně vývoje ekonomiky. Ústřední roli pro další vývoj hrálo rozhodnutí o podmínkách hospodářského vývoje v Německu a formě jeho zapojení do ekonomických vztahů kontinentu. Toto rozhodnutí však vyžadovalo dohodu čtyř okupačních mocností (USA, SSSR, Británie, Francie), která se ukázala jako nemožná. Přitom je třeba připomenout, že samy evropské mocnosti - velká Británie, Francie a Sovětský svaz se potýkaly s obrovskými hospodářskými obtížemi. Osud poválečného Německa se stal klíčovým momentem pro zahájení realizace projektů integrace západní Evropy. Byl to tedy osud poválečného Německa, který se stal klíčem k budoucímu uspořádání evropských vztahů. Americká a britská okupační zóna byly spojeny koncem roku 1946 v jeden ekonomický celek (bizónii), a staly se základem pozdějšího západoněmeckého státu,

Francie se zdráhala vzdát se přímé kontroly nad okupovaným územím, dokud nezíská dostatečné garance, které by ji uchránily před možností opakování německé agrese. Takovými zárukami měla být jednak účast na kontrole německého těžkého průmyslu soustředěného z velké části v oblasti Porúří, jednak záruky vojenské pomoci ze strany Británie a Spojených států pro případ opětovného napadení země Německem. Obojí se podařilo zajistit v těžkých jednáních mezi USA, Británií a Francií a dalšími státy západní Evropy od jara 1948 do jara 1949. jejich výsledkem byly:

- vznik NATO (duben 1949)
- vznik SRN (říjen 1949)
- vznik Mezinárodní správy pro Porúří - jako organizace kontrolující podíl německé spotřeby a vývozu na vytěženém uhlí v Porúří. Ani Francie, ani vláda SRN však s její podobou nebyly spokojené a USA daly najevo, že podpoří jiné řešení, pokud se na něm Evropané dohodnou.

V květnu 1950 vznikl Schumanův plán na Evropské společenství uhlí a oceli - ESUO (autorem Jean Monnet, šéf francouzského vládního úřadu pro plánování a modernizaci průmyslu) . Základním rysem této nadnárodní institucionální struktury, která měla znemožnit, aby jednotlivý členský stát mohl vetovat rozhodnutí (na mysl bylo samozřejmě Německo), souhlas s tímto principem byl podmínkou pro účast na jednání o ustavení této organizace (tím byla vyloučena Británie). Zájem projevil : SRN, Belgie, Nizozemskou, Lucembursko a Itálie a tím se vymezila zakladatelská Šestka, která formovala podobu Evropských společenství (první rozšíření EHS, ESUO a Euroatomu⁴ se uskutečnilo až v roce 1973). Nadnárodní řešení zajistilo podporu zastánců myšlenky evropské jednoty, ztělesněním nadnárodního principu byl zejména Vysoký úřad - ústřední orgán s širokými legislativními i výkonnými pravomocemi, dále též Společné shromáždění (dnešní Evropský parlament) jehož pravomoci však byly čistě poradní. Smlouva o ESUO, která byla podepsána v březnu 1951 (platnost červenec 1952, na 50 let, vypršelo c roce 2002 a její věcné kompetence byly převedeny pod Evropské společenství).

⁴ Plechanovová, B.Fidler, J.:Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1945, Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1997 s. 47-49, 106-113

I.3. Dořešení bezpečnostní struktury západní Evropy

Vypuknutí korejské války v červnu 1950 bylo vnímáno jako zásadní ohrožení západní Evropy a bylo považováno za důkaz komunistického expanzionismu a v jehož důsledku byl kladen důraz na větší míru v zajištění evropské bezpečnosti. Německo jako pravděpodobné bojiště v případném konfliktu mezi SSSR a Západem vyvolalo otázku, zda má být bráněno německé území bez účasti Němců (tehdejší SRN byla ustavena jako stát s velmi omezenou suverenitou, s okupačním režimem velmocí, bez vlastních ozbrojených sil, s omezenými kompetencemi v oblasti zahraniční i některých aspektů vnitřní politiky), tj. byla postavena otázka, jakým způsobem se Německo bude podílet na zajištění bezpečnosti západní Evropy. Byly diskutovány dvě alternativy:

- ustavení německých jednotek a jejich zapojení pod NATO
- model evropské armády (ustavení společné ozbrojené síly, do níž by Německo přispělo jednotkami). Tento model byl již během jara a léta 1950 diskutován, zejména na půdě Poradního shromáždění Rady Evropy.⁵

V říjnu 1950 byl předložen Plevelův plán na Evropské obranné společenství - EOS, což byla francouzská snaha zabránit, aby se otázka řešila na bázi NATO. Projekt byl z větší části opět dílem J. Monneta, který se pokusil aplikovat model ESUO na politicky velmi citlivou oblast obrany. Zájem o účast postupně projevilo všech šest zakladatelských zemí ESUO, SRN spojila svou účast v EOS s požadavkem ukončení okupačního režimu. Smlouva o EOS byla podepsána v květnu 1952. Obsah smlouvy se v řadě bodů odchýlil od původního francouzského návrhu. Orgány EOS se svou strukturou sice podobaly ESUO, ale jejich kompetence byly odlišné. Rozhodujícím orgánem měla být Rada ministrů, která měla určovat politiku společenství. Rada komisařů jako představitel nadnárodního principu měla být pouze výkonným orgánem naplňujícím rozhodnutí Rady ministrů a připravujícím rozpočet společenství. V zásadě připomínala nová organizace spíše klasickou mezivládní organizaci nežli organizaci nadnárodní. Smlouva zaručovala právo národních vlád na autonomní užití ozbrojených sil v souladu s národními zájmy.

⁵ Plechanovová, B.Fidler, J.: Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1945, Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1997 s. 109

Vojenské jednotky členských států operující v zámořských územích zůstávaly mimo rámec kompetencí EOS. Smlouva byla provázána s dalšími smluvními dokumenty, které řešily:

- ukončení okupačního režimu a podmínky omezené suverenity SRN, podmínky setrvání jednotek velmocí na území SRN
- rozšíření bezpečnostní garance USA na území SRN
- posílený britský bezpečnostní závazek vůči EOS a další otázky.⁶

Dalším významným mezníkem byl projekt Evropského politického shromáždění - EPS.

Po podpisu EOS byla zahájena jednání o možnosti zastřešení ESUO a EOS jednotnou organizační strukturou, která by zároveň zajišťovala mechanismus politického rozhodování, které EOS neřešila. Jednání probíhala zejména na půdě tzv. ad hoc shromáždění (složeno ze zástupců Poradního shromáždění RE a Společného shromáždění ESUO). Vznikl návrh smlouvy o EPS, nad jehož zněním proběhla mezivládní konference (1953). Tento návrh smlouvy lze chápat jako první pokus o formulaci evropské ústavy.⁷

V srpnu 1954 odmítl však francouzský parlament ratifikaci EOS a to znamenalo krach EOS i dalších navazujících smluv i samotného projektu EPS.

V říjnu 1954 byly uzavřeny tzv. pařížské dohody, které poskytovaly alternativní řešení pro otázku německého znovuvyzbrojení a navazující otázky. SRN se stala členem NATO od roku 1955.

I.4. Další kroky evropské integrace

Po krachu EOS zavládly obavy o další osud integračního procesu, zejména Benelux , který byl zainteresován na ekonomické integraci, Francie viděla budoucnost v sektorovém přístupu, zejména v oblasti výzkumu a využití jaderné energie vedly v červnu 1955 k uspořádání konference Šestky v Messině, kde byl

⁶ Plechanovová, B.Fidler, J.:Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1945, Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1997 s.112

⁷ Plechanovová, B.Fidler, J.:Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1945, Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1997 s.112-113

předložen návrh na vytvoření společného trhu a společenství pro atom. energii. Byla přizvána i Velká Británie, která odmítla.

V březnu 1957 byly podepsány římské smlouvy o Evropském hospodářském společenství a Evropském společenství pro atomovou energii. V uvedené smlouvě se v preambuli objevuje zmínka o budování stále užší jednoty evropských národů. V roce 1960 iniciuje francouzský prezident de Gaulle jednání o politické unii. V letech 1961 - 1962 probíhají jednání tzv. Fouchteova výboru o projektu Evropské politické unie - EPU, což měla být mezinárodní struktura pro koordinaci zahraniční politiky členských států ES. Byly předloženy dva návrhy textu ve kterých se projevily jako problematické aspekty francouzská snaha o nadřazenosti mezivládní struktury EPU nad existujícími společenstvími, vztah vůči NATO a vazby na jednání s Británií o přistoupení k ES. Na jaře 1962 byla jednání ukončena a Francie se dostala do opozice proti ostatním členům ES prakticky ve všech problematických otázkách. V letech 1965 - 1966 došlo k vyhocení vztahů mezi Francií a ostatními členy v otázce způsobu financování společné zemědělské politiky a v otázce rozšíření kompetencí v schvalování rozpočtu. V prosinci 1969 se uskutečnil summit v Haagu, který přijal rozhodnutí o rozšíření ES, o rozpočtových otázkách a obnovení iniciativy k politické spolupráci. V roce 1970 byla zahájena Evropská politická spolupráce EPC jako neinstytucionalizovaná formy koordinace zahraniční politiky. V roce 1974 byla zřízena Evropská Rada - ER, jako instituce formulující základní politickou strategii. V roce 1986 byl přijat Jednotný evropský akt, ve kterém se rozhoduje kvalifikovanou většinou, což bylo pro opatření nutné k zavedení jednotného vnitřního trhu a rozšíření kompetencí ES a EPC i ER byly formálně přičleněny k ES.⁸

V únoru 1992 byla podepsána Maastrichtská smlouva v níž je zakotvení současných rozhodovacích procedur, další rozšíření oblasti spolupráce ES a kodifikace nových dvou oblastí mezivládní spolupráce - společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti vnitřních věcí a justice.

⁸ Plechanovová, B.Fidler, J.: Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1945, Praha. Institut pro střeoevropskou kulturu a politiku 1997 s. 116

V polovině 90. let byly zahájeny práce, které měly přinést změny, které měly zajistit pružnější přizpůsobování se změněným mezinárodním a ekonomickým podmínkám, zvýšení efektivnosti jednotlivých institucí EU, přiblížení Společenství jeho občanům, systém umožňující jak rozšiřování Unie východním a jižním směrem, tak i prohlubování integrace za účasti některých států bez ohrožení soudržnosti zemí Společenství. Tyto otázky se staly předmětem jednání konference, zahájené v roce 1996 v Turíně a ukončené o rok později návrhem Amsterdamské smlouvy, jež revidovala Smlouvu o EU i zakládací Římské smlouvy. Amsterdamská smlouva vstoupila v platnost 1.5. 1999.

Krátce po podpisu Amsterdamské smlouvy byl Komisí uveřejněn soubor dokumentů s názvem „Agenda 2000“. Ta představovala pohled na vývoj Evropské unie a její politiku na začátku 21. století. Zkoumala, jaký dopad bude mít předpokládané rozšíření na Unii, na její jednotlivé politiky a na finanční rámec. Součástí agendy se staly i tzv. posudky na badatelské země. Mezi ně patřilo 10 zemí střední a východní Evropy (Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Slovinsko, Rumunsko a Bulharsko) a Kypr. S Maltou, která podala žádost dříve, byly jednání obnovena. Při vypracování posudků se Komise opírala především o tzv. kodaňská kritéria přijatá na zasedání Evropské rady v Kodani v červnu 1993 a předvstupní strategii, definovanou na essenském summitu Evropské rady v prosinci 1994.

Agenda 2000 a doporučení Evropské komise se staly jedním z podkladů pro zasedání Evropské rady v prosinci 1997 v Lucemburku, která rozhodla o zahájení jednání o členství s Českou republikou, Polskem, Maďarskem, Slovinskem, Estonskem a Kypr.

Současná integrace je ze všeho nejvíc charakterizována debatou a krizí kolem evropské ústavy. Cesta k ní byla započata již ve Smlouvě z Nice, ke které byla připojena Deklarace o budoucnosti Unie, vyzývající k hlubší a širší debatě o budoucnosti Unie. Evropská unie tak měla začít bojovat s problémy, které dosavadní institucionální nastavení nemohlo řešit. A zejména největší vlna rozšíření, se kterou se v té době počítalo a která přišla v roce 2004, vyžadovala zásadní změny ve evropské struktuře. EU tak volala po důležitých institucionálních reformách.

Následující Laekenská deklaráce určila témata debaty a metody, jak reformy provést. Evropská rada v Laekenu rozhodla pro svolání Konventu, který po více jak ročním jednání přišel s návrhem ústavní smlouvy. Ta se však nyní potýká s nesympatií některých členských zemí a ratifikační proces se ocitl v patu.

Laekenská deklaráce, tedy Prohlášení o budoucnosti Evropské unie, byla přijata Evropskou radou v prosinci 2001. Unii zavazuje k větší demokratičnosti, transparentnosti a efektivnosti a k otevření cesty k vytvoření ústavy. Rada zde také rozhodla o svolání zvláštního shromáždění, Konventu, v němž byli zastoupeni hlavní účastníci diskuze. Konvent měl připravit dokument pro další mezivládní konferenci.

Mandát Konventu vzešel ze zasedání Evropské rady v Laekenu. Konvent zasedal od 28. února 2002 do 20. června 2003. Scházel se v plenárních zasedáních a diskuze probíhala v pracovních skupinách. Konvent měl přezkoumat klíčové otázky týkající se budoucího vývoje Unie, hledat jejich řešení a zpracovat tato řešení v dokumentu, z něhož by mohla vycházet jednání na mezivládní konferenci, která v souladu s ustanoveními Smlouvy o EU přijímá konečná rozhodnutí.

Největší vlna rozšíření přišla v roce 2004, kdy se Evropská unie rozrostla o deset nových členů: Českou republiku, Slovensko, Maďarsko, Polsko, Litvu, Lotyšsko, Estonsko, Maltu, Slovinsko a Kypr. Počet obyvatel v Unii tak vrostl o více než 100 miliónů.

V roce 2005 začala vyjednávání s Chorvatskem a Tureckem. V dubnu 2005 dal Parlament souhlas Rumunsku a Bulharsku k vstupu do EU, připojení je naplánováno na rok 2007.

Pro dobré fungování rozšířené Unie je však zapotřebí ratifikovat ústavní smlouvu, která evropský rámec pro rozšířenou Unii upravuje. Nad ní však visí velký otazník.

I.5.1. Společenská změna v České republice

Česká republika se v poválečném vývoji ocitla na druhém břehu politického a historického dění v Evropě. Po celou řadu let jsme patřili do tzv. východního bloku, kde jsme byli přičleněni pod opačné dění v Evropě, kde panovala jiná hlediska jak z pohledu ekonomického, tak i z pohledu informačního.

Co zbývalo pro nás na "druhém břehu"? Jaké jsme měli informace? To jsou otázky, které jsou nám dnes již známé a každý se může zamyslet. Dnešní dospívající generace přebírá dění v Evropě po svém a přijímá informace zcela odlišným způsobem. Koho by před rokem 1989 napadlo, že přístup k informacím bude tak snadný přes Internet, koho by napadlo, že budeme kupovat pitnou vodu v lahvích atp. Na druhé straně opět vyvstávají otázky národní identity. Stále existují oprávněné obavy a strach z velmocí, zda opravdu jimi proklamované pomoci menším národům budou opravdové, nebo zda se staneme pouze levnou pracovní silou nebo skladištěm nepotřebných zásob.⁹

V lednu 1996 předala vláda České republiky žádost o přijetí do Evropské unie. V memorandu, které bylo součástí oficiální přihlášky, označila proces evropské integrace za nezvratný a zároveň prohlásila, že akceptuje Evropskou unii takovou, jaká je a jakou ji bude v dalším dotvářet kolektivní moudrost členských států.

V březnu 1998 začala jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii. Jde o nejvýznamnější jednání v novodobé historii českého státu.

Pro občana České republiky mají informace o fungování Evropské unie mimořádný význam. Je to Česká republika, která vstoupila do Evropské unie, nikoli naopak. V praxi to znamená, že Česká republika se zavázala jako nový člen přijmout pravidla, která v Unii platí. Vstup do Evropské unie vyvolává závažné změny, jež se dotknou každého občana, každé firmy, každé organizace či instituce, všech oblastí české společnosti. Česká republika se stala plnohodnotným členem Evropské unie dnem 1.5. 2004.

⁹ Barták, K.: Průvodce Evropskou unií. Praha. Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2000 s. 10-11

1.5.2. Faktory ovlivňující změnu v historii

Řada teoretiků se již několik století pokouší vytvořit souhrnnou teorii, která by vysvětlovala charakter společenských změn v lidské společnosti. Ke změnám přispívají některé kategorie jako je například fyzické prostředí, politická organizace nebo kulturní faktory.¹⁰

Podíváme-li se na kategorii fyzického prostředí, který často působí na vývoj společenského řádu, který se nejčastěji projevuje v extrémních přírodních podmínkách, jimž musí lidé přizpůsobit svůj život, aby přežili jako např. U národů žijících v polárních oblastech nebo u lidí, kteří žijí v subtropickém Středomoří se vytvářejí zcela jiné zvyky a obyčeje. Často však na lidskou společnost působí i méně extrémní fyzické podmínky. Původní obyvatelé Austrálie nikdy nepřestaly být lovci a sběrači, protože tento světadíl nabízel jen málo původních rostlin vhodných pro pravidelné pěstování anebo zvířat k domestikaci; neumožňoval tedy přechod k zemědělství nebo pasterectví. První civilizace světa většinou vznikaly v oblastech, kde byla úrodná zemědělská půda. Významnou roli hrála i dostupnost po zemi nebo po moři. Přímý vliv prostředí na společenské změny je menší. Lidé jsou často schopni získat značné bohatství i v nehostinných oblastech jako např. Na Aljašce, kde se rozvíjí těžba ropy a nerostů. Tato změna se České republiky téměř nedotkla pomineme - li politické a strategické drancování našeho bohatství jako např. uran ve prospěch SSSR.

Dalším faktorem ovlivňujícím změnu je způsob politické organizace. U lovců a sběračů je tento vliv minimální, protože u nich neexistuje politická autorita schopná mobilizovat celou komunitu. Ve všech ostatních typech společnosti však existence politických činitelů - náčelníků, pánů, králů a vlád - významně usměrňuje vývoj. Politické systémy nejsou přímým výrazem ekonomického uspořádání, jak tvrdil Marx. Ve společnostech s podobnými výrobními systémy se často setkáváme s velice odlišnými typy politické organizace. Například výrobní formy v malých, nestátních pasteveckých společnostech nejsou nijak zvlášť odlišné od těch, které existovaly ve velkých tradičních civilizacích. Společnost založená na průmyslovém kapitalismu

¹⁰ Giddens, A.: Sociologie. Praha, Argo, 1999 s.488

může mít politický systém demokratického typu (jako třeba USA nebo Velká Británie), ale i autoritářský (například nacistické Německo nebo Jihoafrická republika v éře apartheidu). Zásadní roli při vytváření prvních tradičních států hrála vojenská síla, která rozhodujícím způsobem ovlivnila jejich následné přežití nebo expanzi.¹¹

Kulturní faktory, které ovlivňují společnost lze zahrnout působení náboženství, způsoby komunikace a úlohu vůdčích jedinců. Náboženství může být ve společenském životě konzervativní silou, ale i motorem inovací. Mnohé formy náboženského přesvědčení a zvyklostí brzdily jakékoli změny, když nade vše zdůrazňovaly potřebu zachovávat tradiční hodnoty a rituály. Zvláště významným kulturním vlivem, který působí na charakter a rychlost změn, je způsob komunikace. Například objev písma podnítil řadu společenských změn, protože umožnil uchovávat záznamy, zvýšit kontrolu nad hmotnými prostředky a vytvářet velké organizace. Navíc psaní změnilo vnímání vztahu mezi minulostí, současností a budoucností. Společnosti, které ovládají písmo, vědí o minulých událostech a znají své dějiny. Znalost historie jim dává schopnost rozpoznat dějinný pohyb nebo linii vývoje, kterým se společnost ubírá; lidé se potom mohou snažit k tomuto vývoji sami aktivně přispívat. Mezi kulturní faktory můžeme zahrnout také úlohu vůdčích jedinců, kteří měli v některých fázích historie ohromný vliv. Stačí si vzpomenout na velké náboženské postavy (Ježíš), politiky a vojevůdce (Julius Caesar) nebo novátory ve vědě a filozofii (Newton). Dynamický vůdce schopný získat množství stoupenců nebo radikálně změnit dřívější způsoby myšlení může předchozí řád věcí zvrátit. Jedinci ovšem mohou dosáhnout vůdcovských pozic a být ve své činnosti úspěšní pouze tehdy, jestliže k tomu existují společenské podmínky. Hitler se dostal v Německu ve 30. letech k moci mimo jiné i v důsledku napětí a krizí, které v té době zachvátily zemi; bez nich by nejspíše býval zůstal druhořadým politikem okrajového významu.

¹¹ Giddens, A.: Sociologie, Praha, Argo 1999 s.488-490

1.5.3. Změny nejčastěji ovlivňující společnosti v současnosti

V posledním období asi tak zhruba v posledních dvou stech let se podstatně zvýšilo tempo společenských změn. I tyto změny lze rozdělit do několika hlavních faktorů. Vliv fyzického prostředí lze zahrnout do kategorie ekonomických faktorů.

V oblasti ekonomiky má největší vliv působení průmyslového kapitalismu, který přináší trvalý růst výroby a stále rostoucí akumulaci bohatství. Kapitalistický rozvoj vyvolává neustálé změny ve výrobních technologiích, do výrobního procesu se stále více zapojuje věda. Inovace technologií postupuje v moderním průmyslu nesrovnatelně rychleji než v kterémkoliv předchozím typu ekonomického řádu. V tradičních společnostech měla výroba převážně lokální charakter. Obchodníci sice často cestovali široko daleko a byli zapojeni do různých druhů meziměstského obchodu, ale ty se většinou omezovaly na luxusní zboží určené menšině obyvatel. Rozvoj moderního průmyslu odstranil lokalizovaný charakter tradiční výroby a integroval výrobce i spotřebitele do dělby práce, která se dnes stává do značné míry skutečně globální. Rozvoj průmyslové výroby od základu změnil způsob života lidí. Například v moderních společnostech žije většina lidí spíše ve městech než v zemědělských komunitách a pracuje v továrnách a úřadech, ne v zemědělské výrobě. Dnes většinou považujeme tyto životní podmínky za samozřejmé, aniž si uvědomujeme, jak jedinečné jsou v lidské historii. Když se ohlédneme do posledních 40 ti let v našem státě, kde společnost vyrovnávala žití na venkově v zemědělství s životem v průmyslovém městě i zde najdeme určité zprůmyslňování a kapitalizaci venkova sice pod jiným názvem, a za jiných materiálních podmínek.¹²

Dalším faktorem působícím na změny v posledním období je politický vývoj. Významným stimulem politických vlivů byl v posledních dvou až třech stoletích zápas mezi národními státy, které usilovaly o rozšíření své moci, ekonomický rozvoj a vojenské podrobení konkurentů. V tradičních civilizacích se politické změny obvykle týkaly pouze elit. Stávalo se, že jedna dynastie nahradila druhou, ale život většiny populace pokračoval víceméně beze změn. To už ale naplatí v moderních politických systémech, kde činnost předních politiků a vládních činitelů neustále ovlivňuje život

¹² Bauman, Z.: Globalizace. Důsledky pro člověka. Praha. Mladá fronta 2000 s. 85-90

celé populace. Politická rozhodnutí stimulují a usměrňují společenské změny v dané zemi i mimo ni daleko více, než tomu bylo v předchozích obdobích.

Velký význam měla i vojenská síla a války. Ve 20. století měly nesmírné důsledky obě světové války. Zpustošení mnoha zemí vedlo k procesům rekonstrukce, které s sebou přinesly rozsáhlé institucionální změny (například v Německu a v Japonsku po druhé světové válce). Dokonce i vítězné státy - jako například USA - prodělaly velké vnitřní změny, které byly způsobeny vlivem války na ekonomiku.¹³

Mezi kulturní vlivy, které se uplatnily v procesu společenských změn moderní doby, patří přední místo rozvoji vědy a sekularizaci myšlení. Oba tyto procesy přispěly ke kritickému a novátorskému charakteru moderního světového názoru. Dnes se už nedomníváme, že by nějaké zvyky nebo obyčeje byly přijatelné jen proto, že se opírají o autoritu a tradice. Náš způsob života naopak stále více požaduje „racionální“ základy. Změnil se nejen způsob našeho uvažování, ale i obsah myšlenek. Ideály rozvoje jedince, svobody, rovnosti a demokratické participace jsou produktem minulých dvou nebo tří století. Tyto ideály povzbudily vznik dalekosáhlých procesů společenských a politických změn, revoluce nevyjímaje. Ani tyto myšlenky nevycházejí z tradice, ale svědčí spíše o stálém přetváření způsobu života ve snaze o jeho zlepšení. I když vznikly původně na Západě, staly se tyto ideály skutečně univerzálními a vedly ke změnám ve většině oblastí světa.

1.5.4. Změny a výhled do budoucnosti

Kam nás vedou dnešní společenské změny? Jaké jsou hlavní linie vývoje, který ovlivní naše životy na počátku 21. století?

V odpovědích na tyto otázky, které jsou do značné míry spekulativní, se sociologové neshodují. Podíváme se však na několik různých stanovisek k této problematice; na názory, že žijeme v postindustriální společnosti, že jsme vstoupily do postmoderního období a že jsme dosáhli konce „konce historie“.

¹³ Giddens, A.: Sociologie. Praha. Argo 1999 s.491- 493

Mnoho pozorovatelů tvrdí, že dnes probíhá přeměna k nové společnosti, která už není založena primárně na průmyslu; že průmyslová éra jako taková končí a že rozdělení Evropského kontinentu končí. Jednak se jedná o politické změny, ale nás se vši tvrdostí dotknou i změny, na které nejsme tak docela připraveni jako země, které již v Evropské unii jsou déle a vývoj kapitalistické a industriálního vývoje u nich probíhal postupně. K označení nastupujícího společenského řádu se používá řada pojmů: informační společnost, společnost služeb nebo společnost znalostí. Nejběžnějším termínem, který poprvé použil Daniel Bell¹⁴ ve Spojených státech a Alain Touranie¹⁵ ve Francii, jde však postindustriální společnost.

Rozmanitost názvů svědčí o tom, že současné změny lze interpretovat mnoha různými způsoby. Společný všem těmto problémům je význam přičítaný používání informací nebo znalostí v budoucí společnosti. Život založený na výrobě hmotných statků, jehož základem jsou stroje a továrny, je nahrazován způsobem života, ve kterém se hlavním základem výrobního systému stává informace. Nejzřetelnější a nejucelenější obraz postindustriální společnosti podal Daniel Bell ve svém díle *Nástup postindustriální společnosti*. Základním rysem postindustriálního řádu je podle Bella růst pracovních příležitostí ve službách na úkor zaměstnání vyrábějících materiální zboží. Dělník zaměstnaný v továrně nebo dílně již není nejtýpčtějším představitelem zaměstnance; nejpočetnější kategorií se stávají „bílé límečky“, totiž úředníci, technici a odborníci. Ti se na všech úrovních specializují na produkci informací a znalostí. Výroba a kontrola toho, co Bell nazývá kodifikovanými znalostmi¹⁶ - systematických, koordinovaných informací - se stává pro společnost hlavním strategickým zdrojem. Vědci, počítačovní specialisté, ekonomové, inženýři a profesionálové všech oborů, kteří se zabývají jejich tvorbou a distribucí, se stávají vůdčí sociální vrstvou; postupně tak nahrazují průmyslníky a obchodníky starého systému. V oblasti kultury se projevuje přesun od „pracovní etiky“ charakteristické pro průmyslovou éru k uvolněnějšímu postoji, hledání nových cest jak v práci, tak v soukromém životě.¹⁷

¹⁴ Bell, D.: *Kulturní rozpory kapitalismu*, Praha, Sociologické nakladatelství 1999

¹⁵ Touranie, A.: *The Post-industrial Society*, London, Wildword, 1974

¹⁶ Bell, D.: *Kulturní rozpory kapitalismu*, Praha, Sociologické nakladatelství 1999

¹⁷ Giddens, A.: *Sociologie*, Praha, Argo 1999 s.493

Jak přesvědčivý je názor, že starý průmyslový řád je nahrazován postindustriální společností? I když se tato teze setkala s velice kladnou odezvou, musíme být při jejím hodnocení opatrní. Empirická tvrzení, o která se opírá, jsou totiž v několika ohledech sporná.

1. Přesun zaměstnanců do služeb, provázený poklesem zaměstnanosti v ostatních sektorech, se datuje již téměř od samotného počátku průmyslové éry. Není to tedy pouze fenomén posledních desetiletí. Již od počátku 19. století se výroba i služby rozvíjejí na úkor zemědělství, přičemž sektor služeb trvale vykazuje rychlejší míru růstu než výroba. Dělník v „modrém límečku“ nikdy nebyl nejtypičtějším představitelem zaměstnance. Vyšší procento placených zaměstnanců vždy pracovalo v zemědělství a službách; přitom podíl sektoru služeb rostl úměrně tomu, jak se počet osob pracujících v zemědělství zmenšoval. Nejvýznamnější změnou nebyl přechod z průmyslu do služeb, nýbrž ze zemědělství do všech ostatních typů zaměstnání.
2. Sektor služeb je velmi heterogenní. „Zaměstnání ve službách“ nelze považovat za synonymum „bílých límečků“. Mnoho zaměstnání ve službách (jako např. obsluha benzínové stanice) se podobá dělnickým profesím a má převážně manuální charakter. Většina zaměstnání „bílých límečků“ nevyžaduje příliš velké specializované znalosti, což platí zejména o rutinní kancelářské práci.
3. Mnoho zaměstnání „ve službách“ přispívá do procesu, jehož konečným produktem je materiální zboží; proto by bylo přesnější je považovat za součást výroby. Příkladem může být počítačový programátor pracující pro průmyslovou firmu, který navrhuje a monitoruje funkci výrobních přístrojů.
4. Lze jen těžko odhadnout, jaký bude dlouhodobý dopad rostoucího užívání počítačů a systémů elektronické komunikace. V současné době jsou do výrobního procesu spíše integrovány, než aby je nahrazovaly. Je téměř jisté, že se tyto technologie budou nadále velmi rychle rozvíjet a zasahovat

do dalších oblastí sociálního života. není však příliš jasné, do jaké míry již žijeme ve společnosti, v níž jsou hlavním kapitálem utříděné znalosti (informace).

5. Teze o postindustriální společnosti často přeceňují vliv ekonomických faktorů na společenské změny. Společnost je popisována jako výsledek vývoje ekonomiky, který podmiňuje změny v ostatních institucích. Většina zastánců hypotézy o postindustriální společnosti byla jen málo ovlivněna Marxem; často se dokonce považují za kritiky marxismu. Jejich postoj je ale kvazimarxistický v tom smyslu, že přičítají ekonomickým faktorům rozhodující vliv na společenské změny.¹⁸

Některé tendence popisované postindustriální teoretiky jsou určitě významnými prvky současné éry; hypotéza o „postindustriální společnosti“ však nemusí být tím nejšťastnějším řešením. Navíc se v pozadí dnešních změn uplatňují kromě ekonomických sil i vlivy politické a kulturní.¹⁹

Někteří autoři došli v poslední době ještě dále už k tvrzení, že končí průmyslová éra. Současné změny podle nich nesměřují k ničemu menšímu než k překonání modernity jako takové - institucí a způsobů života spojených s moderní společností. Ztrácíme víru v pokrok, užitečnost vědy a naši schopnost ovládat moderní svět. Nastává, nebo již nastala, nová postmoderní éra.

Zastánci postmodernismu považují za základ moderního uvažování představu, že historie někam směřuje, obvykle k pokroku. Dnes je podle nich zřejmé, že toto pojetí selhalo. Neobstojí už žádná „velká vyprávění“, tj. všezahrnující koncepce historie, která by dávala smysl. Nejenže zmizela obecná představa pokroku, ale neexistuje už ani jedna obecně platná „historie“. Místo ní máme neomezený počet různých historií a forem znalostí, ale žádná z nich není závazná. Tato situace je neoddelitelně spojena s poklesem autority vědy s poznáním, že existuje mnoho různých hodnot a orientací, z nichž žádné nejsou lepší nebo horší než ty druhé.

¹⁸ Giddens, A.: Sociologie. Praha, Argo 1999 s. 494

¹⁹ Giddens, A.: Sociologie. Praha, Argo 1999 s. 493-494

Postmoderní svět je proto velice pluralistický a rozmanitý. Po světě kolují obrazy šířené na nesčetných filmech, videozáznamech a televizních programech. Dostáváme se do kontaktu s mnoha myšlenkami a hodnotami, ale ztrácíme přitom spojení s dějinami oblasti, v níž žijeme, a dokonce i se svou vlastní osobní minulostí. Všechno se zdá být v neustálém pohybu. Spolu s moderní dobou končí i historie, protože už tento nový pluralistický svět nedokážeme popsat způsobem, který by měl obecnou platnost.

Je málo pravděpodobné, že by se historie skutečně zastavila, protože jsme vyčerpali všechny alternativy. Kdo může vědět, jaké nové ekonomické, politické nebo kulturní uspořádání se vynoří v budoucnosti? Středověcí myslitelé neměli tušení o průmyslové společnosti, která měla nahradit feudalismus, a ani my si nedokážeme představit, jak se svět v tomto století změní.²⁰

Od teze o „konci historie“ nebo teorie postmoderní éry bychom si proto měli zachovat náležitý odstup. Postmodernisté příliš zdůrazňují rozmanitost a fragmentaci na úkor nových forem globální integrace. Pluralismus je sice důležitý, ale existují i společenské problémy, před kterými stojí celé lidstvo - problémy, které vyžadují snahu o společné řešení. Jednostranná kapitalistická expanze nemůže trvat donekonečna, protože svět má jen omezené zdroje. Lidstvo jako celek musí usilovat o překonání ekonomické propasti, která odděluje bohaté a chudé země i jednotlivé vrstvy v různých společnostech. Po stránce politické liberální demokracie sama o sobě nestačí, protože působí pouze na úrovni národního státu. Není schopna vyřešit problém vytvoření pluralistického světového řádu, jenž by nebyl založen na násilí.

I.6. Politologické a ekonomické aspekty vstupu České republiky do Evropské unie

Vrátíme-li se k tématu disertační práce, které bylo stanoveno na téma: "Veřejná správa v podmínkách Evropské unie (Historické a sociokulturní souvislosti)", musíme si také říci něco o změnách, které nám očekávané členství přinese.

²⁰ Giddens, A.: Sociologie. Praha. Argo 1999 s.494-495

Členství České republiky v Evropské unii bude mít závažné důsledky pro českou společnost. Oprávněně jsou v české veřejnosti kladeny otázky o přínosech a problémech, které jsou s tím spojeny. Je proto účelné se o některých otázkách zmínit.

I.6.1. Posílení mezinárodní bezpečnosti a vnitropolitické stability České republiky

Evropská unie dává členským státům záruku mírového vývoje a prosperity, kterou každému členskému státu Evropská unie poskytuje. Členství v Unii posílí mezinárodní postavení a bezpečnost české republiky, která se stane plnoprávným členem nejvýznamnějšího ekonomického a politického seskupení v evropském kontinentě a jednoho z nejvýznamnějších seskupení na světě. S členskými státy Unie bude spojena velmi těsnými vztahy. Bude se podílet na vytváření zahraniční a bezpečnostní politiky Unie, což jí umožní podílet se na vytváření evropské identity v rámci Severoatlantické aliance, jejímž členem se stala v roce 1990.

Členství v Evropské unii má též závažné vnitropolitické důsledky. Přispěje k posílení institucí pluralitního demokratického systému v České republice a celkově k posílení vnitropolitické stability České republiky, upevnění principů právního státu. Převzetí *acquis communautarie* povede k posílení efektivnosti a profesionalizace státní správy, posílení a zkvalitnění soudnictví a ostatních institucí demokratického státu a tržní ekonomiky.²¹

I.6.2. Rozšíření práv občanů České republiky o evropskou dimenzi

Začlenění do Evropské unie je přínosem pro každého občana České republiky, který získá též občanství Unie a bude moci využívat práva Společenství, které je nadřazeno právu národnímu. Bude mít právo volit své zástupce do Evropského parlamentu a obracet se s peticemi na Evropský parlament a na ombudsmana Unie. Může moci využívat výhod jednotného vnitřního trhu, např.

²¹ Had. M.,Urban. L.: První pilíř Evropské unie. Praha. Ministerstvo zahraničních věcí ČR 1997 s. 9 a 140

Přestěhovat se do kterékoliv země Unie, využívat výhod plynoucích z volného pohybu zboží, služeb i kapitálu. Po vstupu České republiky do Evropské měnové unie bude využívat výhod společné evropské měny.

Česká republika získala z titulu plnoprávného členství právo podílet se na rozhodování Unie a ovlivňovat její politiku. Stala se členem mezinárodní organizace, v níž hrají významnou roli malé a střední státy. Na vývoj evropských a světových událostí má podstatně větší vliv, než kdyby stála mimo Unii.

Začlenění do Evropské unie napomohlo České republice zmírnit problém plynoucí z jejího geopolitického postavení mezi východem a západem Evropy, a zvláště mezi hlavními evropskými mocnostmi, Německem a Ruskem. Česká republika může v rámci Unie působit k tomu, aby byly posilovány procesy směřující k vytváření "evropského Německa", jakož i k rozvíjení partnerských vztahů mezi rozšířenou Unií a Ruskem. Sdílení společné integrační struktury, vytvořené na bázi společných hodnot, v níž dochází k volnému pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu, vytváří podmínky pro narovnání česko-německého vztahu v širším evropském rámci.²²

I.6.3. Ekonomické výhody vstupu České republiky do Evropské unie

Vstupem do Evropské unie se Česká republika začlenila do největšího světového ekonomického seskupení, které v současné době zahrnuje téměř 375 miliónů obyvatel a podílí se jednou pětinou na světovém obchodu zbožím. Vstupem do Unie se Česká republika začlenila nejen do rozsáhlého ekonomického komplexu, ale stala se zároveň účastníkem vztahů Unie s třetími zeměmi, mj. Se zeměmi ESVO, s Ruskem, Ukrajinou a s dalšími evropskými zeměmi, s rozvojovými zeměmi Afriky, Tichomořské a karibské oblasti, se zeměmi středomořské oblasti, se zeměmi Jižní Ameriky, jihovýchodní Asie, jakož i se zeměmi Severní Ameriky a s Japonskem. Získala zvýhodněný přístup na trhy, které by pro ni byly jinak těžko přístupné nebo zcela uzavřeny.

²² Had. M.,Urban, L.: První pilíř Evropské unie. Praha. Ministerstvo zahraničních věcí ČR 1997 s.141-142

Členství v Evropské unii vytvořilo podmínky k řešení problémů, které jsou České republice s ohledem na její omezené zdroje v současné době nad její síly, např. V oblasti životního prostředí, vyrovnání úrovně regionů, zapojení do transevropských sítí (dopravních, telekomunikačních, energetických apod.) včetně boje proti mezinárodnímu zločinu, terorismu, čelení imigračním vlnám, praní špinavých peněz apod.

Členství České republiky v Unii napomáhá dokončit transformaci české společnosti, urychluje ekonomický růst a modernizaci české ekonomiky. Vstup do Evropské unie podněcuje příliv zahraničního kapitálu do české ekonomiky ve formě přímých i portfoliových investic. Česká republika získává možnost intenzivněji využívat v rámci Unie své komparativní výhody, zejména kvalifikovanou pracovní sílu. Získává přístup k finančním zdrojům Unie. Odhaduje se, že nejméně jedno desetiletí bude Česká republika čistým příjemcem pomoci z fondů Unie.¹⁾

I.6.4. Zachování národní identity

Princip subsidiarity umožňuje České republice rozvíjet vlastní národní identitu v širším evropském rámci. Značnou volnost má Česká republika nadále v oblasti důchodové politiky, rozpočtové politiky, v oblasti politik majících vztah k trhu práce, strukturální (průmyslové) politiky a regionální politiky, ve školství, kultuře a dalších oblastech, které mají význam pro národní identitu.

Příklad některých menších členských zemí Evropské unie, např. Irsko, ukazuje, že přínos z členství v Unii je tím výraznější, čím pečlivěji se kandidátská země na své postavení v Unii připraví a využije svého potenciálu a komparativních výhod v širším evropském rámci. Pro zemi s omezenými přírodními zdroji má klíčovou roli rozvíjení vzdělání a vědy.²³

²³ Had. M..Urban. L.: První pilíř Evropské unie. Praha. Ministerstvo zahraničních věcí ČR 1997 s.144

I.6.5. Zdánlivé nevýhody vstupu České republiky do Evropské unie

Při začlenění České republiky do Evropské unie nelze přehlížet ani problémy a rizika, které se mohou jevit jako nevýhody členství v Unii. Souvisí to hlavně s tím, že hlavní přínosy vstupu České republiky jsou dlouhodobějšího charakteru. V krátkodobé perspektivě může členství v Evropské unii mít smíšené, tzn. jak pozitivní, tak negativní důsledky. Tyto aspekty je nutno v předstihu pečlivě analyzovat, a posoudit jejich dopad na českou společnost. Jejich zanedbání by mohlo u české veřejnosti vyvolat zklamání z "evropské politiky".

Nejsložitějším a nejzávažnějším problémem pro Českou republiku je vyrovnat se zostřenou konkurencí na rozsáhlém evropském trhu. Obecně platí, že volná konkurence prospívá silnějším podnikatelským subjektům. Integrace do EU situaci českých podniků automaticky nezlepší. Pro úspěšnou integraci je nezbytné dosáhnout toho, aby v době začlenění do Unie byla aspoň část českého podnikatelského sektoru konkurenceschopná. Mezinárodní srovnání mezd v peněžním vyjádření (např. v USD) ukazují v současné době na jejich nízkou úroveň v České republice, přičemž pracovní vstupy měřené počtem pracovních hodin na jednotku výroby jsou u mnoha výrobků vyšší než v Německu a v jiných členských zemích Evropské unie. Ceny českých výrobků jsou nízké v důsledku nízkých nákladů na jednotku práce. V tomto ohledu je důležité, aby státní hospodářská politika plně využívala rozvojových možností české ekonomiky. Velmi důležitou roli hrají státní investice do lidských zdrojů a do infrastruktury. Významnou roli mají též prostředky, které Unie poskytne České republice v období před začleněním do Unie.

Ekonomická úroveň České republiky (měřená úrovní HDP na obyvatele) je v době vstupu po úrovni nejméně rozvinutých zemí Evropské unie. Česká republika musí překonat vysoký práh, který ji dělí od průměrné ekonomické úrovně Unie. Překonání tohoto rozdílu Unie vyžaduje delší období. Česká republika musí dále počítat s tím, že v evropské unii platí princip tzv. Diferencované integrace. Některé členské státy Unie mohou náležet ke skupině v pokročilejším stádiu integrace, některé se budou na toto stádium připravovat. Zřetelné to bude v případě Evropské měnové unie, jejímž členy budou pouze státy, které splní příslušná náročná tzv. maastrichtská konvergenční kritéria.

Členstvím v Evropské unii přebírá Česká republika *acquis communautaire*, které je nadřazeno českému právu. Část odvozeného komunitárního práva - nařízení rady a Komise, jakož i rozhodnutí Evropského soudního dvora – budou a jsou v České republice aplikována přímo bez souhlasu českých legislativních orgánů. Směrnice rady budou transponovány do českého právního systému prostřednictvím českých legislativních orgánů, které však nemohou měnit jejich podstatu. V Radě Unie se rozhoduje kvalifikovanou většinou o velkém počtu otázek, které se přímo týkají vývoje v České republice zejména v oblasti ekonomiky. Česká republika se musí připravit na to, že bude zavázána plnit i opatření, s nimiž nevyjádří v radě souhlas. Řada aktivit českých subjektů, k nimž budou využívány finanční zdroje Unie, bude podrobena přísné kontrole ze strany komunitárních orgánů, zejména Evropské komise a Evropského účetního dvora. Budoucí členství v Evropské měnové unii a zavedení jednotné měny bude znamenat ztrátu autonomie České republiky v oblasti měnové a kursové politiky. Je třeba seriózně posoudit názory, upozorňující na to, že předčasné převzetí společné měny by mohlo mít nepříznivý dopad na slabě mikroekonomické struktury českého průmyslu, neboť vláda by ztratila možnost kursovou politikou působit v jejich prospěch.²⁴

II. Samosprávné regiony v Evropě - nástroj integrace

V této části práce věnuji pozornost zejména správním regionům v Evropě jako nástroje integrace. Podle mého názoru představují regiony Evropské unie a s nimi spjaté kategorie správy a legislativy významný nástroj umožňující pochopit sociokulturní změnu a formovat kulturní politiku.

"Napolitanova zpráva využívá všechny možné dvojznačnosti Smlouvy k tomu, aby vybuodovala přímá spojení mezi institucemi Evropské unie a regionálními a místními samosprávami v členských státech. Tímto počinem směřuje k pomnutí léta platné a fundamentální zásady, že pouze státy jsou členy Evropské unie. Mohou volně určovat podobu svých vnitrostátních struktur a způsob účasti na působnosti a

²⁴ Had. M.,Urban, L.: První pilíř Evropské unie, Praha. Ministerstvo zahraničních věcí ČR 1997 s.143-145

pravomoci v rozhodování územních samospráv. Základní cíl zprávy je samozřejmě chvályhodný, zdůrazňuje fakt, že v mnohých členských státech decentralizační proces převedl řadu významných a zvětšujících se pravomocí regionům, a tedy Unie má za povinnost zavést nové "participační metody".

Závěry, které činíme my, jsou dost odlišné. Decentralizační postupy a záměry, které se uskutečnily v některých státech, kombinované s rozšířením Evropské unie,²⁵ ve skutečnosti činí úlohu států vůči Unii při koordinaci teritoriálních orgánů samosprávy ještě více rozhodující. Tato základní zásada Společenství bude stále více významná. Jestliže si Unie přeje dosáhnout větší proximity (přiblížení k občanům), musí v duchu důvěryhodné spolupráce v první řadě úzce sladovat své kroky s národními parlamenty."

Georges Berthu, poslanec EP ke zprávě Giorgia Napolitana: O roli místních a regionálních samospráv v Evropské integraci²⁷

Citát na úvod převzatý ze zprávy Evropského parlamentu překvapivě představuje menšinový názor výboru EP pro ústavní otázky, přestože pregnantně shrnuje skutečný význam právně definované moci vnitrostátní i "mezinárodní", kterou regionální a místní samosprávy disponují. Teze, že úloha národních států je snižována, a to nejen vnějším působením nadnárodních institucí, je spojena i s tím, že státy Evropské unie v různé míře předaly rozhodování řady veřejných záležitostí na subnárodní samosprávné jednotky (regiony), které jsou v omezené míře nadnárodními institucemi uznávány rovněž.

Cílem následujícího pojednání je vyložit postavení "regionů" v některých státech Evropské unie a v Evropě samotné bez aspirace na hledání východisek, která budou z hlediska tzv. evropské konstrukce vládnutí a celoevropského hospodářského a politického vývoje vhodná a potřebná. Platí, že Evropská unie se skládá z členských států a v odlišných národních systémech veřejné správy je nutné hledat především vlastní národní cesty k decentralizaci a uplatňování principu subsidiarity. Samozřejmě také platí, že v rámci integračních a harmonizačních snah v rámci Evropské unie mohou "regiony" sehrát pozitivní roli.

²⁵ Report on the role of regional and local authorities in European integration (2002/141 (INI)). Committee on Constitutional Affairs. European Parliament. A-50427/2002 Final Session doc. 2. Dec. 2002

Jakými způsoby je tedy prosazována subnárodní úroveň vládnutí v mezinárodních vztazích evropských států, a to zejména působením vlastní politické reprezentace regionů a obcí v evropských mezinárodních organizacích? Regiony, kraje a města mají plné právo spolupracovat se svými zahraničními partnery a sdružovat se vnitrostátně i mezinárodně k ochraně svých zájmů.²⁶ Kompetence k zahraniční politice ovšem náleží státům v souladu s jejich mezinárodními závazky. Mezinárodní působení regionů je tak omezeno vnitrostátně na působnost, kterou jim stát svěřil a nad jejímž vykonáváním si ponechává dozor, ten se však týká pouze legality jejich působení a jimi přijímaných závazků.

V rámci Evropské unie se však regiony dostávají do zvláštního mezinárodního postavení, neboť Evropská unie v důsledku toho, že její právo má vnitrostátní účinky, umožňuje, aby se jednak evropské územní samosprávy mohly prostřednictvím speciálně vytvořené instituce - Výboru regionů - vyjádřit ke všem opatřením Unie, které na ni mohou mít dopady, jednak je vtahuje prostřednictvím tzv. partnerství do politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Posiluje tak prostřednictvím regionů evropskou integraci a oslabuje do jisté míry členské státy, neboť jejich regionální politická reprezentace může v některých případech zaujímat protichůdné postoje k vládní politice. Dochází k napětí mezi státem a samosprávami, které velmi dobře známe i v České republice, např. v podobě dohadů kolem čerpání evropských dotací. Úloha našich krajů, relativně malých a ekonomicky velmi závislých na státu, ve smyslu přílišné obecnosti současné zákonné úpravy²⁷ a probíhající praxe přípravy programových dokumentů evropské regionální politiky a jejich realizace, je v této oblasti stále ne zcela definována v národním právu a hledá se na základě poměrně obtížného dialogu, ve kterém schází dostatečné pochopení pro vytváření standardů evropských správních systémů a vysvětlení práva ES vztahujícího se na oblast hospodářské a sociální koheze.

Existující snaha zvyšovat politický význam regionů a měst v Evropské unii, opřená o jejich vnitrostátní politické postavení v decentralizovaných demokratických

²⁶Evropská charta místní samosprávy, čl. 10, odst. 3. Sdělení MZV, č. 181/1999 Sb., Praha MV ČR 1999

²⁷ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, Praha MV ČR 2000

systemech, postupně nachází svůj mírně zesilující odraz nejen v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, ale i v současných návrzích nařízení ke strukturálním fondům Evropské unie. Stále se zdůrazňuje potřeba partnerství mezi státy a jejich regiony při tvorbě a realizaci evropské regionální politiky, existuje také nový návrh vytvářet přeshraniční regionální seskupení s vlastní právní subjektivitou.

V rozhodovacích procesech Evropské unie však v otázce postavení regionů a jim svěřených kompetencí mají prozatím hlavní slovo členské státy podle všech pravidel zakládací Smlouvy. Tyto rozhodovací pravomoci musí být zachovány už kvůli velké diverzifikaci vnitrostátních systémů územní veřejné správy a přístupů k dopadům evropské integrace. Subnárodní úroveň vládnutí, reprezentovaná některými většími evropskými regiony, však dosáhla nepopiratelného hospodářského a politického významu v mezinárodním měřítku, v případě Katalánska, Bavorska, Flander, a dalších velkých regionů, které se umí hospodářsky zviditelnovat a rychle rozvíjet. Tímto směrem se ubírají i některá velká evropská města.

Přání Jeana Monneta "Sjednocujeme občany, ne státy", tolik významné u vzniku Evropských společenství, se nezmiňovalo o sjednocování prostřednictvím evropských obcí a regionů. Ty však pod vlivem evropské regionální politiky působí v Evropě poměrně intenzivně a ucházejí se, vzhledem k dopadům evropského rozhodování na jejich činnost a větší blízkosti ke každodennímu životu občanů, o větší participaci na evropském rozhodování, ať v rámci Unie, tak domácích států.

Dokladem všech politických snah jsou i události nedávné, například společné jednání a prohlášení komise pro ústavní záležitosti a evropskou správu Výboru regionů Evropské unie a institucionální komise Kongresu evropských místních a regionálních samospráv Rady Evropy, které se sešly za účasti mnoha přizvaných zástupců evropských regionů a obcí, včetně zástupců vlády a Parlamentu České republiky 21.září 2004 v Praze.

Z prohlášení lze uvést, že zástupci evropských regionů a měst uvítali ustanovení návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která se týkají místních a regionálních samospráv, principů subsidiarity a proporcionality, považovali za nepřijatelné, že evropské regiony zvláště nedisponují specifickými právními zárukami

na ochranu jejich základních práv a požadovali tedy přijetí mezinárodního právně závazného dokumentu – Evropské charty regionální samosprávy.²⁸

Zcela aktuální je pak jeden z dalších projevů politicko-správních změn ve Francii, kde pokračuje decentralizace a postupné rozšiřování pravomocí na úrovni regionů, přestože má tato změna spíše symbolický význam. Známa prestižní francouzská škola pro vysoké úřednické kádry L'école national de l'administration se z Paříže stěhuje do Štrasburku mimo jiné z důvodů přiblížení k evropským institucím, které ve Štrasburku sídlí, a aby byla v sídle významného regionu Alsasko. Stěhování tak významné vzdělávací instituce z centra jakoby ilustrovalo zvýšení významu regionů v Evropě a zároveň jejich integrační působení, a to v tradičně centralizované Francii.²⁹

Zda se dynamičnost vývoje směrem k větší politické úloze subnárodní úrovně vládnutí bude s větší silou uplatňovat v rozhodování členských států Evropské unie a Unie samotné, bude záležet na všech faktorech, které tyto aktivity posilují či podporují. Jde v první řadě o ekonomické otázky, primárně také o zdroje pro finanční nástroje regionální politiky Evropské unie – strukturální fondy. Otázky postavení regionálních institucí a vztahů mezi nimi a státem vůči evropské politické konstrukci vládnutí se stále vyvíjejí, vzhledem k maastrichtským kritériím také směrem k větší centralizaci, jde o stále náročnější úkol v měnících se ekonomických a politických poměrech členských států. Jakákoliv unifikace a významnější zesílení postavení regionů přímo na evropské úrovni jsou ale také nepravděpodobné. Dokladem toho je např. nepřilíš výrazný posun vlivu Výboru regionů v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu a rovněž dosavadně neúspěšná snaha prosadit u evropských států Chartu regionální samosprávy ve formě právně závazné mezinárodní úmluvy Rady Evropy.

Nástrojem integrace tedy evropské regiony, které mimochodem nejsou nijak definovány v právu Evropské unie, zůstávají zejména ve smyslu podílení se na ekonomické a sociální soudržnosti. Jejich úloha politická a poradní při nacházení uplatnění principu subsidiarity v praxi má své dílčí výsledky, jak na úrovni vnitrostátní,

²⁸ CdR 2002/2004-CG/INST (11) Brusel, EP 2005

²⁹ Le Monde, Dimanche-Lundi, 16-17 Janvier 2005, Haute fonction publique, Une réforme de la scolarité pour affronter l'anergie européen, Brusel, Council of Europe Press 2005

tak na půdě Evropské unie. Rozsah práva Evropské unie, zasahující do mnoha oblastí veřejné správy a služeb způsobil, že obce a regiony jsou v různé míře zapojeny do provádění řady evropských politik a musí o nich vést dialog vnitrostátní i evropský. Proto citát v úvodu, ač jeho závažnost a pravdivost nelze popřít, získal tak malou podporu v příslušném výboru Evropského parlamentu.³⁰

II.1. Pojem regionu jako mezo-stupně vládnutí

“Evropa regionů” je politickým tématem, které nabylo na významu zejména díky regionální politice Evropské unie a dotacím z jejích strukturálních fondů. Pojmy jako region nebo regionalizace či dokonce euroregion (přeshraniční seskupení decentralizovaných správních jednotek) však nelze zcela uspokojivě definovat. Tradičně je region geografický pojem spojený s určitým územím definovaným fyzikálními, klimatickými a lidskými znaky vykazující určitý stupeň dočasné stability. Region jako politická nebo správní jednotka je relativně nedávný koncept.

Trend procesu regionalizace evropských států je všeobecný, ovšem pokrývá v jednotlivých evropských státech velmi širokou paletu institucionálních a právních forem, takže je stále nemožné definovat přesně “region”. Zrovna tak není vůbec snadné klasifikovat typy “regionů” nebo vytvořit jakýsi modelový či unifikovaný stav. V zásadě lze rozdělit evropské regiony do třech typů:

- a. regiony – státy, země - ve federacích s rozsáhlými pravomocemi včetně navazování zahraničních vztahů, např. Flandry, Valonsko v Belgii;
- b. regiony silně autonomní, např. ve Španělsku, Itálii;
- c. regiony v unitárních státech, tedy vyšší územní samosprávné celky nebo regiony tvořené zdola na základě sdružování místních samospráv.³¹

³⁰ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Praha. Veřejná správa č.21/05, týdeník vlády ČR., Ministerstvo vnitra ČR 2005

³¹ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Veřejná správa č.21/05, týdeník vlády ČR., Praha. Ministerstvo vnitra ČR 2005

Uváděné definice subnárodní úrovně vládnutí jsou stále příliš obecné a vycházejí z kritérií daných jak Radou Evropy, která je samostatnou mezivládní mezinárodní organizací, tak Evropskými společenstvími. Jednu z definic přijalo Evropské shromáždění regionů, vzniklé v roce 1995 jako samostatné sdružení, a zní takto: "Regiony na subnárodní úrovni představují orgány samosprávy přímo pod úrovní ústřední vlády s politickou přímo volenou reprezentací; případně mohou být nahrazeny skupinou konstituovanou na regionální úrovni složenou z volené reprezentace místní samosprávy". Tato definice se vztahuje jak na federální, tak decentralizované státy. Ale například ve Francii regiony původně představovaly podle uspořádání z roku 1972 dekoncentrované územní státní orgány bez vlastní volené politické reprezentace. V některých německých zemích (státech s pravomocí stanovit podobu vlastních regionálních jednotek) je nejvyšší mezičlánek veřejné správy země také organizován jako orgán státní správy.

Podle vědecké definice prezentované L.J.Sharpe³² se v případě regionální dimenze vládnutí dává přednost jinému výrazu: "termín mezo-vláda byl vybrán za účelem zamezení možným nedorozuměním s pojmem region"; má tu výhodu, že označuje mezistupeň státní územní organizace jako ten stupeň, na němž se odehrává významná část rozhodování o konkrétním rozvoji území, tedy vyhýbá se hůře definovatelné kategorii.

Jak definovat regionalizaci? Je třeba vyjít z geografických a ekonomických definic regionu, které lze vytvořit například z těchto nesporných bodů³³ :

- a. Region je oblast intermediární, určuje území, které je rozsáhlejší než místní záležitosti (jako je spádová oblast práce a obyvatelstva), ale jako takové zůstává součástí většího státního celku.
- b. Pokud definice regionu závisí na používaných kritériích a různé proměnné (přírodní, sociální, kulturní a ekonomické) více či méně splývají, v delší perspektivě mohou být specifická území označena za regiony.

³² Sharpe, L.C.: The Rise of Meso-Government in Europe. London. Sage. 1993

³³ Perrin, J.C.: La région revisitée, 1955, in Région et aménagement du territoire. Bordeaux, Ed. Biere 1995

- c. Ekonomická organizace má také svůj územní význam. Jestliže ekonomičtí činitelé modifikují svoje územní prostředí rozšiřováním vlastních aktivit, další zdroje dodávané na pomoc tomuto procesu utvářejí tuto územní strukturu atraktivnější.
- d. Rozvoj je proces odehrávající se mezi územními celky, který je vzájemně odděluje a kombinuje vztahy mezi různými stupni. Takto může být region definován jako intermediární stupeň územní organizace ekonomických vztahů. Ekonomický a sociální rozvoj je produkován kombinací různých územních systémů a spočívá zejména ve využívání mobilizace zdrojů regionálního systému.³⁴

V tomto duchu se region jeví spíše jako potencionální zdroj než jako rámec pro určitou činnost. Zvyšuje se regionální integrace, které do jisté míry mohou napomáhat i regionální sentimenty. V ekonomickém smyslu není region institucí, ale postupně se vyvíjející městská, průmyslová a politická oblast, charakterizovaná částečně polarizací městských center, průmyslovými zdroji a nakonec i organizačními formami, kterými se zaručuje solidarita, koordinace a integrace soukromého a veřejného rozhodování. Veřejné instituce musí napomáhat tomu, aby takové oblasti hladce fungovaly. A tak se evropské státy prostřednictvím svých systémů veřejné správy a dalších institucí uchylují k podpoře regionálního a místního rozvoje ve smyslu ekonomických aktivit a zaměstnanosti. Zvýšená účast občanů a ekonomických skupin je předpokladem pro důvěru v tento druh veřejné činnosti institucí.³⁵

³⁴ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?. Veřejná správa č.21/05, týdeník vlády ČR., Praha Ministerstvo vnitra ČR 2005

³⁵ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?. Veřejná správa č.21/05, týdeník vlády ČR., Praha Ministerstvo vnitra ČR 2005

II.2. Regiony v jednotlivých členských státech a Evropská unie

Do centra politických debat se regionalizace dostala až na začátku sedmdesátých let, kdy se uskutečnily v mnoha evropských státech územněsprávní reformy. Počátky decentralizačního procesu z politických důvodů se nejdříve objevily v Itálii, v Anglii a ve spojitosti s ústavními reformami v Belgii. Proces regionalizace začal ve Francii v roce 1972 po odvržení více ambiciózního projektu v roce 1969 referendem a významné bylo vytvoření autonomních společenství ve Španělsku přijetím ústavy z roku 1978. Ve Francii však proces decentralizace, regionalizace a posilování samosprávy v současnosti výrazně prograduje, jak o tom svědčí ne tak dávno přijatý ústavní zákon o decentralizovaném uspořádání republiky a navazující zákonodárství, v němž se ústavní koncepce implementuje, přičemž celý proces ještě není ukončen.

Všechny tyto reformy ovšem měly velmi různorodé politické a institucionální pozadí. Byly vnímány veřejností, která byla vtažena do možnosti ovlivňování dalšího politického stupně veřejné správy. Také vývoj v Evropské unii v době, kdy se zahájila regionální politika, potvrdil, že tradiční centralismus veřejné správy v unitárních státech se stává přežitkem, odporuje evropské koncepci subsidiarity. Tehdejší reformy ovšem nebyly původně součástí výstavby evropské konstrukce. Zakládací smlouvy Evropské unie pomíjely subnárodní celky, ať měly jakýkoliv právní a politický význam. Pokud se uskutečňovala regionalizace, respektive decentralizace v těchto letech, byla odpovědí na konkrétní otázky v každém jednotlivém státě, například národnostního problému vztahu mezi Vlámky a Valony v Belgii, úspěchu nacionalistických skotských stran ve Spojeném království či politické vládní krizi v Itálii a podobně.

Přejděme však k tomu, jak je v některých státech uspořádán vnitrostátně vztah k dopadům členství v Evropské unii mezi regiony a ústřední vládou. V Německu ústava přímo stanoví, že země se účastní záležitostí Evropské unie prostřednictvím Spolkové rady. Ve skutečnosti již od samého počátku evropské integrace byla Spolková rada více zaangažována v záležitostech Společenství než spolkový parlament. Spolková rada zřídila Stálý výbor pro evropské záležitosti již v roce 1957, tedy od vzniku Evropského hospodářského společenství. Aktivita zemí se zvýšila

v osmdesátých letech a dále ústavním zřízením Evropské komory v roce 1992. Pozice zemí je prostřednictvím Spolkové rady dále zesilována při jednání federální vlády v Radě Evropské unie. Zájmy zemí musí být chráněny i v oblastech výlučné kompetence federace, jestliže navrhovaná právní norma Evropských společenství může mít dopady na země. V případě sporu pak dvoutřetinová většina Spolkové rady může rozhodnout, že spolková vláda musí respektovat zájmy zemí. Kompetence federace mohou být předány Evropské unii jen se souhlasem Spolkové rady.

Kromě Spolkové rady však existují ještě další instituce, které se zabývají otázkami Evropské unie. Ve většině spolkových zemí byla zřízena zemská ministerstva pro evropské záležitosti, jejichž představitelé jsou zapojeni do společných konferencí a jejichž společná stanoviska jsou pak jednotně uplatňována na spolkové úrovni. Kromě toho, že země mají své zástupce ve Výboru regionů, podílejí se na práci jednání Rady Evropské unie, na úrovni ministrů se mohou tohoto jednání účastnit v případě, že jsou projednávány otázky spadající do kompetence zemí, tedy rozhodují za celý Spolek. Nelze podceňovat ani lobování v Bruselu, respektive včasné sbírání informací o připravovaných rozhodnutích Evropské unie. Za tímto účelem byla v Bruselu zřízena zastupitelstva jednotlivých zemí, která koordinují svoji činnost.

V Rakousku jsou země oprávněny zaujmout aktivní roli v Bruselu v těch případech, kdy jim ústava svěřuje kompetence. Rakouská ústava zaručuje všem zemím právo účastnit se rozhodování Evropské unie v záležitostech, které se týkají jejich kompetencí, Spolek má povinnost země o všech těchto záležitostech informovat. Obdobně se zástupci zemí zúčastňují jednání ústřední vlády v evropských záležitostech. Jejich společná stanoviska pak jsou pro ministry ústřední vlády při jednáních v Radě závazná. Jestliže by se jednání týkala výlučných kompetencí zemí, může se jich v Bruselu zúčastnit zemský ministr.

V případě Belgie je tento systém rovněž obdobný. Ministři regionálních vlád se mohou účastnit jednání v Radě, nebo v případě výlučných kompetencí reprezentovat Belgii. Způsob tohoto zastupování odpovídá ústavě. Při jednáních výlučně spadajících do kompetence federace zastupuje ústřední vláda, při jednáních týkajících se kompetencí společenství a regionů se jich účastní příslušní ministři

spolu s federálním přisedícím, v případě společných kompetencí se účastní ministři jak ústřední vlády, tak regionálních vlád.

Přestože Španělsko si podrželo výlučné kompetence pro oblast zahraniční politiky, autonomní regiony ve Španělsku ještě před vstupem do Evropské unie zřídily svá zastupitelství v Bruselu. Zejména Katalánsko a Kanárské ostrovy byly v tomto směru velmi aktivní. V letech 1989-1992 však byla vytvořena formální struktura pro evropské záležitosti mezi vládou a regiony. Tento poradní orgán byl etablován jako "Konference pro záležitosti Společenství" a pracuje v poradních skupinách podle sektorů odpovídajících politikám Evropské unie. Umožňuje vtahovat autonomní regiony přímo do bruselských jednání v Radě za podmínek obdobných jako je tomu ve federálních systémech. Existuje tak povinnost ústředních orgánů informovat autonomní regiony o záležitostech týkajících se výlučných kompetencí státu. Stát ovšem musí respektovat stanoviska autonomních regionů v záležitostech, které se týkají jejich výlučných kompetencí a v případech sporu nebo sdílených kompetencí musí dojít mezi představiteli ústřední správy a autonomních regionů ke shodě před jednáními v Evropské unii.

Přestože je tento systém obdobný federacím, přece jen se španělský stát nemusí obávat prosazování svých vlastních pohledů při obhajování národní pozice v Radě, taková funkce jakou má Spolková rada v Německu španělskému řešení v podobě poradního orgánu (Konference) nenáleží.

V unitárních státech je ve srovnání s federacemi nebo státy s regionálním uspořádáním situace rozdílná. Zapojení subnárodních samospráv do procesů jednání ve vrcholných institucích v Bruselu, především v Radě, je poměrně slabé. Nakonec i v Itálii, která se dá také považovat za velmi decentralizovaný stát, existují pouze konzultační mechanismy pro záležitosti Evropské unie, pokud mají zřetelné dopady na výkon jejich pravomocí a týkají se jejich kompetencí.

Ve Francii velká decentralizační reforma nepřinesla regionům výraznější přístup ke komunitárním procesům. Samozřejmě se však mnohé regiony snažily zvýšit svůj vliv na rozhodování evropských institucí prostřednictvím svých zastoupení v Bruselu. Vzhledem ke vzdálenosti je možné často tyto instituce navštěvovat a

účastnit se práce mnoha výborů ke speciálním otázkám, které jsou zřizovány v různých formách především Evropskou komisí. To ostatně činí také reprezentace mnohých jiných regionů z členských států Evropské unie. "Regionální" aktivity byly zejména z Francie obhajovány prostřednictvím Evropského parlamentu, jehož členy jsou zejména v případě Francie voleni zástupci samosprávy, kteří jsou současně poslanci Evropského parlamentu. Francie však v poslední době prochází procesem decentralizační reformy, která dosud nebyla plně uzákoněna.

Rovněž dochází často k formování společných skupin evropských regionů hájících určité zájmy například vinařských nebo horských (alpských) oblastí. Společné akce zaměřené zejména na možnosti dotací ze strukturálních fondů, sbírání informací o připravovaných rozhodnutích tato seskupení poměrně zviditelňují. Nelze však v žádném případě zveličovat či přeceňovat vliv samotných regionů na rozhodování v Evropské unii. Akce spojené s jejich lobováním nejsou podle některých názorů, například pracovníků Evropské komise, příliš efektivní.

V zásadě platí, že subnárodní úroveň, samosprávné regiony v členských státech, které jsou unitární, nejsou příliš zapojeny do vyjednávání a řízení strukturálních fondů, jak to nakonec odpovídá i jejich vnitrostátnímu postavení a účasti na záležitostech Evropské unie. Konkrétní vyjednávání v Radě o strukturálních fondech náleží příslušným ministrům, zejména ministrům financí a dalším, například hospodářství, práce a sociálních věcí, životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství, regionálního rozvoje, popřípadě vnitra, podle toho jakou konkrétní působnost a roli v záležitostech cílů hospodářské a kohezní politiky zastávají.

Záležitosti řízení a implementace regionální politiky se pak v jednotlivých státech odvíjí od míry jejich vnitrostátní autonomie, včetně míry fiskální decentralizace. Více centralizované modely tak nacházíme ve Finsku, v Anglii, v Portugalsku samosprávné orgány mají roli na spolurozhodování v přípravě a provádění regionální politiky, avšak v čele příslušných výborů stojí představitel ústřední státní správy. Nejlepší cestou pro zapojení do regionální politiky je pro samosprávné regiony a obce v unitárních státech získávat maximum informací tak, aby se mohly dobře připravit na možnost alokace příspěvků ze strukturálních fondů.

Nicméně právě Evropská unie působením své regionální politiky posiluje koncept decentralizace na regionální úrovni a přece jen modifikuje tradiční vztahy mezi centrem a místy. Ústřední vlády však neztrácejí na své primární roli v práci a rozhodování institucí Evropské unie, přestože z dosavadního výkladu je zřejmé, že situace zdaleka nevypadá tak, že by samosprávné regiony nemohly do politik Evropské unie vůbec mluvit. Pokud by však mezo-stupeň (regionální autonomie či samospráva) chtěla mít rozhodující vliv na rozhodování Evropské unie, tento vliv vždy podléhá ať přímo či nepřímo centrálnímu dohledu ze strany státu.

Je nezbytné pečlivě rozlišovat regionální politiku Evropské unie (vyrovnávání disparit mezi hospodářskou úrovní regionálních jednotek) od regionální autonomie, jejího postavení a role v jednotlivých správních systémech, jejího vztahu k ústředním vládám a státu v komplexu působení politik Evropské unie. Nesporně jsou viditelné dopady regionální politiky na roli a fungování článků správy na subnárodní úrovni, jejichž postavení v Evropě je velmi diversifikované, politicky méně čitelné a které lze analyzovat jen v případě, že je brán v potaz celý systém správy a právního řádu v každém státě. Situace jsou různorodé a neustále se vyvíjejí i působením mezinárodní spolupráce či kontaktů či soutěživosti na subnárodní úrovni.

“Evropa regionů” je tedy neustále se vyvíjícím konceptem, jehož budoucnost je závislá na mezinárodních, politických, hospodářských a kulturních faktorech. Vztahy mezi regiony a členskými státy unie mohou být někdy napjaté. Pokud jsou vhodně regulovány, tento složitější evropský koncept zajistí přes veškeré problémy přináší jistou dynamiku nejen v politickém, ale i v hospodářském smyslu. Samosprávy (regiony) vzhledem ke své různorodosti a jejich velkému množství v rámci Evropské unie nemohou přímo na její úrovni vystupovat bez spolupráce s vlastními státy, která je nezbytná.

Nebezpečím v rámci rozvoje regionalismu v evropském kontextu, tj. v duchu vyrovnávání hospodářských a sociálních diferencí mezi rozvinutými a zaostávajícími regiony, je extrémní forma regionalismu tendující k separatismu, nezávislosti na ústředních vládách, která by mohla vést k vytvoření nových států (Korsika, Baskicko, Severní Irsko). Evropská unie však společnou akcí tyto problémy neřeší, nebo jen na úrovni boje s terorismem. Zde je také patrné, že úlohu členských států nebude možné ze strany Evropské unie ve prospěch regionů příliš snižovat. Vývoj regionální

politiky je pak závislý na hospodářské prosperitě nejvyspělejších, podle toho se bude nadále formovat.³⁶

II.3. Evropská unie, regiony a regionální politika

Proces evropské integrace pouze oživil a povzbudil koncept regionů, když v roce 1975 začal regionální politikou, a to příspěvkem pouhých 1,2 % celkového rozpočtu Společenství. Teprve rychlý růst strukturálních fondů, v roce 1986 již 17,6 % rozpočtu, začal stimulovat zájem místních a regionálních samospráv o Evropu. Evropská komise navrhla rozdělení území členských států do statistických územních jednotek za účelem vyhodnocení hospodářské situace regionů. Cílem regionální politiky bylo vyrovnat ekonomické rozdíly tím, že Společenství pomáhá hospodářsky zaostalým oblastem.³⁷ Takto ovšem byl uvolněn prostor tomu, aby jednotlivé oblasti a každá možná reprezentace příslušných území začala podporovat své zájmy přímo v Bruselu, a to vytvářením různých společných sdružení lobujících v evropských institucích.

Další reformy regionální politiky a další nárůst rozpočtu (v roce 1999 již 38 %) určeného pro její provádění výrazně posílily rozhodování Komise v oblasti regionální politiky oproti vládám členských států. V důsledku toho již soupeření jednotlivých států o příspěvky přerostlo v soutěžení mezi regiony nebo jejich zájmové skupiny (např. alpské regiony, vinařské regiony, regiony s upadajícím průmyslem). Tento zájmový tlak vedl k nárokům regionální reprezentace o účast v rozhodování institucí Společenství.

Regionální dimenze uvnitř jednotlivých států Evropské unie a její institucionální a právní rámec mají pro Evropskou unii trochu jiný význam než pro samotné státy, které vytvářejí územní decentralizované jednotky. Ve smyslu sociálně-ekonomických cílů regionální politiky Evropská unie podporuje vytváření sítí činitelů, jež se do jisté míry stávají nezávislymi na vládách. Nacházíme zde určitý, ne však příliš silný odklon od vedoucího konceptu mezivládní spolupráce v Evropské

³⁶ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Veřejná správa č.21/05, týdeník vlády ČR., Praha, Ministerstvo vnitra ČR 2005

³⁷ Politique régional: Bruxelles, 2003-Info regio: Quelque dates clés, Bordeaux, Ed.Biere 2003

unii v tom smyslu, že orgánům regionální a místní samosprávy se dostává uznání od institucí Evropských společenství. V samotné Evropské unii se jako klíčové jeví postavení regionů v rámci hospodářské a sociální soudržnosti, na niž se mají regiony aktivně spolupodílet.

Pro potřeby regionální politiky Evropské unie byla vytvořena nomenklatura územních statistických jednotek, která se má v zásadě krýt s politickými nebo tzv. normativními jednotkami. Nejdůležitějšími statistickými územními jednotkami NUTS (La nomenclature des unités territoriales statistiques) jsou jednotky NUTS II, jejichž velikost má odpovídat 800000 až 3 000000 obyvatel (existují však určité odchylky) a kde má význam vyrovnávat v měřítku Evropské unie hospodářské disparity, jež vykazují.

K řízení programů regionální politiky Evropské unie pro takto vymezená území může postačovat správní dekoncentrace, tedy vytvoření plánovacích jednotek územních státních orgánů. Není nezbytná decentralizace, tedy delegace pravomoci rozhodování o programech na nižší samosprávnou úroveň, přičemž odpovědnost státu za řádné provádění evropské regionální politiky vždy zůstává. Zpravidla je řízení programů v členských státech v rukou centra či zemí, politických jednotek federací nebo silně autonomních územních celků v unitárních státech s regionálním uspořádáním.

V přijatých modelech řízení však nemůže panovat jednota už proto, že správní systémy členských států jsou odlišné a zároveň v jejich plné kompetenci a hraje v nich rovněž silnou roli geografie a velikost států. Proto určení NUTS II pro statistická šetření a potřeby evropské regionální politiky spadá do kompetence členských států. Je jejich plnou odpovědností, aby zvolily při respektování základních požadavků určité srovnatelnosti území a podle svého správního uspořádání nejlepší způsob managementu s vyznačením regionů, které mají přiměřenou velikost a pokud možno rovněž dostatečné pravomoci a správní kapacitu.

Základní charakteristika NUTS podává další upřesnění. NUTS je hierarchická klasifikace nově o čtyřech úrovních (tři úrovně regionální, jedna úroveň místní)³⁸. Rozděluje území Evropské unie do 77 regionů úrovně NUTS I, 206 regionů úrovně NUTS II, 1031 regionů úrovně NUTS III. Úroveň NUTS IV je definována pouze ve Finsku, Řecku, Irsku, Lucembursku, Portugalsku a Spojeném království. S rozšířením o deset nových členských států od 1.5.2004 přibýlo dalších 38 NUTS II.

V souladu s potřebami regionální politiky Evropské unie jsou pro volitelnost cílů používány podle předpisů o strukturálních fondech jednotky NUTS I nebo NUTS II. Pro některé jiné prioritní cíle jsou zejména využívány regiony NUTS III. Nařízení Rady č.1260/1999, o strukturálních fondech, v článku nadepsaném Geografické pokrytí stanoví, že plány předkládané pro účely cíle 1 (rozvoj hospodářsky zaostalých regionů měřeno podle NUTS II, všechny s podprůměrným HDP) a cíle 2 (strukturálně postižené regiony s problémy sociálně-ekonomické konverze s velkou hustotou obyvatelstva) mají členské státy v zásadě vytvořit pro území NUTS II, avšak mohou za splnění určitých předpokladů předložit i souhrnný plán zahrnující některá nebo všechna území NUTS III.

Přes snahu učinit rozměry regionů NUTS srovnatelnými, existují na každé úrovni regionů rozdíly ve velikosti území, počtu obyvatelstva, ekonomického významu nebo kompetencí v oblasti veřejné správy. Tato mimořádná heterogenita nacházející se na komunitární úrovni není ničím jiným než odrazem regionální situace v členských státech, nicméně se snaží zohlednit v první řadě normativní kritérium, tedy institucionální územní členění platné v členských státech.

Evropa regionů přímo řízených z jednoho " Bruselského " centra s ohledem na velkou diferenciaci historického a politického významu³⁹, ekonomického potenciálu a finančních zdrojů náležejících mezo-stupni v jednotlivých státech je však nereálnou vizí. Nemluvě o tom, že počet tzv. NUTS II, statistických teritoriálních jednotek pro Cíl 1 Evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti⁴⁰ (jejichž HDP na obyvatele

³⁸ Drevet, J.F.: Regionální struktury v Evropě. Právník, č. 5/1997, Praha, Ministerstvo spravedlnosti ČR 1997

³⁹ Nařízení Rady č. 1260/1999/ES, Praha, Úřad vlády ČR 1999

⁴⁰ Les régions entre l'état et les collectivités locales. Etude comparative de cinq Etats Européens avec autonomies regionales ou Constitution Fédérale. Ministre de l'intérieur, Paris, Centre d'Etudes et de Prévision, 2003

měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů Společenství za poslední zpravidla tříleté období je menší než 75 % průměru Společenství) překračuje vysoce počet dvou set.

Z jednoho centra by bylo nemožné takový počet jednotek řídit a spravovat, proto se Evropská unie může skládat pouze z členských států. Ty jsou sice geograficky také značně diferencované, ale mají plně srovnatelné pravomoci a jsou nadány nezbytnými funkcemi v plném rozsahu závazků z členství v Evropské unii. Federativní státy (Belgie, Spolková republika Německo a Rakousko) rozdělení kompetencí vůči Evropské unii pak řeší podle svých ústav danými uzákoněnými mechanismy. V tomto ohledu také existuje více studií, které mohou porovnávat srovnatelnější subnárodní jednotky⁴¹.

Na jednu stranu tedy státy Evropské unie (s výjimkou federací) plně neuznávají a limitují funkci mezo-stupně v rámci evropské politiky včetně evropské regionální politiky, na druhou stranu Evropská unie sama spoluúčast regionů podporuje, ať již v rámci maastrichtského procesu vytvořeném Výboru regionů Evropské unie s poradní funkcí anebo ve spojitosti s principem partnerství zakotveném v zásadách evropské regionální politiky, kde ukládá členským státům, aby postupovaly za účasti všech hospodářských, sociálních a územněsprávních partnerů, tedy především regionálních a místních samospráv.

Z výše uvedeného vyplývá, že Evropská unie se zabývá mezo-stupněm zejména v souvislosti s vymezením území pro regionální politiku a předpokládá, že každý členský stát v rámci své odpovědnosti a dělby kompetencí zajistí naplňování cílů hospodářské a sociální soudržnosti v souladu s komunitárním právem v rámci své jurisdikce. Evropská unie zároveň umožňuje zkoumání dopadů některých rozhodování právě na subnárodní úroveň, která často vykonává některé společné politiky, s rozšiřováním působnosti Evropských společenství a s postupující integrací v mnoha dalších oblastech veřejné správy, jak dokládá činnost Výboru regionů Evropské unie.

⁴¹ Recommendation 34 (1977) on the draft European Charter of Regional Self Government. CoE 1977. Paris 1977

Snahy vlastní politické mezinárodní reprezentace evropských místních a regionálních samospráv a Výboru regionů, podporované zejména státy federací nebo silnými autonomními regiony, mají za cíl dosáhnout spolurozhodování v evropských záležitostech, a to jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovni národní. Účast na jednáních Rady Evropské unie je prozatím zajištěna pouze v některých případech ministrům federativních republik pro danou oblast v souladu s jejich ústavními vnitrostátními kompetencemi.

Vnější reprezentace evropské samosprávy z členských zemí je institucionálně zajištěna Výborem regionů. Evropský standard pro zajištění vnitrostátního projednávání evropských otázek pak existuje v rámci doporučení, návrhu Evropské charty regionální samosprávy, který zpracoval jako širší evropský model Kongres místní a regionální samosprávy Rady Evropy. Tento mezinárodní právní instrument však existuje pouze v návrhu, státy, které by v budoucnu takový dokument ratifikovaly, by se například povinně zavázaly při svých jednáních o závazných evropských dokumentech na základě mezinárodní dohody ke vhodné formě povinných konzultací s regionálními samosprávami ve věcech, které mohou mít na ně dopady. Takové formy institucionálního dialogu uvnitř členských států existují, neukládá je však mezinárodní právní norma.

Členské státy Evropské unie si tedy v případě projednávání přípravy komunitárních pravidel na vládní úrovni, která mohou pozměnit rozsah regionální samosprávy nebo se dotýkat jejich samostatné působnosti, stanovují odpovídající formy účasti regionálních samospráv. Těmito formami může být zajištění odpovídající reprezentace regionální a místní samosprávy v rámci legislativních orgánů a zejména formalizace odpovídajících konzultací. Konzultace tedy probíhají jak na úrovni mezinárodní reprezentace regionálních samospráv, tak vnitrostátně v záležitostech přípravy na přijetí mezinárodních norem.⁴²

⁴² Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Veřejná správa č.21/05, týdeník vlády ČR., Praha, Ministerstvo vnitra ČR, 2005

II.4. Výbor regionů Evropské unie - úloha a rozsah činnosti

Výbor regionů plní obligatorně konzultativní roli při rozhodování v Evropské unii podle zakládací Smlouvy. Výbor regionů je tedy pouze poradním orgánem, nečiní závazná rozhodnutí. Oblasti, ve kterých povinně na vyžádání dává Radě, Komisi, popřípadě Evropskému parlamentu stanoviska, jsou následující: školství a mládež, kultura, zdravotnictví, transevropské sítě v odvětvích dopravy, telekomunikací a energie, hospodářská a sociální soudržnost (pravidelné zprávy Komise, strukturální fondy a Evropský fond regionálního rozvoje). Amsterdamská smlouva nově stanovila, že kromě těchto oblastí daných zakládací Smlouvou, Rada nebo Komise požádá Výbor regionů o stanovisko také ve všech případech, kdy to považuje za vhodné a zvláště těch, které se týkají přeshraniční spolupráce. Role Výboru regionů je dvojitá:

1. za politickou a demokratickou lze označit naplnění principu subsidiarity, tak jak je dán v preambuli Smlouvy o Evropské unii, která prosazuje "proces tvorby neustálého většího sjednocování Evropy, ve které jsou rozhodnutí přijímána co nejbližší občanům v souladu s principem subsidiarity";
2. za politickohospodářskou roli v evropské konstrukci lze označit poradní úlohu Výboru regionů v posilování hospodářské a sociální soudržnosti (solidarity) mezi členskými státy.⁴³

Výbor regionů, pokud to považuje za vhodné, dává stanoviska z vlastní iniciativy. Oblasti pro možnost konzultací s Radou, Komisí nebo Evropským parlamentem jsou v zásadě rozšířeny dále o oblast: politiky zaměstnanosti, sociální politiky, otázek ochrany životního prostředí, profesního vzdělávání a dopravy. Členové vykonávají své funkce nezávisle, v obecném zájmu Evropských společenství a nesmějí dostávat závazné pokyny pro svou činnost. Výbor regionů má v jednotlivých členských státech Evropské unie jinou proceduru pro výběr členů. Evropská unie nepředepisuje žádný zvláštní postup pro navrhování členů. Zpravidla jsou tedy vybíráni volení zástupci regionální (nebo vyšší územní) samosprávy a velkých (avšak i menších) měst. V některých zemích je však takový postup uzákoněn například v Rakousku, jež vysílá do Výborů regionů 12 členů, je devět z

⁴³ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?. Veřejná správa č.21/05, týdeník vlády ČR., Praha, Ministerstvo vnitra ČR 2005

nich vybíráno ze zemských vlád a tři z představitelů svazů měst a obcí, tak aby byly zastoupeny regiony i samospráva relevantně. V České republice 12 členů (a 12 náhradníků) Výboru regionů navrhuje Asociace krajů a Svaz měst a obcí, návrhy jsou předkládány ministrem vnitra a vláda zasílá tyto návrhy Radě Evropské unie, která členy jmenuje. V dohodě Svazu měst a obcí a Asociace krajů je poměr místních a krajských zástupců 5 : 7. Dalšími kritérii pro složení národních delegací je relevantní zastoupení měst různé velikosti a zástupců z krajů tak, aby byly zastoupeny všechny oblasti po stránce zeměpisné a také věcné, zástupci mají také odpovídat politickému složení místní a regionální samosprávy v daném státě.

Protokoly k Amsterdamské smlouvě dále stanoví, že je nutné zachovávat institucionální rovnováhu a že v případě, kdy společné rozhodnutí na úrovni EU má dopady na lokální a regionální úroveň, je třeba minimalizovat možné právní a praktické závady. Evropská komise musí předkládat roční zprávu o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality vedle Rady a Parlamentu rovněž Výboru regionů. Požadavky Výborů regionů při sledování minimalizace finanční nebo administrativní zátěže na místní a regionální samosprávu za účelem dosažení proporcionality mezi opatřeními a cíli Evropské unie musí být Komisí zvažovány.

Z vlastní iniciativy vydal Výbor regionů stanovisko ke konceptu úmluvy a ústavní architektury Evropy, které zdůrazňuje principy subsidiarity a proximity a hlásí se k uznání územní dimenze Evropy v podobě regionů. Požaduje se v něm, aby Evropská integrace nebyla zúžena jen na hospodářskou spolupráci, ale vytvořila rovněž možnost pro politické rozhodování tam, kde jsou nutná hlediska a stanoviska demokraticky zvolené místní a regionální samosprávy.⁴⁴

Výbor regionů podporuje intenzivnější spolupráci s Evropským parlamentem a získání vlivu na proces hodnocení provádění principů subsidiarity a proporcionality, možnost žaloby k Evropskému soudu k ochraně výsadních práv⁴⁵ a možnost prodloužení mandátu členů Výboru regionů ze čtyřech na pět let, které jsou v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Prodloužení mandátu bude znamenat jeho sladění

⁴⁴ III - Článek 365 návrhu smlouvy o Ústavě pro Evropu

⁴⁵ Česká republika je členem Rady Evropy od roku 1993

s mandátem poslanců Evropského parlamentu a má tedy především politický význam.

Výbor regionů navrhoval do ústavního dokumentu další rozšíření nezbytné konzultace, má sice možnost vlastní iniciativy, ale takto formalizováno by právo připomínkovat politiky Společenství bylo posíleno, a to v záležitostech místních voleb (možnosti účasti v místních volbách pro trvale usídlené občany EU na území jiného členského státu), zprávy Komise o občanství, otázek liberalizace služeb, harmonizace legislativy o nepřímých daních, aproximace práva v oblasti vnitřního trhu, státní podpory, spolupráce v oblasti sociální ochrany, zemědělství, výzkumu a technologického rozvoje. Vnitřní bezpečnost, služby, veřejná podpora a legislativa v oblasti vnitřního trhu pak patří k těm evropským politikám, ke kterým se Výbor regionů chce vyjadřovat prioritně.

Nemožnost přijetí jen drobných dalších dílčích změn do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, které by dalo relativně větší rozsah vlivu Výboru regionů, ostatně ilustruje postoje členských států EU k posilování dalšího politického vlivu subnárodní úrovně v jednáních v Evropské unii. Delegáti včetně těch z nově přistupujících zemí v tzv. Konventu, který připravoval návrh nové ústavní smlouvy, příliš neprosazovali posilování vlivu regionů a obcí v evropské architektuře, přestože mezo-stupeň a obce reálně vykonávají velkou část správy a mají přímou odpovědnost vůči občanům, jejichž každodenní problémy řeší.

Postupující evropská integrace má velké dopady na jejich činnost a odpovědnost a těm méně bohatým poskytuje dotace ze strukturálních fondů. Jejich politický vliv v evropských institucích je ovšem omezen a větší sílu má pouze ve spojení s Evropským parlamentem, jak je uvedeno. Nakonec to ilustruje tezi, že evropská integrace sice velmi pokročila, ale členské státy samy si nepoměrně více než Evropská komise, která subnárodní úrovni věnuje jakési uznání, diktují v celém jejím rozhodování.

II.5. Postavení regionů v České republice v rámci Evropy

Ke splnění standardu Rady Evropy⁴⁶, mezinárodní organizace, která vytvořila Evropskou chartu místní samosprávy jako závazný vzor decentralizace a místní demokracie pro své členské státy, stačí pro Českou republiku tento dokument vztáhnout na kraje.⁴⁷ Ratifikace Charty proběhla ještě za neexistence krajů a vztahuje se formálně na obce a jediný kraj, hlavní město Prahu. Kraje z hlediska principů obsažených v Chartě jejím požadavkům vyhovují. Jinou věcí je, a to od data vstupu do Evropské unie, zabezpečení řízení strukturálních fondů, kde je nutné zajistit k provedení politiky soudržnosti koncept partnerství v právním rámci umožňujícím řízení strukturálních fondů za účasti krajů.

V České republice se začalo víceméně s politickým řešením regionalizace ve formě samosprávy krajů, vyšších územně správních celků daných Ústavou (od 1.1.1993), čímž se přeskočila první etapa správní dekoncentrace spojené s regionálním rozvojem, obvyklá v unitárních státech s kontinuitou vývoje a pečujících o regionální rozvoj. Od začátku chyběly jak ekonomické rozborů, tak představa o vhodných kompetencích krajů. V roce 1997 byla vytvořena politická mapa⁴⁸ (jejíž realizace se předpokládala k 1.lednu 2000 a posunula až do podzimu uvedeného roku), na níž bylo z rozhodnutí Českého statistického úřadu podle doporučení Eurostatu (Statistický úřad Evropské komise) již v roce 1998 vytvořeno další územní členění v počtu osmi NUTS II pro statistické účely regionální politiky, které se jen ve třech případech kryje s územím krajů, tedy tzv. normativními regiony, jinak pokrývá území dvou a v jednom případě dokonce tří krajů.

Vzhledem k tomu, že v rámci partnerství mezi státem a regiony dosud u nás nalézáme přes veškerou četnost materiálů a setkání spíše prvky náležitě formalizovaných konzultací, je tedy nejdůležitější jasně vyřešit vnitrostátní kompetence krajů v oblasti tvorby regionální politiky a jejich zdrojů. Jako ne příliš funkční se ukazuje působení Regionálních rad českých regionů soudržnosti (NUTS

⁴⁶ Česká republika je členem Rady Evropy od roku 1993

⁴⁷ Článek 13 ECHMS

⁴⁸ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávních celků a změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Praha Ministerstvo vnitra ČR 1993

II), představujících obligatorní dvoustrannou či trojstrannou spolupráci krajů. S postupující integrací a rozšiřováním objemu práva Evropské unie je nutné posílit formy a obsah účinné spolupráce států, regionů a obcí právě v záležitostech evropských politik. K vytvoření správných a užitečných přístupů by mohly sloužit všechny nástroje a mechanismy, které byly zde zmíněny jako inspirace z jiných členských států. Jejich poznání a využívání je však v podmínkách České republiky spíše na počátku.

Zhodnocení výsledků a účinnosti současně prováděné evropské regionální politiky v režimu zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a nezbytnosti regionálního rozvoje jako nástroje vyrovnávání ekonomických rozdílů na všech úrovních – nadnárodní, národní a regionální – pokud bude nyní učiněno, by mohlo přinést nová vhodná řešení. V tomto složitém procesu zůstane úloha národního státu klíčová jak mezinárodně, tak vnitrostátně, stát však musí respektovat partnerství s územními samosprávami. Potíže při realizaci evropských politik a jejich dopadů na subnárodní úroveň pak vyplývají v našich podmínkách také z kontextu celého politického a ekonomického přerodu od začátku devadesátých let a náročné přípravy na vstup do Evropské unie, a to nejen při budování struktur potřebných k výkonu řídicích a plánovacích pravomocí k realizaci evropské regionální politiky.

Jestliže se výhody z členství v Evropské unii někdy zužují právě na čerpání dotací zejména pro kraje, přičemž bylo přijato další územní členění pro regiony soudržnosti (NUTS II) v nově se konstituujícím systému krajské samosprávy, tím více je zpětně škoda, že se v rozhodné době, při přijímání změn územního členění státu v roce 1997, nedostatečně přihlíželo k plánovacím evropským mechanismům. Přihláška ke vstupu do Evropské unie byla podána už v roce 1996. Existují však geograficko-ekonomické potíže. Regionalizace České republiky na ekonomicky významnější jednotky s větším počtem obyvatelstva celkem přirozeně vede k politicky citlivému rozdělení na Čechy a Moravu a skladba území pro mezo-stupeň správy je nesmírně obtížná, možnost rozdělení Čech na sever-jih či východ-západ a středové umístění ekonomicky silné metropole situaci velmi komplikují.

Navíc administrativa Evropské komise klade na výkon realizačních a plánovacích funkcí obrovské technické a personální nároky, s nimiž se dosud veřejná

správa bez náležité regulace státní služby a úpravy struktury ústřední státní správy zcela nevyrovnala, jak se již ostatně tento stav projevil velkým, půlročním i delším zpožděním začátku realizace programů pro zkrácené období od vstupu České republiky do Evropské unie na období 2004-2006.

Politika evropské hospodářské a sociální soudržnosti však v příštím plánovacím období 2007-2014 dozná změn svých cílů a možná i území, na která bude zaměřena. Jaké změny vnitrostátní z toho vyplynou, aby bylo možné změnit stávající asymetrický systém pro provádění regionální politiky, včetně nezbytných změn zákona o podpoře regionálního rozvoje, ještě není v tuto chvíli řečeno a změna počtu krajů je zřejmě politicky vyloučena, nelze však zcela absolutně vyloučit změny území NUTS II, pokud kraje v jejich rámci nezačnou účinně spolupracovat.

Názory, že samosprávné kraje byly zřizovány rovněž pod tlakem nutnosti vytvořit územní jednotky pro realizaci evropské regionální politiky, jsou jen částečně pravdivé. Decentralizace, krajská samospráva a její evropský standard a evropská regionální politika jsou různé věci, které spolu souvisí jen co do rozhodování o území, jeho tzv. normativním významu a plánovacích a realizačních kompetencích. Požadavkem Evropské unie je pouze to, aby bylo programování a jeho realizace ekonomicky efektivní a aby odpovídalo principům subsidiarity a partnerství a všem požadavkům pro čerpání finančních prostředků. Nezbytná je také odpovídající klasifikace NUTS, pokud možno stabilní a kopírující jak co největší homogenost struktury z hlediska počtu obyvatel, tak tzv. normativní neboli správní jednotky. Ne zcela úspěšné snaze o homogenost struktury a potřebám statistiky byla v České republice dána přednost ve formě nově vytvořených Regionů soudržnosti (NUTS II) jako správních-nesprávních jednotek.

Není sporu o tom, že naše kraje i obce mohou být politicky a ekonomicky činné na evropské úrovni stejně jako regiony a obce jiných členských států a vyvíjet různé aktivity v oblasti školství, kultury a mnoha dalších. Rozsáhlá je také jejich poměrně rozvinutá bilaterální spolupráce, rovněž částečně podporovaná Evropskou unií. Na úrovni evropských institucí nemají ovšem samotné evropské regiony dostatek skutečně účinného vlivu, neboť nemohou spolu vytvořit více homogenní rámec. Státům zůstává jejich výlučná působnost a odpovědnost v oblasti zahraniční

politiky a volnost uspořádat si organizaci územní samosprávy, vyhoví-li evropským standardům.

Regionům a obcím tak zbývá vynaložit značnou snahu v rámci, který je jim legitimně dán na národní úrovni a na úrovni evropských institucí, účastnit se regionální politiky formou programování a přijít s projekty, které mohou být dotovány. Úkol zajistit prosperitu území a vytvářet uspokojivé podmínky pro život občanů se s postupným přesunem kompetencí a decentralizací podle současných hospodářských a politických trendů stále více přesouvá na regiony a města. Tyto trendy neplatí jen pro Českou republiku. Národní stát, na kterém podle nařízení Evropské unie leží celá odpovědnost, tak zeslabuje nejen s rozšiřováním evropské integrace nebo zatím vzdálenými záměry evropské federace, ale ustupuje také zdola na základě zesilující se regionální identity, které dává Evropská unie nový prostor, přestože v omezených formách.

Nelze ovšem popřít vliv, který Evropská unie a její podpora rozvoje regionů přece jen měla a má na regionalizaci v nových členských státech, a to v politickém i ekonomickém smyslu. Možnost zhodnocení takového vlivu existuje u větších států nové desítky členů, tedy v případě Polska, kde regionalizace na 16 normativních celků NUTS II proběhla v roce 1999, Maďarska a Slovenska, kde nedávno proběhlá regionalizace spočívá ve spojování zpravidla dvou či třech větších samosprávných celků do NUTS II, totéž platí i pro Českou republiku s jejím komplikovaným územním členěním. Poznatky tohoto druhu budou však také souviset s výsledky účinků evropské regionální politiky na tyto státy, na něž je nutné si ještě počkat v horizontu několika nejbližších let.⁴⁹

III. Veřejná správa a evropské právní společenství

III.1. Evropská právní integrace

O evropském právním prostoru se často uvažuje jako o metafoře s překvapivě praktickými důsledky jak pro vládnutí a veřejnou správu, tak pro ústavní a právní

⁴⁹ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Veřejná správa č. 21/05, týdeník vlády ČR., Praha, Ministerstvo vnitra ČR 2005

pořádek. Carol Harlowová v této souvislosti napsala: „Řád práva a vládnutí v Evropském společenství je poměrně chudý na kulturní a ústavní souvislosti. Tento institucionální svět zůstal dlouho neměněn ve stavu zrodu, resp. byl uzavřen v kruhu změn spojených s mezivládními konferencemi o institucionálních otázkách ... Jestliže je v členských státech správní právo součástí funkční demokratické vlády, pak toto patrně vždy v minulosti neplatilo pro Společenství... Přesto si vše prostupující tržní ideologie čtyř svobod nakonec vydobyla prvotřídní ústavní a právní status. Představa integrace - onen genetický kód předávaný díky otcům zakladatelům - ovládla plně i myšlení soudců.“⁵⁰

Bylo by možná geniálně jednoduchým řešením, kdybychom mohli dospět k závěru, že Evropské společenství je z právního hlediska jen prostorově omezeným mezinárodním společenstvím a že tedy definice evropského práva je koneckonců tatáž, jako definice mezinárodního práva. Evropské právo by pak bylo možné vymezit jako soustavu principů a pravidel spořádaného soužití lidí v Evropě, které se uplatní tam, kde nepostačuje použít národní právní úpravu. Evropská společenství ostatně vznikla z vůle několika států na základě mezinárodněprávní smlouvy. Uznáme-li však spolu s Carol Harlowovou výdobytek prvotřídního ústavního a právního statusu pro ideu volného pohybu nejenom zboží a služeb, ale i osob v jednotné Evropě, v níž však nadále existují svrchované národní státy, je třeba se zabývat evropským právem nejenom jako odnoží práva mezinárodního, ale jako skutečným právem společenstevním, jež výrazně překročilo rámec mezistátní spolupráce a které vytváří trvalý svazek evropských států a občanů.⁵¹

Evropské právo bývá institucionálně spojováno nejen s Evropskou unií, ale i s Radou Evropy. Rada Evropy byla plodem Evropského kongresu z květena 1948 a při jejím založení mnozí západoevropští politikové předpovídali této instituci, že přispěje k tomu, aby bylo vybudováno - řečeno slovy Winstona Churchilla - „něco jako Spojené státy Evropy“. Politický osud této instituce byl však jiný a důsledné

⁵⁰ Harlow, C.: *European Administrative Law and the Global Challenge*. In *The European Union in Perspective*. Oxford. Oxford University Press. 1999

⁵¹ Pomahač. R., Widemannová, M.: *Veřejná správa a evropská právní integrace*. Praha. VŠE 2002 s. 5-10

rozlišení nám napomůže vyhnout se mnohým nedorozuměním ohledně povahy současného evropského práva.

Rada Evropy je velmi aktivní mezinárodní organizací na poli právní spolupráce. Na fóru RE se vytvářejí smlouvy sjednocující právní úpravu i správní praxi v evropském prostoru a tam, kde nelze dosáhnout souhlasu členských států s unifikačním záměrem, používá vzorové či rámcové, nezávazné nástroje ovlivňování právního prostředí. Zároveň - prostřednictvím rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva - zaručuje Rada Evropy dodržování základních práv chráněných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (ÚLPZS) ve všech členských státech.

Je důležité, že se v devadesátých letech podařilo plně prosadit právo přímého přístupu jednotlivců k Evropskému soudu pro lidská práva po vyčerpání účinných vnitrostátních právních prostředků, a tak umožnit přenesení rozhodování o základních právech na evropskou úroveň. Tím se změnila funkční podstata ESLP, který se stal spíše než soudem mezinárodní organizace (rozhodujícím o tom, co je sporné z hlediska předmětu činnosti této organizace), soudem evropským potud, že rozhoduje podle společného evropského práva, které se rozvinulo v oblasti základních práv nejen díky stejnorodému zájmu členských států Rady Evropy, ale i díky výhradní pravomoci tohoto soudu vyložit obsah základních práv, které zaručuje ÚLPZS.

Na rozdíl od Rady Evropy není Evropská unie budována jako klasická mezinárodní organizace a nemá doposud ani právní subjektivitu, vyjma té, která může být odvozována od vůle států, které si kladou za cíl dosáhnout „stále užšího svazku mezi národy Evropy“ (an ever closer union among the peoples of Europe, une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, eine immer engere Union der Völker Europas). Východiskem k pochopení toho, co je Evropská unie, však není výklad těchto státovědně a juristicky poněkud nejasných slov z prvního článku nynější Smlouvy o Evropské unii. To, že dosažení unijního vývojového stadia, které je chápáno jako vyšší stupeň integrace, je cílem Společenství, prohlásila Evropská rada Šestky výslovně v říjnu 1972, tedy - jistě nikoli jen náhodou - těsně

před prvním rozšířením EHS. Dalším dokumentem o přeměně ES na EU je Tindemansova zpráva z roku 1975, kde se objevily myšlenky o tom, že je možné, aby k Unii dospěly jednotlivé skupiny členských států v několika vlnách.

Úspěšným završením měnové unie odpadl jeden z problémů, který se na vytvoření Evropské unie dlouhodobě vázaly, pokud však jde o cíle politické unie, zůstává stále ještě mnoho otevřených otázek. Beze sporu však platí, nejenom v právní rovině, ale i v hospodářské a politické realitě to, co rovněž zdůraznil první článek SEU: Unie je založena na Evropských společenstvích, doplněných o nově vymezené politiky a formy spolupráce.

Pro právo Evropské unie platí, že tento právní systém přejímá *acquis communautaire* - tedy to, k čemu se postupně Evropské společenství dopracovalo a co tvoří jeho nabyté znalosti, zkušenosti či vymoženosti. *Acquis communautaire* označuje v juristickém kontextu veškerý souhrn platných legislativních opatření a principů tvorby, interpretace a aplikace práva EU. Smlouva o Evropské unii ukládá Unii úkol zachovávat v plném rozsahu *acquis communautaire* pomocí institucionálního systému, který zajistí jednotu a návaznost činností uskutečňovaných v zájmu dosažení stanovených cílů při respektování a rozvíjení toho, čehož již bylo dosaženo. Unie je zároveň zavázána respektovat národní identitu svých členských států, jejichž vládní systémy jsou založeny na principech demokracie, a uznávat základní práva jako obecné právní zásady.

Evropské právo je svébytným právní řádem odvozeným nikoli od jednotlivých států, ale od evropských mezinárodních organizací a od Evropské unie. Protože zhruba před třemi desetiletími, kdy politické představy o Evropské unii byly vyjádřeny způsobem, na nějž se dosud přímo navazuje, existoval již poměrně rozvinutý systém svébytného práva jednotlivých Evropských společenství, je právo společenstevní - komunitární - dodnes osou a úhelným kamenem evropského práva.

Evropská společenství dokázala dříve, než se tak stalo na poli ochrany základních práv na půdě Rady Evropy, vytvořit právní řád odlišný od práva vnitrostátního i mezinárodního. Právu ES jako společenstevnímu právu se podařilo

úspěšně překročit rámec mezistátní spolupráce a dát tak nezpochybnitelný základ i právu EU.

Bílá kniha o evropském vládnutí z července 2001 charakterizuje komunitární metodu, která je výdobytkem společenstevního práva, takto: „Metoda Společenství zaručuje různorodost a efektivitu Unie. Zajišťuje náležitý postoj ke všem členským státům od největších k nejmenším. Poskytuje prostředek k rozhodování sporů mezi různými zájmy tím, že procházejí dvěma postupnými filtry. Evropská komise iniciativně předkládá legislativní a politické návrhy, plní funkci ochránce základní smlouvy a zastupuje Společenství při mezinárodních jednáních. Legislativní a rozpočtové akty schvaluje Rada EU, zastupující členské státy, a Evropský parlament, zastupující občany. Využití kvalifikované většiny při hlasování v Radě představuje základní prvek zajišťující účinnost této metody. Provádění jednotlivých politik je svěřeno jak Komisi, tak orgánům členských států.⁵²

Pravidla a principy evropského práva jsou obsaženy především v normotvorných smlouvách a v obecných právních zásadách. Na rozdíl od vnitrostátního práva nepracuje evropské právo s kategorií zákona jako primárního právního pramene a na rozdíl od mezinárodního práva zde nemá velký význam obyčejové právo jako výraz obecné a dlouhodobé praxe uznávané za právo, a to především proto, že soudobé evropské právo je poměrně mladým, navíc velmi dynamicky se vyvíjejícím systémem práva.

Vzhledem k pramenům práva EU je třeba zvláště připomenout, že Evropský parlament není zákonodárným sborem. V právu EU se tedy neobjevuje forma zákona jako parlamentního aktu, která je známa ve všech evropských státech. V právu EU se nicméně rozlišuje primární a sekundární legislativa a platí v tomto systému i princip hierarchie ústavního pořádku a právního řádu (ústavnosti a zákonnosti) potud, že sekundární normativní akty musejí být v souladu s primárními normativními ustanoveními.

Psané primární právo EU je tvořeno normativními smlouvami, v nichž členské státy vyjádřily svou vůli upravit postavení, složení, cíle a úkoly, jakož i institucionální

⁵² Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 5-10

strukturu Společenství a Unie. Nejvyšší místo na žebříčku legislativní hierarchie zaujímají při nedostatku psané ústavy EU zřizovací smlouvy, v nichž také nacházíme velký počet ustanovení, která mají bez ohledu na svou formu ústavně-právní obsah. K jádru primární legislativy mají velmi blízko smlouvy upravující přistoupení anebo přidružení dalších členských států k ES, protože buďto přímo či nepřímo modifikují obsah zřizovacích smluv (již pouhá změna počtu členských a asociovaných států vždy ovlivňovala přinejmenším vymezení úkolů integračního seskupení).

Další normativní smlouvy z okruhu práva EU - ať již se profily jako vnější smlouvy (s třetími státy či s mezinárodními organizacemi, které uzavírá Společenství buďto samo, anebo společně s členskými státy), či jako vnitřní smlouvy (uzavírané členskými státy navzájem k dosažení cílů a splnění úkolů ES a EU) - jsou obvykle charakterizovány jako komplementární předpisy vzhledem k primární legislativě. Komplementární smlouvy musejí být zpravidla uzavírány na základě a v souladu s primární legislativou, avšak zároveň jsou tyto komplementární smlouvy hierarchicky nadřazeny sekundárním předpisům, které jim nesmějí odporovat.

Obecné právní zásady (general principles of law, principes généraux de droit, allgemeine Rechtsgrundsätze) jsou v právu EU nejčastěji svázány s uplatněním principů rovnosti (equality, égalité, Gleichheit), proporcionality (proportionality, proportionnalité, Verhältnismäßigkeit) a legitimního očekávání (legitimate expectations, respect des droits acquis et intangibilité des décisions individuelles, Vertrauensschutz), jakož i s projevy úcty a vážnosti k základním právům. Obsah obecné právní zásady je dán tím, na čem by se při posuzování daného případu měli všichni rozumní právníci shodnout, a to bez ohledu na to, zda takto zrekonstruovaná norma je též pramenem práva v materiálním smyslu, to jest součástí právní praxe. Obecné právní zásady jsou v právním řádu EU respektovány jako primární právo.

Sekundární a odvozená legislativa má v právu EU povahu správních předpisů, či rozhodnutí obecné povahy (opatření). Ke splnění cílů a úkolů Společenství mohou Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávat nařízení a směrnice,

činit konkrétní rozhodnutí a formulovat doporučení nebo posudky. Tyto akty jsou definovány následujícím způsobem:

- nařízení (regulation, reglement, Verordnung) je normativním rozhodnutím s obecným významem a závazností, které je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě;
- směrnice (directive, directive, Richtlinie) zavazuje členský stát k dosažení určitého výsledku, avšak ponechává v kompetenci národních orgánů, jakými formami a prostředky má být tohoto výsledku dosaženo;
- rozhodnutí (decision, décision, Entscheidung) zavazuje ve všech podstatných náležitostech ty, jimž je adresováno;
- doporučení a posudek (recommendation and opinion, recommandation et avis, Empfehlung und Stellungnahme) jsou konzultativními a pomocnými akty bez přímé právní závaznosti.⁵³

Bez újmy pravomocím Evropského společenství si Unie klade za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce. V těchto oblastech Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy spolupráci, sledující cíle Unie. Za tím účelem může Rada z iniciativy členského státu nebo Komise jednomyslně

- zaujímat společné postoje, vymezující přístup Unie k určité otázce;
- přijímat rámcová rozhodnutí za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členských států; rámcová rozhodnutí nemají bezprostřední účinek, avšak jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům;
- přijímat závazná rozhodnutí za jiným účelem než sblížení zákonů a jiných předpisů členských států; tato rozhodnutí nemají bezprostřední účinek a Rada

⁵³ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s. 8

přijímá kvalifikovanou většinou opatření, která jsou nutná k jejich provedení na úrovni Unie;

- vypracovávat úmluvy, které doporučí členským státům k přijetí v souladu s jejich příslušnými ústavně právními předpisy.⁵⁴

Evropské právo, podobně jako právo mezinárodní chápe problém inkorporace - tedy vtažení své normy do systému vnitrostátního práva - jako cestu k odstranění transformačních bariér, které vznikají tehdy, jestliže je potřebné zachovat obsah a smysl evropské nebo mezinárodní normy a zároveň jí vyjádřit v některém z formálních pramenů vnitrostátního práva. Obtíže tohoto procesu si můžeme představit obdobně jako v případě překladů složitých textů z jednoho jazykového a kulturního prostředí do druhého, kdy nakonec díky neadekvátnímu či jinak svéráznému překladu vznikne nové dílo, které je velmi nepodobné svému originálu.

Zatímco inkorporační problematika v mezinárodním právu je typická při přejímání obsahu normativních smluv, právo EU si vynucuje vhodné řešení i pro sekundární legislativu. Situace je navíc o to složitější, že legislativní i správní opatření EU stanoví často pouze primární povinnosti, zatímco odpovědnostní režim, sankční i exekuční prostředky jsou věcí vnitrostátní úpravy. V judikatuře Evropského soudního dvora jsou stanoveny specifické podmínky bezprostředního účinku (direct effect, effet direct, unmittelbare Anwendbarkeit) ustanovení práva EU.

Podle ustálené judikatury Evropského soudního dvora je bezprostřední účinek vázán na splnění následujících požadavků:

- zřetelnost a dostatečná přesnost, a to zejména při stanovení povinnosti (clear and precise act),
- bezpodmínečnost a nevázanost na jinou úpravou či na zvláštní postup nebo zásah dalších orgánů a osob (unconditional and unqualified act),

⁵⁴ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s. 8

- nezávislost na správním uvážení či na jiné podstatné volnosti aplikace (absence of discretion).⁵⁵

Jsou-li uvedené podmínky splněny, může ustanovení práva EU přímo zakládat subjektivní práva či nároky, které jsou pod soudní ochranou v každém členském státě a jsou vynutitelné prostředky vnitrostátního práva.

Když Evropský soudní dvůr potvrdil zásadu právní jistoty v tom smyslu, že jednotlivé osoby se mohou navzájem přímo dovolávat povinností upravených primárním právem, zákonitě vyvstala i další otázka: lze dovodit i to, že abstraktní akty, které se mají promítnout do správní činnosti, zavazují všechny subjekty (tj. zejména vedle veřejnoprávních subjektů též soukromé osoby, a zvláště pak i ty, jimž nejsou tyto správní akty přímo adresovány) bez rozdílu? Potvrzení takovéto konsekvence by představovalo zavedení horizontálního bezprostředního účinku abstraktních aktů s dalekosáhlým významem pro další vývoj komunitárního práva.

Evropský soudní dvůr se bránil využití možnosti širokého uplatnění doktríny bezprostředního účinku a setrval na stanovisku, že je třeba respektovat podstatný rozdíl spočívající jak ve formě právního či správního opatření, tak v tom, komu je opatření adresováno. Bylo by nepřijatelné, kdy by se členský stát, jenž je povinen podle práva EU upravit vztah osob veřejného práva k jednotlivcům a poskytnout tak jednotlivým osobám určitá práva, mohl vyvázat z tohoto závazku vlastním přičiněním. Pokud by však Evropský soudní dvůr rozšířil oblast, v níž lze přímo uplatňovat nároky založené právem EU na všechny právní vztahy jednotlivých osob, znamenalo by to potvrzení pravomoci orgánů EU vydávat obecně závazné směrnice a rámcová rozhodnutí, popřípadě i další atypické normativní akty, přestože obecně závaznými mohou být toliko nařízení a adresná rozhodnutí.⁵⁶

Kolizi vnitrostátního a mezinárodního smluvního práva řeší Ústava ČR takto: stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Obdobně se řeší v právu EU kolize komunitární normy s normou

⁵⁵ Pomahač, R., Widemannová, M.: *Veřejná správa a evropská právní integrace*, Praha, VŠE 2002 s. 9

⁵⁶ Dausés, M. A., Věrný A.: *Evropské právo*, Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1998 s. 47-56

vnitrostátního práva členského státu. Zásada přednosti (priority, primauté, Vorrang) práva EU znamená, že komunitární právo bude aplikováno přednostně. V případě, že existuje právní norma členského státu, která je s právem EU v rozporu, norma národního právního řádu se na konkrétní, evropsky relevantní případ neaplikuje.

Evropský soudní dvůr vylučuje možnost, aby členské státy přestaly být vázány platnými legislativními opatřeními orgánů EU v důsledku rozporu těchto aktů s následně přijatými vnitrostátními předpisy. Vyloučena je též možnost, aby bylo možné pouze s pomocí pramenů vnitrostátního práva odchylně vykládat význam komunitárních aktů. Členské státy jsou tedy vázány úplnou loajalitou k právu EU.

Ustanovení práva EU je nutné vykládat s největší možnou mírou užítku z hlediska cílů Společenství a Unie. Povinnost konformního výkladu nazýváme nepřímým účinkem práva EU na interpretaci a aplikaci práva členských států. Vnitrostátní soudy pak, pokud mají volnost k úvaze podle národního práva, mají povinnost vykládat a aplikovat předpisy provádějící směrnici v souladu s požadavky práva EU. Je třeba připomenout i a to, že ESD od případu Von Colson potvrzuje, že závazek členského státu k dosažení výsledku předvídaného směrnicí, jakož i povinnost státu učinit veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření, se vztahuje na všechny orgány členských států.⁵⁷

V právu EU se posílení loajality členských států vůči Společenství projevuje tím, že členský stát má povinnost nahradit jednotlivým osobám škodu, která jim vznikla v důsledku závažného porušení práva, jež je dotyčnému státu přičitatelné. Vždy je třeba zvážit tři zásadní podmínky vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU. Musí být:

- zřejmé, že právo EU zakládá subjektivní práva jednotlivých osob, a to bez ohledu na to, zda to lze odvodit z bezprostředního účinku právní normy, anebo jiným způsobem,

⁵⁷ Pomahač. R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha. VŠE 2002 s. 5-10

- korektně prokázána existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti, kterou má členský stát, a mezi vzniklou škodou, či jinou ztrátou,
- shledáno, že je povinnost k odškodnění odůvodněna dostatečně závažným porušením práva.⁵⁸

Tyto tři podmínky postačují, aby jednotlivcům vzniklo právo na náhradu škody, a to nárok na odškodnění, který se neopírá o vnitrostátní právní řád, ale přímo o právo EU. Odpovědnost členského státu je založena na objektivním principu (nezávisí na prokázání zavinění či nedbalosti tam, kde by to z povahy věci přicházelo v úvahu), nejde však o přísnou kauzální odpovědnost bez liberačních důvodů. Tuto odpovědnost nemůžeme chápat jako latentní odpovědnost, protože stát neodpovídá bez patrného příznaku vzniklé škody nebo jiné ztráty. Přitom není rozhodující, jak škodu klasifikuje vnitrostátní právo. Hrazena má být celá materiální i morální újma, pokud je účelem komunitárního práva chránit jednotlivé osoby před vznikem takovéto újmy.

Odpovědnost členského státu musí respektovat i vnitrostátní soudy. Evropský soudní dvůr potvrdil, že zásada odpovědnosti členského státu platí pro každý případ porušení práva EU. Stát odpovídá jako celek, proto nemůže nárok na odškodnění záležet na vnitrostátních úpravách. Soudům všech členských států mohou být například předkládány i případy, v nichž došlo k porušení práva zákonodárcem, zatímco ve vnitrostátních právních systémech poloviny členských států je tato odpovědnost zákonodávce neznámá. Nicméně ESD uvedl, že toto osvobození národního soudce z okovů vnitrostátního práva není neomezené. Právo EU neukládá národním soudům, aby z moci úřední používaly prostředky evropského práva, jestliže by tím byly nuceny rezignovat na požadavek soudcovské zdrženlivosti, kterou jim ukládají zásady národního procesního práva.⁵⁹

⁵⁸ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s.10

⁵⁹ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, VŠE Praha 2002 s. 5-10

III.2. Evropská ústava a základní práva

Americký konstitucionalista J. H. H. Weiler uvádí ve své studii o evropské ústavnosti z roku 1997 tento důležitý postřeh: „Společenství bylo zpočátku pochopeno tak, že smlouvy sjednané vládami států zrodily řád mezinárodní organizace. Z konstitucionalistického hlediska je však klíčové, že se Společenství začalo chovat tak, jako by jeho právním základem nebyly akty mezinárodního práva, ale ústavní listina.“

V často citovaném rozsudku Parti écologiste Les Verts Evropský soudní dvůr uvádí: „Je nutno především zdůraznit, že Společenství je založeno na vládě práva, z čehož vyplývá, že ani členské státy, ani orgány Společenství nemohou přijímat opatření, která by byla nepřekoumatelná hlediska jejich souladnosti s ústavní smlouvou.“ Soud tak naznačil cestu, po níž lze dojít k prozření, že existuje ústava Společenství.

Evropský parlament se opakovaně snažil přispět k přijetí evropské ústavy. Spinelliho zpráva z roku 1984 vedla k hlasování o návrhu Smlouvy o Evropské unii, který se velmi přibližoval obsahu psaných ústav států kontinentální Evropy v té části, která vymezuje dělbu moci mezi ústavními orgány. I když se tento pokus nezdařil, vyvolal pokračování, jímž byla Hermanova zpráva z roku 1994, která byla spojena s textem nazvaným tentokrát již přímo Evropská ústava a zahrnovala i katalog lidských práv.

Velmi složitý konstitucionalizační proces má podpořit i iniciativa Evropské komise k sjednocení textů zřizovacích smluv. Tento přístup vychází z názoru, že především část obsahu zřizovacích smluv je platným ústavním právem EU, i když nesmíme opomíjet to, že jde o mezinárodními smlouvy, které nebyly členskými státy přijímány jako ústavní normy svazku států, který se má stát Evropskou unií.

Zpráva Evropské komise z roku 1999 navrhla zpřehlednit strukturu smluv a jejich hierarchizaci, tedy rozdělení obsahu ústavního a běžného. Vypracováním podkladů pro reformu byl pověřen Evropský univerzitní institut ve Florencii, který zveřejnil návrh vycházející z vytvoření jediné Základní smlouvy (Basic Treaty for the European Union), která obsahuje nejdůležitější části z dosavadní Smlouvy o EU a Smlouvy o založení ES, konkrétně ustanovení o cílech integrace, občanství, základních právech, institucionální struktuře, rozhodovacích procedurách a rozpočtu.

Základní smlouva vymezuje následující cíle Evropské unie :

- podporovat ekonomický a sociální pokrok a vysokou úroveň zaměstnanosti a dosahovat vyvážený a trvale udržitelný rozvoj, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním ekonomické a sociální soudržnosti a zavedením hospodářské a měnové unie;
- prosazovat vlastní identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky;
- posilovat ochranu práv a zájmů občanů Unie a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- v plném rozsahu zachovávat *acquis communautaire* a rozvíjet jej.⁶⁰

Návrh Základní smlouvy - bez ohledu na politickou průchodnost či neprůchodnost inovovaného textu evropské ústavy - upozornil na to, že ve Smlouvě o Evropské unii a v její Amsterdamské a Niceské verzi jsou obsažena nesporná ustanovení ústavní povahy. Evropská unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a na úctě k lidským právům a základním svobodám. Na základě zdůvodněného návrhu jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Komise může Rada EU po souhlase Evropského parlamentu rozhodnout čtyř pětinovou většinou svých členů, že hrozí zřejmé nebezpečí závažného porušení uvedených zásad ze strany členského státu, a přijmout vůči tomuto státu vhodné doporučení. Před tímto rozhodováním Rada vyslechne stanovisko dotčeného státu a - rozhodujíc dle téže procedury - může požádat nezávislé osobnosti, aby v přiměřené

⁶⁰ Pouahač, R., Widemanová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 11

lhůtě vypracovaly svou zprávu k vzniklé situaci. Rada musí pravidelně zkoumat, zda stále trvají důvody pro přijetí takovýchto opatření.

Na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a po souhlase Evropského parlamentu může Rada složená z hlav států a šéfů vlád jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a přetrvávajícímu porušení zásad svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod ze strany členského státu poté, co byla vláda tohoto členského státu vyzvána, aby se k této věci vyjádřila. Bylo-li učiněno takovéto rozhodnutí, může Rada kvalifikovanou většinou určit, že některá práva, včetně hlasovacích práv zástupců vlády dotčeného státu v Radě EU, budou pozastavena. Přitom se přihlíží k možným dopadům takového pozastavení na práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Povinnosti dotčeného členského státu jsou však pro tento stát v každém případě i nadále závazné. Rada EU rozhoduje bez přihlídnutí k hlasu zástupce vlády dotčeného členského státu. To, že se osobně přítomní nebo zastoupení členové zdrží hlasování, nebrání přijetí rozhodnutí. Rada EU se může následně kvalifikovanou většinou usnést, že změní nebo zruší sankce, jestliže se změnila situace, která vedla k přijetí těchto opatření. Evropský soudní dvůr má pravomoc přezkoumat celou tuto proceduru z hlediska dodržování stanovených postupů a zachování procesních práv.

Uvedený příklad konkrétně ozřejmuje souhru základních ústavních orgánů, tedy Evropského parlamentu, Rady, Komise a Evropského soudního dvora. Zneužití dílčího zájmového vlivu má v ústavním systému EU bránit především institucionální uspořádání zvané *quadrupartisme communautaire*, tedy společenstevní čtyřúhelník, či možná čtverec rozdělený symetricky v podélné i svislé ose na čtyři menší čtverce. Evropská exekutiva (Rada a Komise) je zdvojená a zároveň dvojité kontrolovaná (Parlamentem a Soudem). Lze si jen těžko představit, že by závažné rozhodnutí nemuselo projít paralelně jak mezivládním zájmovým polem v Radě, tak integračním zájmovým polem v Komisi, zvláště sílí-li kontrolní pravomoci parlamentního i soudního typu.

Je velmi obtížné reformovat instituce EU a neporušit rovnováhu, která má v podobě quadripartisme communautaire půlstoletou tradici. Je nepravděpodobné, že by bylo možné rychle nastolit v Evropské unii stav úplné parlamentarizace znamenající, že Evropský parlament a Evropská vláda budou vykonávat zákonodárnou a vládní moc v podobných ústavních poměrech, které nacházíme v parlamentních republikách či federacích. Dvojný systém vládní moci - například takový, v němž by Rada EU zůstala sborem ministrů členských států a Evropská komise by se stala celoevropskou vládou s přímo voleným předsedou - je spojen s nežádoucím rozptýlením ústavně-politické odpovědnosti.

Bílá kniha o evropském vládnutí z července 2001, předložená Komisí, spojuje zásah do čtyřúhelníku s potřebou přesměrování (re-focusing) politik a institucí vzhledem k cíli posílit vztahy Evropské unie ke svým občanům. Zkušenosti na tomto poli byly v poslední době získány zejména v souvislosti s profilováním takových průnikových politik (cross-cutting policy agendas), jakými jsou politiky prostoru vnitřní bezpečnosti a výkonu spravedlnosti, sociální a hospodářské obnovy pro dekádu 2001-2100, či strategie trvale udržitelného rozvoje. Dosavadní vývoj ukazuje, že funkčnost Rady je oslabována, protože nedokáže vždy účinně koordinovat a harmonizovat odvětvově definované a prosazované cíle a zájmy. Vazba Evropského parlamentu k parlamentním institucím členských států nezaručuje dostatečný průnik veřejné debaty vedené z národní, evropské a globální pozice a Evropský parlament často zabředá do dílčích polemik. Sporné je i to, zda Evropská komise plní dostatečně efektivně svou iniciační funkci, ocitá-li se v soukolí administrativních rutin.

Evropský parlament je v současnosti jednokomorovým zastupitelským sborem, v němž zasedá 732 poslanců zvolených přímým a všeobecným hlasovacím právem v jednotlivých členských státech EU podle klíče, který je zhruba proporcionalní k počtu obyvatel, a podle volebního systému určeného zákonodárstvím jednotlivých členských států. Evropský parlament zastupuje přibližně 450 milionů evropských občanů z 25 zemí Unie. Přípustná je kumulace mandátu národního a evropského poslance, nikoli však kumulace poslaneckého mandátu s vyšší exekutivní funkcí. Po předpokládaném přijetí nových členů nemá být počet mandátů vyšší než 732.⁶¹

⁶¹ Pomahač, R., Widemannová, M.: Všechna práva a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 12-13

Politické strany na evropské úrovni jsou důležitým faktorem integrace v Unii. Přispívají k vytváření evropského povědomí a k vyjadřování politické vůle občanů Unie. V současné době je v EP vytvořeno 8 politických koalic a několik nezařazených poslanců zde působí mimo strukturu politických klubů.

Evropský parlament nemá vzhledem k stávající povaze komunitárního práva plnou legislativní pravomoc *lois communautaires* (myšlenka zakotvit *lois communautaires* jako nový pramen práva EU, kterému by patřilo vyšší místo v hierarchii pramenů práva EU nežli sekundární legislativě, nebyla *aprobována*). EP však může vykonávat výraznou politicko-kontrolní funkci a při jejím uplatňování blokovat přijetí určitých rozhodnutí Rady nebo Evropské komise. Parlamentní kontrola by mohla za dalších příznivých podmínek vhodně doplnit soudní kontrolu veřejné správy. Evropský parlament si i k tomuto účelu může nově vytvářet komise k vyšetření stížností na nezákonné nebo nesprávné uplatňování komunitárních předpisů, a to za předpokladu, že věc již není předmětem soudního řízení. Evropský parlament rovněž může většinou hlasů svých poslanců požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh k záležitostem, u nichž má za to, že je zapotřebí vydat právní akt Společenství.

Na základě Jednotného evropského aktu z roku 1986 se EP začal zapojovat intenzivněji do legislativního procesu. Po přijetí Smlouvy o Evropské unii posílil EP své pravomoci v rámci inovovaných legislativních procedur pro oblast jednotného vnitřního trhu, kultury, zdravotnictví, výzkumu a ochrany životního prostředí. Konzultační postup spočívá v tom, že Rada, dříve než schválí legislativní návrh Komise, si vyžádá stanovisko Parlamentu. Kooperační postup umožňuje Parlamentu modifikovat legislativní text předložením pozměňovacích návrhů. K tomu je zapotřebí dvou parlamentních čtení. Tohoto postupu se užívá například v regionální politice, či v péči o životní prostředí. Spolurozhodovací postup znamená dělbu rozhodování mezi Parlamentem a Radou. Dohodovací výbor, který tvoří stejný počet poslanců a členů Rady a ve kterém je zastoupena i Komise, má za úkol usilovat o shodu nad společným návrhem, který pak Rada a Parlament mohou schválit. Jestliže se shody nedosáhne, Parlament může návrh zamítnout. Spolurozhodovacího postupu se užívá

v celé řadě oblastí (např. volný pohyb pracovníků, ochrana spotřebitele, vzdělání, kultura, zdravotnictví a transevropské sítě). Postupu udílení souhlasu se užívá při důležitých mezinárodních rozhodnutích, jako jsou přístup nových členských států, asociační dohody, či určení cílů strukturálních fondů. Tento postup Parlamentu umožňuje, aby s legislativním návrhem, který je mu předložen, souhlas vyslovil nebo nevyslovil; EP však není oprávněn předkládat pozměňovací návrhy. Po roce 1999 získal EP nové pravomoci v oblastech, ve kterých byly rozšířeny pravomoci EU (politika zaměstnanosti, volný pohyb osob, justiční spolupráce).⁶²

Rada EU je orgánem s rozhodovací a nařizovací pravomocí, na jejíž zasedání vyše každá vláda členského státu svého zástupce. Rada má tedy principiálně tolik členů, kolik je členských států. Členské státy vysílají na jednání Rady zástupce na ministerské nebo vyšší exekutivní úrovni, který nemusí sice být obligatorně sám členem ústřední vlády, ale musí být zmocněn zavazovat vládu příslušného členského státu. Předsednictví vykonává postupně každý členský stát Rady po dobu šesti měsíců podle pořadí určeného jednomyslně Radou. Radu svolává k pravidelným zasedáním její předseda z vlastní iniciativy nebo na žádost jednoho z jejích členů nebo na žádost Komise.⁶³

Od přelomu 60. a 70. let se postupně institucionalizovala i pravidelná zasedání Evropské rady jako vrcholného politického kolektivního orgánu, sdružujícího hlavy států nebo předsedy vlád členských států, jakož i předsedu Komise. Podle Smlouvy o EU Evropská rada poskytuje Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry. Jsou jí nápomocni ministři zahraničních věcí členských států a členové Komise. Evropská rada se schází alespoň dvakrát ročně, za předsednictví hlavy státu či vlády členského státu, který vykonává předsednictví Rady. Evropská rada předkládá Evropskému parlamentu zprávu po každém svém zasedání a každoročně písemnou zprávu o pokroku dosaženém Unií. Evropská rada stojí z organického hlediska nejbliže Radě, zatímco však Rada je charakterizována svými rozhodovacími a nařizovacími pravomocemi, je Evropská rada vnímána především jako politický orgán, jehož úkolem je vymezit politickou a ekonomickou orientaci EU a

⁶² Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha. VŠE 2002 s. 13

⁶³ Dausès, M. A., Vémý A.: Evropské právo, Praha. Ústav mezinárodních vztahů 1998 s. 36-42

dosáhnout politické shody o těch nejcitlivějších strategických i taktických otázkách postavení a činnosti Evropské unie.

Rada EU je orgánem, jehož složení a funkce vyjadřují respekt k uplatnění názorů jednotlivých členských států na projednávané otázky s tím, že zdaleka ne ve všech těchto otázkách je pro schválení rozhodnutí vyžadována podmínka jednomyslnosti. Rada zajišťuje koordinaci obecných hospodářských politik členských států, má všeobecnou rozhodovací pravomoc a v právních aktech, jež přijímá, uděluje Komisi pravomoci k provádění pravidel, která stanoví. Rada může upravit podmínky výkonu těchto pravomocí. Rada si může rovněž ve zvláštních případech vyhradit právo sama přímo vykonávat tyto prováděcí pravomoci.

Systém vážení hlasů jednotlivých členů Rady umožňuje v některých případech přehlasovat názor celé skupiny států. Podle úpravy dohodnuté v květnu 1994 na Ioannině držela skupina velkých států (Francie, Velká Británie, SRN, Itálie a Španělsko) 48 z celkového počtu 87 hlasů. K tomu, aby nebyly menší státy pravidelně snadno přehlasovány, anebo aby malé státy ve spojení s jedním velkým nevnucovaly svou vůli ostatním, byla vypracována pravidla, podle nichž je třeba značnou část rozhodnutí přijímat kvalifikovanou většinou a se souhlasem alespoň nadpoloviční většiny členských států. Hlasy reprezentantů vlád jednotlivých členských států jsou váženy (každý zástupce jednotlivého členského státu má přidělen pevný počet hlasů, přičemž celkový počet hlasů je 87) a rozhodnutí je přijato, jestliže pro něj byly nejméně 62 hlasy v případě, že jej má Rada přijmout na návrh Komise, resp. 62 hlasy reprezentantů vlád nejméně deseti členských států v ostatních případech. Přijetí aktů vyžadujících jednomyslnost nebrání, zdrží-li se přítomní nebo zastoupení členové hlasování. Při hlasování může být každý člen Rady zmocněn hlasovat nejvýše za jednoho z ostatních členů.

V souvislosti s přípravou na rozšíření Evropské unie bylo Niceskou smlouvou navrženo nové řešení, které posiluje princip rozhodování kvalifikovanou většinou. Celkový počet hlasů se bude v návaznosti na přijímání nových členských států zvyšovat až na 345. Při maximálním počtu přijatých nových členů EU by bylo

rozhodnutí přijato, jestliže by pro něj bylo odevzdáno nejméně 258 hlasů v případě, že jej má Rada přijmout na návrh Komise, resp. 258 hlasů reprezentantů vlád nejméně dvou třetin členských států v ostatních případech. Nově se zavádí princip dvojité kvalifikované většiny, podle kterého platí, že kterýkoli člen Rady může požádat o verifikaci toho, že kvalifikované většiny bylo dosaženo hlasy reprezentantů vlád těch členských států, v nichž žije alespoň 62% obyvatelstva EU.⁶⁴

Evropská komise pracuje permanentně jako kolektivní exekutivní orgán (možný předobraz tzv. evropského vládního kabinetu), opírající se o silné a početné administrativně-profesionální zázemí (aparát Komise) s vlastní správní působností i s pravomocemi, které na Komisi může přenášet Rada. Jestliže Rada je politickým centrem exekutivy a hlavním nařizovacím orgánem, pak Komise je výkonným orgánem a centrem administrativy EU.

Zatímco Rada byla koncipována jako rozhodovací orgán střežící zájmy členských států, Komise má být především efektivním exekutivním orgánem strážkyní zájmů evropské integrace. Komise je charakterizována - například slovy Weizsäckerovy zprávy z října 1999 - jako výjimečný nadstátní orgán, hrající klíčovou roli v rozhodovacích procesech na úrovni EU. Rovněž není pochyb o tom, že Komise má všeobecnou výkonnou pravomoc v tom smyslu, že jí přísluší jak výkon všech komunitárních rozhodnutí, pokud předpisy výslovně nestanoví něco jiného, tak výkon rozhodnutí, která může v rozsahu své kompetence sama učinit. Zachovávání pravidel administrativního stylu však vyžaduje, aby se Komise nesnažila rozhodovat a přijatá rozhodnutí vykonávat autokraticky, ale aby v dostatečném rozsahu respektovala stanoviska všech zainteresovaných subjektů.⁶⁵

Podle pátého článku Smlouvy o Evropské unii vykonává Komise své pravomoci za podmínek a pro účely, které jsou vyjádřeny v základních smlouvách ES/EU. Nejvýznamnější z těchto kompetenčních ustanovení obsahuje Smlouva o založení ES, která spojuje působení Komise s cílem rozvoje společného trhu a ukládá jí

⁶⁴ Dausés, M. A., Věrný A.: Evropské právo, Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1998 s. 45-47

⁶⁵ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s. 13-15

- bdít nad plněním smluvních ustanovení a opatření, která učinily instituce Společenství,
- přijímat doporučení a stanoviska o otázkách, jež jsou předmětem základní smlouvy,
- rozhodovat ve vlastní pravomoci a podílet se na tvorbě opatření přijímaných Radou a Evropským parlamentem,
- rozhodovat ve svěřené pravomoci jako výkonný orgán Rady.⁶⁶

V učebnicích evropského ústavního práva je zpravidla při klasifikaci pravomocí Komise uváděna na prvním místě její kontrolní funkce vykonávaná ve vztahu k realizaci jak primárního práva ES/EU (především základních smluv), tak sekundárních předpisů. Komise dále zaujímá klíčové místo v legislativním procesu, kde disponuje velmi silnou iniciativní i samostatnou normotvornou kompetencí. Za třetí bývá uváděna vlastní i delegovaná výkonná pravomoc, v jejímž rámci může Komise přijímat velmi širokou škálu obecných i individuálních správních aktů. Za čtvrté má Komise nezastupitelnou negociační pravomoc ve vnějších vztazích, například při obchodním či asociačním jednání. A konečně (v poslední době se někdy říká i především) je Komise správcem pokladny EU a náleží jí řada funkcí v rozpočtovém procesu i při hospodaření s jednotlivými finančními fondy.

Komise jako kolektivní vládní orgán se skládá z dvaceti členů (komisařů), vybíraných podle celkových schopností, kteří skýtají záruku naprosté nezávislosti. Členy Komise mohou být pouze státní příslušníci členských států. V Komisi musí být nejméně jeden státní příslušník z každého členského státu, přičemž počet členů majících stejnou státní příslušnost nesmí přesáhnout dva. Obyčejová praxe stála na pravidle, že každý z pěti největších států obsazuje dvě komisařská místa, zbývající státy mají možnost nominovat jednoho komisaře.

Členové Komise vykonávají své funkce zcela nezávisle v obecném zájmu EU. Při plnění svých povinností nesmějí požadovat ani přijímat pokyny od žádné vlády ani

⁶⁶ Pomahač. R., Widenmannová. M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 15

jiného orgánu. Zdrží se jakéhokoli jednání neslučitelného s jejich funkcí. Každý členský stát se zavazuje respektovat tuto zásadu a neusilovat o ovlivňování členů Komise při plnění jejich úkolů.

Podle Niceské smlouvy bude moci od roku 2005 každý členský stát nominovat pouze jediného komisaře s tím, že při jakémkoli rozšíření EU by počet komisařů neměl překračovat 27. Předpokládá se však následné přijetí pravidla o tom, že počet komisařů může být menší než počet členských států a že možnost nominovat své příslušníky na tato místa bude mezi členskými státy rotovat.

Členové Komise jsou jmenováni na období pěti let. Mohou být jmenováni opětovně. Rada složená z hlav států a šéfů vlád rozhodne kvalifikovanou většinou o nominaci osobnosti na místo předsedy Komise; toto určení schvaluje Evropský parlament. Rada EU poté na základě kvalifikované většiny určí společnou dohodou s designovaným předsedou podle návrhů jednotlivých členských států okruh ostatních osob, které mají být jmenovány na místa členů Komise. Předseda a ostatní členové Komise určení tímto způsobem podléhají jako orgán schvalovacímu hlasování Evropského parlamentu. Po schválení Evropským parlamentem jsou předseda a ostatní členové Komise jmenováni Radou, která rozhodne kvalifikovanou většinou.

Složení Evropské komise jako kolegia komisařů, má politický rozměr a obnovuje se vždy po volbách do Evropského parlamentu. Evropský parlament může veřejným hlasováním rovněž rozhodovat o návrhu na vyslovení nedůvěry Komisi pro její činnost. Je-li návrh na vyslovení nedůvěry přijat dvěma třetinami odevzdaných hlasů a většinou poslanců Evropského parlamentu, odstoupí členové Komise kolektivně. Vyřizují však dále běžné záležitosti, dokud nebudou nahrazeni. V tomto případě funkční období členů Komise, jmenovaných k jejich nahrazení, skončí k datu, k němuž by skončilo funkční období členů Komise, kteří kolektivně odstoupili.

Každý člen Komise, který nesplňuje podmínky pro výkon své funkce nebo se dopustil závažného prohřešku, může být na žádost Rady nebo Komise odvolán

Evropským soudním dvorem. Funkce člena Komise zaniká dále kromě uplynutí funkčního období či smrti též odstoupením. Uvolněná funkce se na zbytek funkčního období obsadí novým členem, jmenovaným Radou, která rozhodne kvalifikovanou většinou. Kromě odvolání zůstávají členové Komise ve svých funkcích, dokud nejsou nahrazeni nebo dokud Rada jednomyslně nerozhodne, že k obsazení uvolněné funkce nedojde.

Komise plní své poslání za politického vedení svého předsedy, který rozhoduje o otázkách vnitřní organizace, tak aby bylo zajištěno, že Komise pracuje nepřetržitě, účinně a na základě kolektivního rozhodování. Předseda Komise rozděluje v rámci kompetence Komise funkční odpovědnost mezi její členy. Rozdělení odpovědnosti uvnitř Komise může předseda během funkčního období změnit. Členové Komise vykonávají povinnosti, které na ně předseda Komise přenesl. Člen Komise odstoupí, požaduje-li to předseda Komise a vysloví-li s tímto požadavkem Komise jako kolektivní orgán svůj souhlas.

V červenci 1999 byla zveřejněna Pravidla chování komisařů (Code of Conduct for Commissioners), tedy jeden z normativních dokumentů, jehož publikace byla po silné kritice, která vedla k demisi Santerovy Komise, očekávaná s velkým zájmem. Pravidla obsahují ustanovení týkající se osmi okruhů problémů - vnějších aktivit komisařů, jejich finančních zájmů, aktivit manželů, resp. manželek, diskrétnosti, služebních cest, reprezentačních akcí, přijímání darů a složení kabinetů komisařů. Jen menší část pravidel tohoto druhu byla v minulosti upravena formálními rozhodnutími, pro nejbližší budoucnost se naopak počítá s podrobnější úpravou. Z vnějších profesionálních aktivit je komisařům zakázáno prakticky vše, co by mohlo přinést osobní výhodu. Několik málo profesionálních aktivit je výjimečně dovoleno, ale při splnění dalších podmínek. Dovoleno je zdarma přednášet, ale jen o věcech, které jsou v zájmu evropské integrace. Komisař nesmí přijmout jakoukoli výhodu ani v souvislosti se svou pouhou účastí na konferenci nebo obdobné akci. Případné odměny z autorských práv, pokud mají starší původ, jsou striktně určeny na charitativní účely. Neplacené funkce lze přijmout jen ve veřejně prospěšných organizacích, avšak musí být zřejmé, že tím nevzniká riziko konfliktu zájmů, přičemž o přijetí takovéto funkce musí být informována veřejnost. Komisaři nesmějí zastávat

žádnou jinou veřejnou funkci, a pokud jsou členy politické strany nebo odboráři, nesmí takováto veřejná angažovanost snižovat jejich schopnost plnit úkoly komisaře.

Po odchodu z úřadu by si komisaři měli nejspíše uložit roční karanténu a nepřijímat po tuto dobu nové zaměstnání či jiné pracovní nabídky. Pokud tak hodlají učinit, mají za povinnost informovat o svém záměru Komisi a vyčkat stanoviska tzv. etického výboru, který posoudí, zda přijetí uvažované pracovní nabídky je čestné a uvážlivé. Komisaři jsou povinni deklarovat své finanční zájmy, čímž se rozumí všechny formy kapitálové účasti, jakož i movitý a nemovitý majetek, který by mohl být předmětem konfliktu zájmu. V praxi jde zejména o majetkové podíly, které by se mohly dále zhodnotit díky informacím a kontaktům, jichž může komisař využívat, nikoli tedy o komplexní majetkové přiznání. Zároveň komisaři uvedou, jakými profesionálními aktivitami se zabývá manželský partner. Tato prohlášení jsou veřejně přístupná. Nová pravidla zpřísňují podmínky refundací nákladů vznikajících při pracovních cestách a při účasti komisařů na reprezentačních akcích. O cenných darech, které komisaři převezmou v rámci diplomatických uzancí, je nutné sepsat protokol, jinak by měli komisaři odmítnout všechny dary, jejichž hodnota převyšuje částku 150 EUR. Udělené ceny a obdobné pocty je nutno notifikovat předsedovi Komise.⁶⁷

Dále se očekává, že komisaři budou respektovat princip kolektivní odpovědnosti za legální rozhodnutí Komise, což znamená, že se zdrží všeho, co by tato rozhodnutí zpochybňovalo, a že zachovají mlčenlivost o tom, co bylo projednáváno jako důvěrné. Zvláštní pozornost je věnována tomu, aby komisaři nezneužívali personální pravomoc při obsazování svých sekretariátů. Kabinety komisařů mají být obsazovány transparentním způsobem a vyváženě vzhledem k státní příslušnosti a pohlaví, což je charakterizováno jako výraz nové administrativní kultury. Odpovědná místa v kabinetu mají zastávat především osoby splňující kvalifikační podmínky vyšších úředníků, nikoli dočasně angažovaní poradci, jejichž role má být marginalizována.

⁶⁷ Pomahač, R. .Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha. VŠE 2002 s. 16-17

V rámci Evropské komise definuje pravidla vztahů komisařů a aparátu nedávno přijatý Code of Conduct for Commissioners and Departments. Tato Pravidla obsahují základní principy činnosti a organizačních vztahů administrativních jednotek v úřadu komisaře a v aparátu Komise a dále ustanovení týkající se implementace resortních politik, řízení lidských zdrojů a řešení konfliktů. Podstata změny se dotýká především vztahu komisařova sekretariátu (Commissioner's Office, bezprostřední úřad komisaře, čili jeho kabinet) a resortních generálních ředitelství Komise a obdobných odborných sekcí aparátu (tzv. departamentální systém horizontální dekoncentrace) v oblasti komisařovy kompetence. Přitom jako pravidlo platí, že komisař má možnost kontrolovat pouze ta generální ředitelství, které tvoří vzhledem k jeho portfoliu kompetencí kmenový správní útvar. Komisař nenahrazuje řídicí a kontrolní funkce, které vyplývají z pravomoci vedoucích pracovníků aparátu Komise. Služební pravidla Komise nadále počítají s tím, že je žádoucí zachovat stabilitu postavení funkcionářů v odborném aparátu, protože je jasné, že úředníci v řadě případů plní úkoly přesahující současně či následně do kompetencí více komisařů, což je často potencionálním zdrojem rozporů. Nadto má i nadále platit zásada, podle níž komisaři odcházejí, ale odborně zdatní úředníci zůstávají.⁶⁸

Úkolem administrativních jednotek v úřadu komisaře, tj. především kabinetu komisaře, je zajistit, aby komisař byl dostatečně informován o všech důležitých problémech agendy Komise tak, aby při kolektivním rozhodování v Komisi mohl s plnou odpovědností uplatnit svůj hlas. Kabinet nezdvouje práci jiných administrativních jednotek a využívá především výsledků práce odborně příslušných článků aparátu Komise. O spolupráci s jinými administrativními jednotkami informuje vedoucí kabinetu generálního ředitele té jednotky, která plní funkce kmenového aparátu přiděleného komisaři. Pracovníci kabinetu zastupují komisaře při politických jednáních, zatímco při jednáních technického charakteru by měli komisaři pomáhat především odborní pracovníci kmenového aparátu. Členové kabinetu komisaře nesmějí při jednání překročit rámec plnění úkolů Komise.

⁶⁸ Dausès, M. A., Věrný A.: Evropské právo, Praha. Ústav mezinárodních vztahů 1998 s. 47

Administrativní jednotky aparátu Komise, tj. především generální ředitelství, implementují rozhodnutí přijatá na politické úrovni. Vedoucí pracovníci aparátu konzultují s příslušnými komisaři implementační rozhodnutí, je-li třeba zvolit určitou variantu podle politických kritérií, a zpracovávají podklady pro tvorbu politických směrnic. Pracovníci kmenového aparátu poskytují komisaři úplné informace týkající se úřední agendy. Kabinet komisaře přitom koordinuje práce v případech, kdy je nutné tyto informace získat i z jiných zdrojů nežli jen z činnosti příslušné administrativní jednotky.

Nová pravidla ukládají, aby při nástupu nového komisaře do funkce byly definovány priority politik, za jejichž provádění komisař odpovídá, a aby bylo ve spolupráci s příslušnými generálními řediteli vypracováno resortní programové prohlášení, které se stane závaznou směrnicí pro činnost odborného aparátu. Během jednoho měsíce od nástupu nového komisaře do funkce musí být mezi vedoucím komisařova kabinetu a šéfy kmenových administrativních jednotek detailní pravidla informační a komunikační součinnosti. Iniciativy ke změně politických priorit a jim odpovídajících akcí vycházející z odborných útvarů mohou být zveřejněny jen s výslovným souhlasem příslušného komisaře či komisařů. Organizační práva dále počítají i s tím, že k určitým otázkám se budou scházet společné porady na úrovni vedoucích kabinetů a šéfů administrativních jednotek.

Ustanovení o řízení lidských zdrojů obnovují přísné výběrové požadavky na obsazování volných (tj. uvolněných i nově definovaných) funkčních míst a striktně zakazují praxi, kdy byly v rámci systematizace vytvářeny rezervy, které pak byly na základě různých vlivů narychlo obsazovány metodou personálních přesunů a uzavírání dočasných kontraktů. U vyšších úřednických funkcí musí být o podmínkách a výsledcích výběrového řízení informováni příslušní komisaři a pouze při obsazování nižších správních funkcí zůstávají tyto otázky i nadále výlučně v rukou vedoucích administrativních jednotek a šéfa personálního úřadu Komise. Pouze předseda Komise je jako nejvyšší autorita povolán interpretovat nová Pravidla vztahů

komisařů a aparátu a být případným arbitrem ve sporech o výklad a aplikaci těchto pravidel mezi jednotlivými komisaři a generálními řediteli.⁶⁹

Evropský soudní dvůr měl být podle otců-zakladatelů Společenství především - řečeno slovy Jeana Monneta - le gardien de l'objectivité de la Haute Autorité. Výkonné a správní pravomoci Vysokého úřadu byly konstruovány tak, aby vynikla nadstátní povaha tohoto orgánu. Kontrola Vysokého úřadu a pozdější Komise byla tedy klíčovým požadavkem a měla být prováděna pomocí osvědčených prostředků francouzského správního soudnictví. Po přijetí Římských smluv z roku 1957 zůstal Evropský soudní dvůr, jehož postavení a jurisdikce byly upraveny třemi základními smlouvami, jednotným orgánem. Teoreticky i prakticky se uznávalo, že postavení a jurisdikce ESD podle nových smluv představuje vlastně jen vylepšená pravidla, které Evropský soudní dvůr dostal do vínku již při svém prvotním zřízení.

V pravomoci Evropského soudního dvora je především přezkoumávat, zda nedochází k porušování evropského práva v rozhodovací činnosti orgánů EU a při plnění členských povinností státy a garantovat vnější jednotu práva EU výkladem, který je závazný pro vnitrostátní soudy a zaplňuje případné právní mezery. Toto je výlučná pravomoc ESD, o níž se nedělí ani s jinými orgány EU, ani se soudy členských států. Pro svou důslednost ve funkci strážce právní čistoty interpretace a aplikace základních smluv EU byl Soud nejednou kritizován. Soudce Edward to ve své často citované přednášce z roku 1993 *The Role of Law in the Rule of Law* příznačně komentoval: „Soudci nejsou obecně populární.“ A zároveň formuloval i paradox: „Politici nejhalasněji vyvolávají, že žijeme v právním státě, patří obvykle k těm lidem, kteří nejsou schopni respektovat logický důsledek svého pokřiku.“

Ve zprávě mezivládní konferenci Evropský soudní dvůr varuje před tendencí omezovat funkci soudnictví v evropské integraci: „Již před tím, než byl zakotven institut unijního občanství, našel Soud v základních smlouvách prvky nového právního řádu a umožnil jednotlivým osobám efektivně využít svých práv podle tohoto řádu... Kroky, jež by tento postup zpochybnily, by vedly k popření samotných základů právního řádu Společenství.“

⁶⁹ Pomahač, R., Widemannová, M.: *Veřejná správa a evropská právní integrace*. Praha. VŠE 2002 s. 17-18

Pravomoc ESD plně pokrývá tu část práva EU, jež vychází z ustanovení Smlouvy o založení EU. Naproti tomu Smlouva o EU má z hlediska pravomoci ESD mezery, zejména Soud nerozhoduje ve věcech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky. V rámci Smlouvy o EU však je dána pravomoc ESD vždy, jedná-li se o otázky respektu k základním právům a o sankční proceduru s tím spojenou. V oblasti policejní a justiční spolupráce je dána pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových a běžných rozhodnutí i výkladu úmluv a opatření k jejich provedení, a to na základě souhlasného projevu vůle členských států vyjádřeného obecně, nebo pro jednotlivé případy.⁷⁰

Evropský soudní dvůr musí respektovat zákaz *denegatio iustitiae* (odmítnutí výkonu spravedlnosti) a zabývat se každou věcí, která spadá do jeho pravomoci. ESD však nemůže aplikovat vnitrostátní právo členského státu. Chybí-li jasné pravidlo, podle kterého může ESD rozhodnout, musí si vypomoci analogií, anebo vyhledat pravidla z obecných právních zásad. Tímto způsobem ESD překračuje rámec rozhodování sporů mezi účastníky řízení a praxí soudcovského práva, kterou uznávají ostatní orgány EU i členské státy, dotváří a rozvíjí právní řád EU.⁷¹

Od výlučné pravomoci ESD je třeba odlišit případy, kdy soudy aplikují právo EU. Nelze se domnívat, že jediný soud by zvládl takto obrovský úkol, nadto v rozšiřující se Evropské unii. Vyjdeme-li z ustanovení SES ve znění Niceské smlouvy, pak k soudní aplikaci práva EU jsou obligatorně příslušné Evropský soudní dvůr, Evropský prvoinstanční tribunál (Soud prvního stupně), specializované evropské soudní senáty a konečně - ne však v poslední řadě - vnitrostátní soudy členských států EU.

Reforma soudnictví institucionálně oddělí Soud prvního stupně, který dosud zůstával formálně součástí jednotného Evropského soudního dvora, a umožní zřízení

⁷⁰ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s.20

⁷¹ Dausés, M. A., Věrný A.: Evropské právo, Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1998 s.47-54

specializovaných soudních senátů. Neméně důležité je však i to, aby soudní ochranu byly připraveny dobře poskytovat v evropsky relevantních právních sporech vnitrostátní soudy, které jsou povinny přednostně aplikovat bezprostředně použitelné právo EU.

Evropský soudní dvůr, Soud prvního stupně a specializované soudní senáty garantují v mezích svých pravomocí výkon spravedlnosti při výkladu a aplikaci práva EU. Specializované soudní senáty mohou být přiřčeny k Soudu prvního stupně s tím, že budou vykonávat soudní pravomoc na nadstátní úrovni v několika přesně stanovených oblastech výkonu spravedlnosti podle práva EU. Všechny tyto soudy působí jako nadstátní soudy EU a tam, kde to nezpůsobuje nedorozumění, mohou být souhrnně označovány jako Evropský soudní dvůr (ESD) právě proto, aby bylo jasné, že jde o soud, který je orgánem Evropské unie.⁷²

Na vnitrostátní úrovni jsou v členských státech EU k aplikaci - nikoli však k původnímu výkladu práva EU - příslušné vnitrostátní soudy či tribunály, a to zásadně za procesních podmínek stanovených vnitrostátním právem. Postavení národních soudů je při aplikaci práva EU ovlivněno výhradou Evropského soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách, týkajících se interpretace práva EU.

V systému práva EU má zásada institucionální a procesní autonomie členských států obecný dosah. Znamená, že je povinností členských států, aby zajistily uskutečňování práva EU, a to svými vlastními institucemi a podle vlastního procesního práva. Klasická formulace, kterou ESD vyjádřil zásadu procesní autonomie, zní takto: přísluší právnímu řádu každého členského státu, aby určil kompetentní soudní orgány a upravil procesní pravidla řízení, která mají zajistit zachování práv vyplývajících z bezprostředního účinku komunitárního práva. Odkaz na vnitrostátní procesní pravidla však přináší riziko, že z důvodu rozdílnosti právních úprav dojde k nejednotné aplikaci práva EU. Důležitým je proto prvek první ochrany, jímž je zákaz diskriminace při řízení, ve kterém se strana dovolává evropského

⁷² Dausès, M. A., Věrný A.: Evropské právo. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1988 s. 54

práva, vzhledem k podobným řízením, ve kterých se strana dovolává práva vnitrostátního.

ESD ve funkci ústavního soudu rozhoduje o otázkách vztahů mezi členskými státy a orgány Unie, o kompetenční sporech v rámci Unie, dále též o otázkách souladnosti komunitárních aktů se základními smlouvami a s obecnými právními zásadami i o otázkách ochrany lidských práv a základních svobod. Právo EU však nezná ústavní stížnost v té podobě, jak je upravena například v českém právu. Námitka porušení základních práv je uplatnitelná pouze ve spojení s některou ze samostatných žalob. Přitom Evropský soudní dvůr plně uznává základní práva jako obecné právní zásady. O zavedení procesně samostatného institutu ústavní stížnosti k ESD se již delší dobu diskutuje, nicméně stanovisko Evropského soudního dvora zůstává vůči zavedení samostatné ústavní stížnosti prozatím odmítavé.

Evropský soudní dvůr ve funkci správního soudu rozhoduje o žalobách proti legislativním a správním aktům orgánů Unie, projednává dozorcí žaloby a rovněž rozhoduje ve sporech týkajících se postavení evropských úředníků.⁷³

Konečně Evropský soudní dvůr ve funkci civilního soudu rozhoduje zejména o obsahu sporných práv a závazků a o smluvní i mimosmluvní odpovědnosti, vždy však jen na základě výslovného ustanovení základní smlouvy a ve vztahu ke Společenství, resp. k orgánům Unie, anebo na základě rozhodčí doložky obsažené ve smlouvě uzavřené Společenstvím nebo jeho jménem.

Vysoké pracovní vytížení Evropského soudního dvora vedlo na konci 80. let k zřízení Soudu prvního stupně, na nějž bylo postupně přeneseno téměř veškeré rozhodování o přímých žalobách. Pro Evropský soud bylo dlouho charakteristickým rysem kolegiální rozhodování, kdy s výjimkou některých prozatímních opatření nemohli soudci působit jako samosoudci. Určitý průlom do zásady meritorního rozhodování v senátech nebo v plénu vneslo rozhodnutí Rady, které s účinností od 1.

⁷³ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s. 21

července 1999 umožnilo, aby v řízení u Soudu prvního stupně rozhodoval samosoudce. Technicky vzato probíhá věc tak, že ustanovený soudce-zpravodaj sám navrhne, že předložená věc není právně obtížná, ani nevznikají jiné důvody pro rozhodování v kolegiu soudců, a je pověřen příslušným senátem, aby o věci rozhodl jako samosoudce. Takováto delegace je však v některých věcech vyloučena, typicky při rozhodování o žalobách v oblasti soutěžního práva. V právně méně složitých věcech bude tedy mnoho rozsudků jednoznačně identifikovatelných s právním názorem určitého soudce, zatímco v případě kolegiálního rozhodování zůstává v případě většinového a nikoli jednomyslného rozhodnutí nadále veřejnosti skryt názor disentujících soudců, protože odlišná stanoviska jednotlivých soudců nejsou zveřejňována.

Jak výslovně stanoví Niceská smlouva, každý členský stát má být reprezentován jedním soudcem Evropského soudního dvora s tím, že počet soudců tohoto soudu se rovná počtu členských států EU. Soudnímu dvoru pomáhá osm generálních advokátů. Soud prvního stupně se podle Niceské smlouvy skládá nejméně z jednoho soudce za každý členský stát a předpokládá se tedy, že počet soudců tohoto soudu se může zvyšovat. Soudci a generální advokáti jsou vybíráni z osob skýtajících záruku naprosté nezávislosti, které buď splňují všechny požadavky, kladené v jejich zemích na výkon nejvyšších soudních funkcí, nebo jsou uznávanými znalci práva; jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let. Pokud jde o vnitřní strukturu soudů, zavádí Smlouva z Nice funkci soudce - předsedy senátu (zvolen kolegiem soudců na tři roky) a institut velkého senátu o 11 soudcích.

Reforma evropského soudnictví vychází z principu dvouinstančního rozhodování, kdy o všech hlavních přímých žalobách rozhoduje nejprve Soud prvního stupně. Speciální žaloby (typicky služební žalobu) by měly v první instanci postupně převzít specializované senáty. Na profilování žalobního systému má stálý vliv francouzské správní právo zdůrazňující specifický význam soudní kontroly a soudcovského práva ve veřejnoprávní sféře a omezující zone de non-recours pro oblast administrativní činnosti. V systému žalob - opomeneme-li nyní některé specifické rysy žaloby, kterou mohou uplatnit pouze členské státy - mají zásadní

význam správní žaloby a žaloby domáhající se odškodnění v souvislosti s vadami správního rozhodování. Komunitární právo rozeznává šest základních druhů přímých žalob (dozorčí ž., ž. na neplatnost, ž. na nečinnost, služební ž., statutární ž. akvilská ž.), jimiž lze iniciovat proces soudní kontroly administrativních aktivit. Kromě toho lze uplatnit incidentně návrh na uznání neproveditelnosti normativního aktu, nelze-li již z časových důvodů podat žalobu na neplatnost tohoto aktu. Velmi významné je i prejudiciální řízení u Evropského soudního dvora.

Dozorčí žalobu (proceedings concerning failure by member state, recours en constatation de manquement, Aufsichtsklage) uplatní Evropská komise vůči členskému státu, jenž porušuje své povinnosti vyplývající z komunitárního práva. Žalobou se navrhovatel domáhá, aby soud určil, které povinnosti byly porušeny, popřípadě aby soud nařídil, jaká opatření musejí být přijata k odstranění protiprávní situace. Postupem doby komise používá tento právní prostředek stále častěji a důrazněji, zatímco horizontální žaloby, jež by z téhož důvodu používaly členské státy vůči jiným členským státům, jsou jevem zcela výjimečným.⁷⁴

Musíme připomenout, že ač používáme názvu dozorčí žaloba, není povinností komise žalovat každé porušení komunitárního práva, které členský stát není ochoten ihned či v určené lhůtě napravit. Je tomu tak nepochybně i proto, že proti státu porušujícím své povinnosti lze v souladu s doktrínou bezprostředního účinku podat žalobu přímo u vnitrostátního soudu. Existuje tedy předpoklad, že princip subsidiarity by měl dobře fungovat i v tomto ohledu. Jestliže se však komise pro podání žaloby rozhodne a je u soudu úspěšná, má určovací rozsudek o porušení povinnosti členským státem sílu normativního rozhodnutí, protože tímto rozsudkem jsou přímo vázány vládní, správní i soudní orgány příslušného státu, které nadále nesmějí rozhodovat a jednat v rozporu s rozsudkem Evropského soudního dvora.

V případě, že stát neplní povinnosti vyplývající z rozhodnutí soudu, může Evropská komise požadovat, aby soud přikázal tomuto státu zaplatit paušální náhradu nebo peněžitou pokutu. Návrh na uložení sankce může být uplatněn v

⁷⁴ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s. 22

podstatě jen tehdy, byla-li v téže věci podaná dozorčí žaloba úspěšná. Soud nemá vlastní sankční iniciativu a je vázán návrhem Komise. Rozsudkem z 4. července 2000 ve věci C-387/97 (český překlad rozsudku Chania II in: Průvodce judikaturou ESD II) bylo vůbec poprvé uloženo periodické penále členskému státu za nesplnění rozsudku ESD v přiměřené lhůtě, jež v tomto případě činí více než osm let, počítáme-li ji ode dne doručení rozsudku, nebo necelých sedm let, považujeme-li za rozhodující pro počátek běhu lhůty den, kdy vstoupila v platnost Smlouva o Evropské unii. Soud shledal, že nebyla přijata opatření, aby skládka odpadu u krétské Chanie neohrožovala lidské zdraví a životní prostředí, a že nebyl pro tuto oblast stanoven ani odpovídající režim pro ukládání odpadu, čímž jsou nadále porušována ustanovení článků 4 a 6 směrnice 75/442/EHS a článku 12 směrnice 78/319/EHS. Řecko neprovedlo všechna nezbytná opatření ke splnění rozsudku ESD z 7. dubna 1992 ve věci C- 45/91, a tím jednalo v rozporu se svými povinnostmi podle článku 228 SES. Tento rozsudek se stal prejudikátem i z hlediska úvahy o výši peněžitě sankce. Komise ve svém návrhu Soudu vypočítala povinnost platit penále z prodlení ve výši 24 600 EUR za každý den, ale zvažovala - vzhledem k porušení více povinností - i vyšší alternativu 32 800 EUR. Generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer byl ve svých výpočtech k Řecku shovívavější a navrhl způsob výpočtu, který vedl k částce 15 375 EUR denně. Soud se vrátil k původnímu návrhu Komise a zaokrouhlil jej na částku rovných 20 tisíc EUR.

Žaloba na neplatnost (*application for annulment, recours en annulation, Nichtigkeitsklage*) se může domáhat zrušení závazného aktu přijatého 1. společně Evropským parlamentem a Radou, 2. Evropským parlamentem s účinkem pro třetí stranu, 3. Radou, 4. Komisí a 5. Evropskou ústřední bankou. Rada a Komise mohou takovouto žalobu podat, pochybují-li o souladu dotčeného aktu s komunitárním právem z důvodů nedostatečné kompetence k jeho vydání, nedodržení podstatných formálních náležitostí, porušení komunitárních předpisů či zneužití pravomoci. Za těchto podmínek mohou k ochraně svých práv podat žalobu Evropský parlament a Evropská ústřední banka. Jakákoli jiná osoba může za stejných podmínek podat návrh na přezkoumání právnosti jí adresovaných normativních i konkrétních

rozhodnutí anebo rozhodnutí adresovaných jiné osobě, pokud je žalující osoba takovými akty bezprostředně a individuálně dotčena.⁷⁵

Vzhledem k principu právní jistoty platí pro podání žaloby striktně posuzovaná dvouměsíční prekluzivní lhůta. Pokud je žalobce u soudu úspěšný, prohlásí soud napadený akt zpravidla za neplatný s účinky *ex tunc*. Judikatura naposledy zmíněné pravidlo občas modifikuje zejména s poukazem na ustanovení Smlouvy o založení ES, které pamatuje na možnost ponechat určité účinky neplatného aktu nezměněny. Setkáváme se tedy i s rozsudky prohlašujícími neplatnost aktu s účinky *ex nunc* a dokonce i s rozsudky prohlašujícími sice napadený akt za neplatný, ale ponechávající nezměněny všechny jeho účinky, včetně těch, které případně nastanou. V některých výjimečných případech pak v důsledku podané žaloby na neplatnost není vůbec vydáno konstitutivní soudní rozhodnutí o platnosti správního aktu, ale rozsudek pouze deklaruje, že sporný akt je nicotný a že tedy nikdy jeho platnost nevznikla.

Žalobu na nečinnost (*action in respect of failure to act*, *recours en carence*, *Untätigkeitsklage*) klíčových institucí Unie s všeobecnou pravomocí (Evropský parlament, Rada EU, Evropská komise), jakož i na nečinnost Evropské ústřední banky, mohou uplatnit jak členské státy, tak jednotlivé orgány EU v oblasti spadající do jejich působnosti, tak kterákoli dotčená fyzická či právnická osoba, jestliže instituce setrvává v rozporu s komunitárním právem v nečinnosti, zejména nevydá-li příslušný orgán v předepsané anebo přiměřené lhůtě akt, který je povinen vydat (s výjimkou doporučení a posudku), ač k tomu byl vyzván. Pokud však je žalobcem dotčená fyzická či právnická osoba, je její žalobní legitimace užší než v případě žaloby na neplatnost, protože komunitární právo umožňuje podat žalobu jen té osobě, které by byl reklamovaný akt přímo adresován. Pro úplnost zbývá dodat, že žaloba není ve správním právu EU jediným prostředkem, jak se lze bránit nečinnosti, popř. nepřiměřené zdlouhavosti jednání exekutivních a správních orgánů, resp. Evropského parlamentu. V případech, kdy se na rozhodování má podílet více subjektů, je běžným pravidlem, že při nečinnosti některého z nich mohou rozhodnout

⁷⁵ Pomahač. R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 23

ostatní orgány bez povinné součinnosti, a upraveny jsou rovněž speciální případy atrakce, kdy povinnost rozhodnout přechází z původně příslušného orgánu na jiný orgán.

Služební žalobou (*appeal by officials, litiges opposant la Communauté a ses agents, Beamtenklage*) se rozumí žaloba v pracovním, resp. služebním sporu mezi společenstvím a jeho zaměstnanci v mezích a za podmínek určených úřednickým statutem EU. Touto žalobou se může jak zaměstnanec, tak zaměstnavatel domáhat jednak určení právního stavu v pracovních, resp. služebních záležitostech, jednak určitého plnění na straně odpůrce, včetně náhrady škody. Jde tedy o žalobu s dosti širokým záběrem a - jak již bylo uvedeno - též o právní nástroj vcelku populární a frekventovaný. V dobách, kdy ještě rozsah administrativních aktivit společenství byl velice skromný ve srovnání s dneškem a kdy tedy i žaloby na neplatnost a dozorčí žaloby byly řídkým jevem, se právě díky zaměstnaneckým žalobám mohl soud soustavněji zabývat obecnými problémy správního práva a vytvořit tak standardní zázemí pro rozvinutí správního soudnictví. V současné době jsou zaměstnanecké spory již mnohem méně zajímavým polem judikatury a k vytvoření nového právního stanoviska na základě tohoto sporu dochází jen zřídkakdy.

Statutární žaloba je méně používaným právním prostředkem pro řešení sporů týkajících se nedodržení procedury upravené ve statutech některých komunitárních institucí. V současné době se otevírá možnost využití této žaloby pouze členskými státy a Evropské komisi proti některým aktům správní rady Evropské investiční banky a podobná žaloba se může týkat i aktů přijímaných podle statutu Evropského systému ústředních bank.

Akvilskou odpovědností, k níž se váže poslední z komunitárních přímých žalob (*action for damages, recours en responsabilité, Amtshaftungsklage*), nazýváme v souladu s tradicí závazek odškodnit újmu vzniklou zaviněným protiprávním chováním. Smlouva o založení ES stanoví, že v takovémto případě - jenž je nepochybně uznáván i z hlediska obecných zásad společných všem právním řádům členských států - je k náhradě škody povinno společenství, a to i za své orgány a

zaměstnance, včetně Evropské ústřední banky. Jestliže existuje v této otázce neřešitelný spor - a ten se rýsuje často zejména o konkrétní povahu a výši odškodnění - rozhoduje na návrh kterékoli ze sporných stran ESD. Naproti tomu smluvní odpovědnost společenství se zásadně řídí právem rozhodným pro příslušnou smlouvu a obecně tedy nevzniká možnost žalovat u ESD. Akvilská žaloba není u ESD uplatnitelná v případě deliktní odpovědnosti, jež by překročila rámec úkolů, které má plnit společenství a jeho orgány a instituce, resp. rámec plnění povinností, které mají vůči společenství jeho zaměstnanci.⁷⁶

Rozsah jurisdikce ESD ve věci náhrady škody není patrně konečný. Řešení závisí z velké části na koncepci hmotněprávní úpravy. Procesněprávně předjímá ESD stanovisko, podle něhož jsou žaloba na neplatnost a akvilská žaloba dvěma samostatnými žalobami. Pokud byla škoda způsobena v příčinné souvislosti s vydáním správního aktu, není v komunitárním správním právu podmínkou úspěšnosti akvilské žaloby, aby byly předmětné akty prohlášeny za neplatné (což je ostatně možné jen z taxativně stanovených důvodů). Komunitární právo tedy umožňuje uplatňovat nárok na náhradu škody, která byla způsobena aplikací právoplatného aktu (tím je také naplněn znak, který spojuje vznik škody s plněním úkolů společenství či povinností vůči společenství), jestliže je tato aplikace určitým způsobem neoprávněná a jsou-li splněny i ostatní podmínky akvilské odpovědnosti. V rozsudku ve věci 25/62, SbSD, 1963, 211 (překlad rozsudku Plaumann in: Průvodce judikaturou ESD II) ESD plně potvrdil důsledky doktríny o platnosti a správnosti administrativních aktů - tak jak jsou známé z rozsudku Algera - a dospěl k závěru, že správní opatření, jež nebylo zrušeno, nemůže být protiprávním aktem, schopným působit škodu. Soudní dvůr nemůže tedy na základě žaloby na náhradu škody kompenzovat důsledky aktu, který nebyl zrušen. Tento úsudek byl vykládán i jako potvrzení názoru o nesamostatnosti žaloby podle článku 235 SES. Zcela jasné stanovisko bylo uplatněno až o deset let později, kdy byla uznána vlastní, nezastupitelná funkce žaloby na náhradu škody (srov. rozsudek ve věci 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, SbSD, 1971, 975). V současné rozhodovací praxi by v žádném případě již zřejmě nebylo judikováno, že nepřipustnost žaloby na neplatnost anticipuje nepřipustnost současně uplatněné žaloby na náhradu škody.

⁷⁶ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 24-25

Incidenční napadení se může týkat normativních rozhodnutí (především nařízení) přijatých 1. společně Evropským parlamentem a Radou, 2. Radou, 3. Komisí, 4. Evropskou ústřední bankou. Soud prohlásí na základě incidenčního návrhu neplatným akt aplikace i tehdy, jestliže je jinak správným úředním postupem aplikováno normativní rozhodnutí, která má právní vady. Nepřímo je tak pro protiprávnost napadeno vlastně původní normativní rozhodnutí. Návrh není samostatnou žalobou potud, že nebude přijat, nebylo-li již sporné řízení zahájeno z jiného podnětu, anebo nejsou-li dány důvody, pro něž by bylo možné podat ve vztahu k předmětnému aktu žalobu na neplatnost. Neplatí však dvouměsíční prekluzivní lhůta jako v případě podání *Nichtigkeitsklage*. Komunitární právo našlo v tomto návrhu prostředek, jak zabránit aplikaci vadného normativního rozhodnutí vůči těm subjektům, které by jím mohly být poškozeny, a zároveň ponechat nezměněnými důsledky tohoto rozhodnutí vůči těm subjektům, které se neproveditelností aktu nedomáhají.

Evropský soudní dvůr vstupuje do kontaktu s případy řešenými před vnitrostátními soudy nejčastěji na základě podání návrhu na rozhodnutí předběžné otázky (*reference for a preliminary ruling*, *question préjudicielle*, *Vorabentscheidungsfrage*), jímž se iniciuje předběžné (prejudiční, preliminární) řízení, které se může týkat

- výkladu základních smluv ve všech ustanoveních, které nejsou vyloučeny z jurisdikce ESD,
- platnosti a výkladu aktů orgánů EU,
- výkladu těch statutárních aktů (statutů orgánů EU a organizací zřizovaných Radou EU), které soudní výklad umožňují.⁷⁷

Rozhodnutí o předběžné otázce lze vyžádat od ESD i ve vztahu k mezinárodním smlouvám, kde je na tuto možnost pamatováno, zvláště praktické je to

⁷⁷ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s. 25

v případě Úmluvy o soudní pravomoci a o výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

Předběžné otázky zabírají zhruba jednu třetinu justiční agendy. Článek 234 Smlouvy o založení ES uvádí, že vyvstane-li v řízení před národním soudem předběžná otázka týkající se výše uvedených bodů, může požádat soud členského státu Evropský soudní dvůr o rozhodnutí takovéto otázky. Rozsudek ESD o předběžné otázce je závazný. Povinně musí vnitrostátní soud požádat ESD o rozhodnutí, jestliže předběžná otázka vyvstane v řízení, které má být ukončeno rozhodnutím, proti němuž již nelze uplatnit opravné prostředky podle vnitrostátního práva.

Od návrhu na rozhodnutí předběžné otázky podávaného vnitrostátními soudy je třeba odlišit žádost o posouzení právních otázek, se kterou se mohou na Soudní dvůr obrátit orgány EU.⁷⁸

Pouze ve výjimečných případech mohou národní soudy pozastavit účinnost či vykonatelnost vnitrostátního opatření učiněného na základě sporného komunitárního aktu, ovšem za předpokladu současného podání návrhu na rozhodnutí o předběžné otázce. Obrátí-li se soudce na Evropský soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí v předběžné otázce, není tímto návrhem ve smyslu evropského práva nikterak předurčen další procesní postup v řízení před vnitrostátním soudem. Rozhodnutí Evropského soudního dvora se také nesmí týkat výkladu národního práva, i když k tomu, aby předběžná otázka mohla být závazně zodpovězena, je někdy nezbytné, aby se Evropský soudní dvůr poměrně detailně seznámil nejen s faktickými okolnostmi případu, ale i se stavem národního práva a s důvody, které vnitrostátní soud vedly k předložení předběžné otázky.

Není pochyb o tom, že rozhodování o předběžných otázkách bude nadále tvořit základní a výlučnou součást pravomoci Evropského soudního dvora. Je však

⁷⁸ Pouaňáč, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002 s. 26

vážně nastolena otázka, zda není vhodné zavést určité filtrační procedury, jakými by bylo například uplatnění podmínky vyčerpání celého pořadu vnitrostátního práva před tím, než by mohla být vznesena otázka k ESD, nebo podmínky, podle níž by národní soudce byl povinen vypracovat nejenom znění otázky, ale i návrh odpovědi. V nedávné době byl zaveden zjednodušený postup odpovědí na předběžné otázky, které se týkají problému, který již ESD dříve vyřešil. Evropský soudní dvůr nemůže takový dotaz odmítnout, ale může odpovědět ve formě jednoduchého zdůvodněného usnesení, v němž se odkáže na již existující odpověď. Otevírá se rovněž možnost urychleného řízení o předběžné otázce v případech, kdy se předběžná otázka týká výjimečně naléhavé věci. Řízení u ESD by v těchto případech nemělo trvat řadu měsíců, ale jen několik týdnů, a neprodlužovat tak příliš dobu k vyřízení sporu u vnitrostátních soudů.

Když se rozhodovalo o tom, zda se prosadí zvýšené záruky standardu lidských práv, objevily se námitky, že nově vytvářená evropská soudní moc naruší obvyklý vývoj práva a soudního rozhodování národních států. Důvěru v evropské instituce měly spíše menší státy. Výjimečným případem byla Spolková republika Německo, jejíž váhání by bylo posuzováno velmi rozporuplně vzhledem k historickým reminiscencím. Se soudní ochranou základních práv zpočátku váhala i Evropská společnost. V řadě raných případů se ESD odmítl zabývat významem základních práv chráněných ústavami členských států, neboť se domníval, že by tak nepřipustným způsobem zasáhl do sféry vnitrostátního práva. Například v rozsudku Sgarlata nalezneme argumentaci, že ustanovení základních smluv nemůže být zpochybněno poukazem na rozpor s obecnými právními principy či základními právy, byť by i byly obsaženy v ústavním právu členských států. Zásadní změnu postoje a argumentace Evropského soudního dvora znamená až rozsudek Stauder z roku 1969, v němž bylo rozhodnutí Komise ubráněno nařčení z nedostatečného respektu k právu na soukromí. Pokud je rozhodnutí Komise správně pochopeno a uplatněno - říká rozsudek - neobsahuje nic, co by mohlo ohrozit základní lidská práva, která jsou obsažena v obecných zásadách evropského práva a která jsou chráněna Evropským soudním dvorem. Nedlouho poté v rozsudku Internationale Handelsgesellschaft ESD kategoricky prohlásil, že základní práva jsou součástí

obecných právních zásad, které musejí být ve Společenství důsledně dodržovány, přičemž vodítkem je ústavní tradice členských států.

Společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise z 5. dubna 1977 prohlásila, že základní práva obsažená v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod mají zrovna tak jako základní práva chráněná ústavami členských států základní význam z hlediska uskutečňování cílů a výkonu pravomocí ES. Jednotný evropský akt vyjádřil připravenost členských států pracovat společně na prohloubení demokracie na základech lidských práv uznávaných v ústavách a právu členských států, v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Evropské sociální chartě. Prohlášení základních práv a svobod, přijaté Evropským parlamentem v roce 1989, si kladlo za cíl přispět k rozšíření okruhu práv a právem chráněných zájmů Evropanů zejména o právo na odpovídající pracovní podmínky a sociální zabezpečení a právo svobodného přístupu k informacím.

V Maastrichtské smlouvě se znovu Unie výslovně zavázala respektovat základní práva ve smyslu Evropské úmluvy a v duchu ústavních tradic společných členským státům jako všeobecné právní zásady. V právním prostředí Evropské unie se v devadesátých letech Evropský soudní dvůr přiblížil jak k ÚLPZS, jíž se cítil být více veden a inspirován, tak k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Mnozí znalci evropského práva se proto přiklonili k názoru, že mizí jasná hranice mezi Evropským soudním dvorem a Evropským soudem pro lidská práva.⁷⁹

Z rozhodnutí Evropské rady, která zasedala v Kolíně nad Rýnem, byl vytvořen Konvent, složený z šedesáti dvou osob, a to z patnácti zástupců nejvyšších představitelů jednotlivých členských států EU, z šestnácti členů Evropského parlamentu, třiceti poslanců parlamentů jednotlivých členských států a z jednoho zástupce Evropské Komise. Předsedou tohoto Konventu byl zvolen bývalý prezident SRN Roman Herzog. 2. října 2000 zveřejnil Konvent jako výsledek své práce text Charty základních práv EU s 54 články uspořádanými do sedmi kapitol. Konvent se při své práci mohl opřít jak o prameny evropského práva, v nichž jsou zakotvena

⁷⁹ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 27

základní práva, tak o národní ústavy členských států Evropské unie. Z evropských pramenů připomeňme především zřizovací smlouvy - Smlouvu o založení Evropského společenství a Smlouvu o Evropské unii - jakož i Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Ke slovu přišly i dva základní dokumenty evropského sociálního práva - Evropská sociální charta a Charta základních sociálních práv pracovníků v Evropském společenství. Vedle těchto nejčastěji využitých dokumentů poskytly podněty i mnohé další dokumenty smluvního okruhu Rady Evropy i komplementární smlouvy, zejména Úmluva o ochraně osob při automatizovaném zpracování osobních dat, Úmluva o lidských právech a biomedicíně, Smlouva o Europolu, Smlouva o postupném rušení kontrol na společných hranicích či Smlouva o ochraně finančních zájmů ES.

Charta byla zveřejněna 7. prosince 2000 v Nice a k jejímu textu bylo připojena proklamace tohoto znění: Evropský parlament, Rada a Komise slavnostně vyhlásují text Charty základních práv EU. Mezistátní konference však odložila otázku, zda a jestli vůbec budou Chartu v tomto znění schvalovat i členské státy. Zasedání Evropské rady v Laekenu zopakovalo v prosinci 2001 požadavek, že je třeba urychleně rozhodnout, zda má být Charta začleněna mezi ustanovení základních smluv a stát se tak nezpochybnitelným ústavním dokumentem Evropské unie.

Ustanovení Charty základních práv EU se přímo vztahují na instituce a orgány Unie. Komise již v roce 2001 přijala opatření, aby její legislativní návrhy výslovně uváděly, v kterých ustanovení navazují na text Charty. Rovněž Evropský soudní dvůr se v některých z nejnovějších rozsudků odvolává na základní práva uvedená v Chartě, s nimiž pracuje jako s obecnými právními zásadami. Na členské státy se vztahují ustanovení Charty jen v případech, kdy je aplikováno právo Unie. Charta základních práv nezakládá pro Evropské společenství ani pro Evropskou unii žádné nové pravomoci a nemění zřizovacími smlouvami stanovené úkoly a cíle ES a EU.

Každé omezení práv a svobod obsažených v Chartě základních práv EU musí vycházet ze zákona a musí být respektována podstata těchto práv a svobod. Při dodržení principu proporcionality mohou být omezení uskutečněna jen tehdy, jsou-li

nezbytná v obecném zájmu Unie, nebo vyplývají-li z nutnosti ochrany práv a svobod třetích osob. Práva vyhlášená v Chartě, opírající se o Smlouvu o zřízení Evropského společenství a o Smlouvu o Evropské unii, se uskutečňují v rozsahu a za podmínek stanovených těmito smlouvami. Tam, kde jde o práva zaručená Evropskou úmluvou o lidských právech, je smysl a obsah těchto práv shodný s uvedenou úmluvou. Toto ustanovení nebrání tomu, aby Unie zajišťovala širší ochranu uvedených práv a svobod.

Žádné z ustanovení Charty základních práv EU nesmí být vykládáno jako omezení základních lidských práv a svobod, zaručených právem Unie, mezinárodním právem a smlouvami, které podepsala Unie nebo její členské státy, včetně Evropské úmluvy o lidských právech, jakož i práv a svobod zaručených ústavami členských států. Rovněž platí, že žádné z ustanovení nesmí být vykládáno jako přiznání práva na porušování práv a svobod zaručených Chartou základních práv EU, nebo k jejich omezení v míře vyšší, než Charta předvidá.⁸⁰

IV. Kulturní politika České republiky

V devadesátých letech minulého století docházelo k nezbytným změnám kulturního systému i podmínek jeho fungování a měnil se i koncepční charakter. Ke změnám v kultuře docházelo velmi rychle, především s souvislostí se změnami politickými a ekonomickými. Bylo však zřejmé, že politické a ekonomické priority nemusí vždy korespondovat s tendencí kulturních změn. Snad právě toto poznání vedlo k tomu, že téměř každý z ministrů kultury (včetně principiálních odpůrců kulturní politiky) prezentoval nějaký koncepční materiál a zároveň se úzkostlivě vyhýbal označit jej jako kulturní politiku. Společným rysem kulturně politických konceptů zveřejněných do poloviny devadesátých let bylo vedle deklarování nesporně žádoucích cílů (například odideologizování kultury, odstátnění, decentralizace správy záležitostí kultury, racionalizace užití zdrojů na kulturu atp.) také nereálné očekávání životadárného až spásného vlivu trhu, soukromého vlastnictví a sponzoringu na kulturu. Jejich východiskem nebyla analýza fungování

⁸⁰ Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, VŠE 2002 s. 28

kultury a kulturně politického managementu v České republice a demokratických státech Evropy, ale spíše mechanická aplikace obecných politických postulátů.

Zásadní obrat nastal v polovině devadesátých let, kdy z podnětu ministra Pavla Tigrida vznikla rozsáhlá studie „Vztah státu ke kultuře. Kulturní politika evropských zemí“. Tato práce přispěla k redefinici a rehabilitaci termínu kulturní politika, informovala o typologiích kulturních politik, prezentovala společné rysy myšlenkových východisek kulturně politických programů evropských zemí, jejich kulturně politické priority, užívané instrumenty a posláním, i kompetence a strukturu státních úřadů spravujících záležitosti kultury. Navzdory tomu, že některé ze závěrů a doporučení této studie byly patrně v zásadním rozporu s názory ministra Tigrida, předal ji jako inspiraci pro formování kulturně politického programu svým nástupcům. Tohoto odkazu využil ministr Martin Stropnický, za jehož působení v roce 1998 byl koncepční materiál „Hlavní linie kulturní politiky“ zpracován a veřejně oponován. Po úpravách a dopracování byl však vládou projednán a schválen až v následujícím roce, za funkčního období Pavla Dostála. Byl publikován pod názvem „Strategie účinnější státní podpory kultury“. Tento ne zcela obvyklý případ kontinuity v kulturní politice si zaslouží zaznamenání. V roce 2001 byla vládě předložena zpráva o plnění tohoto dokumentu a zároveň schválena jeho inovovaná verze, označená tentokrát již jako „Kulturní politika“.

Z obsahu tohoto dokumentu je zřejmá solidní znalost stavu kultury a správy jejích záležitostí v České republice, mezinárodních kulturních úmluv a doporučení (OSN, UNESCO), dokumentů Evropské unie vztahujících se k záležitostem kultury i tendencí vývoje kulturních politik evropských zemí.

Díky tomuto pozitivnímu založení má vnitřní předpoklady splnit posláním, které strategické koncepční materiály v managementu mají. Díky tomu se daří zajistit svobodu tvorby a šíření výtvorů, udržet a v některých oblastech zvyšovat nabídku kulturních příležitostí, do určité míry eliminovat komercializační tendence v oblastech na pomezí mezi čistým a regulovaným trhem s kulturními statky a službami, udržet ekonomickou i prostorovou dostupnost většiny kulturních služeb atp. Koncepční přístup také umožnil, zejména v porovnání s některými postsocialistickými zeměmi, relativně úspěšně zvládat odstátnění kulturních institucí, vytvoření prostoru pro

podnikatelský i nestátní neziskový sektor ve sféře kultury a decentralizaci správy záležitostí kultury v souvislosti s reformou veřejné správy.⁸¹

IV.1. Problémy aktuálního strategického dokumentu

Vedle pozitiv, jejichž výčet není zdaleka úplný, však existují i problémy, které je možné rozdělit do tří základních skupin. První tvoří problémy, které spočívají v samotném programu, druhou problémy spojené se znalostí programu a třetí pak neplnění programu, které problematizuje jeho smysl a věrohodnost.

IV.1.1 Koncepční problémy

Část z nich spočívá v samotném charakteru resortního rozdělení kompetencí správy veřejných záležitostí. To musí být v zájmu věci na jedné straně zachováno, ale zároveň soustavně překonáváno rozšiřováním kooperace.

Ryze resortní přístup (narušený jen v některých dílčích pasážích, např. památková péče, kulturní turismus, využití kultury ve vzdělávání) byl přehlédnutelný při přijetí prvního konzistentního programu kulturní politiky. V současné době se však stává limitujícím faktorem omezujícím úspěšné naplnění strategie samé a restituce odvětví kultury jako zdroje orientace a dynamiky dalšího vývoje společnosti. Podstatné prohloubení meziresortní spolupráce, zejména s resorty školství, mládeže a tělovýchovy, práce a sociálních věcí, zahraničí a místního rozvoje se jeví jako naprosto nezbytné. V legislativních otázkách jak pak nutná spolupráce se všemi resorty poskytujícími služby ve veřejném zájmu.

I když konstatujeme, že jeden ze základních programových cílů kulturní politiky, tj. vytvoření podmínek účasti veřejnosti na kulturním životě, se daří vcelku úspěšně plnit a část grantových programů je zaměřena na podporu tvořivosti, přetrvává poměrně striktní rozdělení na tvůrce a konzumenty. Zvýšení aktivní tvořivé

⁸¹ Kolektiv autorů: Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, FF UK 2004 s. 70

spoluúčasti početnější části veřejnosti na kulturním životě je jedním z aktuálních cílů kulturních politik prosazovaným jak UNESCO, tak některými evropskými státy.

Dalším problémem, který vystupuje zejména při porovnání se stabilizovanými evropskými demokraciemi, je malý pokrok ve zvýšení odstupu státu (ale i samosprávných krajů a obcí) při rozhodování o záležitostech kultury. I když se rozhodně zvýšila úloha poradních orgánů a grantových komisí (i zastoupení odborníků v nich na úkor politiků či úředníků), stále existuje vysoká míra propojení mezi politickým a odborným rozhodováním. Zdá se, že se v Evropě prosazuje oddělení role resortních ministerstev jako politicko odborných koncepčních pracovišť a odborných ústavů či rad realizujících odbornou stránku činnosti kvalifikovaným rozhodováním.

Určitou slabinou programu je, že neobsahuje kritéria hodnocení plnění jednotlivých programových cílů (ukazatele, kritéria, dílčí cíle aktuální etapy atp.). V některých případech bude odstranění tohoto nedostatku mimořádně obtížné, ale rozhodně by posílilo jeho poslání a autoritu.

Mezi podstatné nástroje kulturní politiky patří nesporně výchova pracovní síly pro odvětví kultury. I když je situace v České republice v tomto směru stabilizovaná, je žádoucí prostudovat, zda jsou nějaké odlišnosti v efektivitě vzdělávání v zemích, kde je umělecké školství v gesci ministerstva kultury.

Posledním obtížně, ale přesto řešitelným problémem je sám rozsah dokumentu a fakt, že některé pasáže (věnované například účasti veřejnosti na nabídce služeb) se opakují v odvětvových pasážích.

IV.1.2. Znalost programu

Z teorie managementu je známo, že i dobrá strategie má smysl pouze tehdy, je-li známa a v podstatě akceptována všemi, kterým je určena. V tomto ohledu jsou zjištění, konstatovaná v některých člancích publikovaných v Místní kultuře, ale také v diskusi „Stát-město-kultura“ pořádané v prosinci loňského roku v divadle Archa,

zarmucující. Z obsahu příspěvků přednesených na společném zasedání i v jednotlivých pracovních skupinách vyplynulo, že kulturně politický program České republiky zná minimum zainteresovaných osob, a to i přesto, že součástí pozvánky na jednání byly odkazy na zdroj informací. Zdá se, že relativně největší znalost je mezi pracovníky státní správy a samospráv. To patrně souvisí s faktem, že jsou ke spolupráci při zpracování programu a jeho praktického uplatnění zavázáni. Podstatně méně informací mají zřejmě manažeři kulturních institucí. Zcela minimálně jsou informováni o tomto dokumentu pracovníci a aktivisté občanských sdružení.

Přitom z diskuse vyplynulo, že program i praxe jeho uplatňování reflektují podstatnou část představ a přání odborné veřejnosti s programovým dokumentem spojovaných. Je tedy absurdně akceptován, aniž je znám.

Tento stav nemá jednoduché vysvětlení. Jednou z příčin, vedle běžné lidské pohodlnosti, patrně bude přetrvávající nedůvěra ke kulturně politickému managementu, který byt' ztratil reglementující charakter, zatím ne dost hmatatelně prokázal svou významnost a užitečnost pro denní praxi. Nižší znalost může souviset také s tím, že do příprav i hodnocení je zapojena poměrně úzká skupina odborné veřejnosti. Právě v angažování početnější reprezentace odborné veřejnosti by mohlo zvýšit znalost i přijetí programu, i když za cenu komplikovanější koordinace práce. Konečně je překážkou poměrně velký rozsah dokumentu, který tím ztrácí část své působivosti

IV.1.3. Plnění programu

Autorita programu je měřitelná mírou jeho naplnění. Úspěšnost pak úzce souvisí s konkrétností cílů a měřitelností dosažených výsledků. Poměrně velký podíl tvoří cíle, které jsou s ohledem na svou povahu formulovány poměrně obecně. Část je však měřitelná s vysokou spolehlivostí a jistotou.

Zásadní pro úspěšnost kulturní politiky je splnění těch cílů, které ovlivňují fungování kultury nejpodstatněji. I když jde o cíle dlouhodobé, již v této chvíli lze říci, že největšími neúspěchy jsou:

- a) Nepodařilo se zvýšit výdaje na kulturu na úroveň 1% ze státního rozpočtu a tak se přiblížit standardu zemí EU. Nejen že nebyl splněn stanovený cíl, ale podíl výdajů na kulturu ve státním rozpočtu ještě poklesl, i když část poklesu připadá na vrub růstu celkových výdajů státu.
- b) Značné problémy přetrvávají při prosazování kooperativního a zvláště víceletého grantového financování. Argumentace neodhadnutelným vývojem rozpočtů je poněkud alibistická, protože v řadě zemí či měst nacházejících se v obdobně proměnlivých podmínkách (např. Polsko nebo Praha) takové programy, alespoň v určité procentuální výši předpokládaných prostředků garantují.
- c) Naprostý nedostatek prostředků, který se navíc stále prohlubuje, zpochybňuje programový cíl veřejné podpory profesionální umělecké tvorby, která se v souběhu s růstem cen všech vstupů a zavedením nové soustavy odměňování dostává do vážných problémů existenční povahy.
- d) Domníváme se, že podpora kulturní a estetické výchovy včetně poznání národního kulturního dědictví je nedostatečná. Chybí tu ucelený systém praktikovaný v některých severských zemích (např. ve Švédsku), jehož prostřednictvím se nejen dostává mladým lidem kontaktu s kulturou a uměleckými díly i výkony, ale vytváří se tak zároveň pracovní příležitosti pro umělce a formují se uživatelské či návštěvnické návyky.
- e) Obtížná ekonomická situace sbírkových institucí a knihoven omezuje jejich akviziční činnost a tím omezuje plnění jejich stěžejního poslání.
- f) Přes veškerou snahu se zapojení veřejnosti do kulturních a uměleckých aktivit příliš nemění. I když byly vytvořeny podstatně lepší podmínky pro přístup nestátních neziskových organizací k prostředkům z veřejných rozpočtů, jejich podíl stále podstatně nižší než ve stabilizovaných demokraciích. Není to důsledek právních překážek, ale spíše přetrvávajících předsudků i neobratnosti managementu některých neziskových organizací.

- g) Pouze dílčího úspěchu se podařilo dosáhnout při snaze zachovat nižší sazby daně z přidané hodnoty u některých produktů a služeb odvětví kultury.
- h) Nepodařilo se prosadit zákon o veřejnoprávních organizacích ve sféře kultury.
- i) Problémy jsou v kontinuálním získávání statistických informací o kultuře, kulturním průmyslu i infrastruktuře kultury.⁸²

Výčet nedostatků a problémů je vyvážen celou řadou nesporných úspěchů, které potvrzují správnost přijatých cílů.

IV.2. Česká republika a Evropská unie

Stručný souhrn výsledků jednání o vstupu do Evropské unie v oblasti působnosti Ministerstva kultury ČR

Ministerstvo kultury ČR (MK) bylo v rámci přístupových jednání gestorem kapitoly „Kultura a audiovizuální politika“, která byla uzavřena v červnu 2001 na summitu předsedů vlád zemí EU v Göteborgu. V kompetenci MK jsou dále části kapitol „Volný pohyb zboží“, „Volný pohyb služeb“ a „Právo obchodních společností“ - (oblast duševního vlastnictví). Z hlediska působnosti resortu se MK vyjadřuje k problematice kulturních práv.

V oblasti kultury členství v EU znamená především širší uplatnění umělců a uměleckých těles v zemích EU. Dosavadní členství v komunitárních programech v oblasti kultury a audiovize, které vyžadovalo vstupní poplatky ze státního rozpočtu, členstvím v EU odpadá. Zároveň členství v EU bude znamenat naprostou otevřenost ve všech oblastech kultury a audiovize, účast na projektech a možnost uplatnění ve všech členských zemích EU.

⁸² Kolektiv autorů: Vztah států ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, FF UK 2004 s 70

Vstupem ČR do EU jsou pro ni garantována stejná práva při požadování navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků, jaká mají všechny členské země EU a naopak garantuje ČR plnění všech povinností při navrácení kulturních statků, nezákonně vyvezených z jiného členského státu, které by byly nalezeny na území ČR. Z hlediska vnitřního hodnocení situace je třeba konstatovat, že možnost navrácení nelegálně vyvezených kulturních památek je legislativní úpravou ES výraznější.

V oblasti ochrany práv duševního vlastnictví (tj. ochrany práva autorského a práv s ním souvisejících) jde o ochranu práv k nehmotným statkům, jejichž mezinárodní či regionální harmonizace je naprosto nezbytná, a to zejména v souvislosti s novými technologiemi šíření děl, zvukových a zvukově obrazových záznamů, rozhlasového a televizního vysílání.

Přehled nejdůležitějších konkrétních legislativních a institucionálních změn v oblasti, pokud mohou být vnímány širokou veřejností

a) legislativní

Zákon č.231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a TV vysílání

Novela zákona č.231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a TV vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb.

Zákon č.46/2000 Sb., tiskový zákon

Zákon č.121/2000Sb., autorský zákon

Zákon č.101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků

Novela zákona č.101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků z celního území ES

Zákon č.214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území ES

Zákon č.122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů

b) nelegislativní

Vstup do komunitárních programů v oblasti kultury „Culture 2000“, „Media Plus“ a „Media Training“. Vznik organizačních kanceláří těchto programů v ČR – „Cultural Contact Point“ při Divadelním ústavu v Praze v roce 2001 (Culture 2000) a „Media Desk“ v roce 2003.

IV.2.1. Přehled pozitiv, které v oblasti působnosti resortu klkultury vstup přináší

IV.2.1.1. Kultura a audiovizuální politika

a) oblast legislativní

Audiovizuální politika

V oblasti existující komunitární legislativy byly příslušné právní předpisy ČR harmonizovány v souladu s požadavkem na aproximaci právních předpisů. Právní úprava zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, je přizpůsobena úpravě Směrnice ES "Televize bez hranic", tj. obsahuje i právní úpravu podpory evropské tvorby a evropské nezávislé a současné tvorby, včetně definice evropského díla. Z hlediska podpory evropské tvorby znamená současná právní úprava výhodnější pozici pro konkurenci zejména ve vztahu k asijským zemím a USA. Cílem směrnice „Televize bez hranic“ je vytvoření podmínek pro zachování evropské audiovizuální tvorby s ohledem na kulturní diversitu jednotlivých evropských zemí.

Prezident republiky ratifikoval dne 21. 7. 2003 Evropskou úmluvu o přeshraniční televizi a Protokol pozměňující Evropskou úmluvu o přeshraniční televizi.

b) oblast nelegislativní

Kultura - umění

V nelegislativní oblasti kapitoly „Kultura a audiovizuální politika“ je stěžejním bodem členství v komunitárních programech.

V oblasti kultury se jedná o souborný program Kultura 2000 (Culture 2000). Uvedený program zahrnuje veškeré oblasti kultury. Projekty podporované z tohoto programu jsou přínosem pro rozvoj uměleckých oborů, vzájemných vztahů v oblasti kultury a výměnu zkušeností s ohledem na široké možnosti uplatnění protagonistů projektů. ČR je členem programu od roku 2001, vstupní každoroční poplatek činí pro ČR cca 20 milionů Kč, z čehož je cca 50% hrazeno z programu PHARE. V roce 2001 (program byl zaměřen na kulturní dědictví) byly vybrány 2 projekty s hlavními organizátory z ČR a 8 projektů, kdy spoluorganizátoři byli z ČR; v roce 2002 (program byl zaměřen na výtvarné umění) bylo vybráno 6 projektů s hlavními organizátory z ČR a 11 projektů, kdy spoluorganizátoři byli z ČR. Po vstupu ČR do EU odpadne povinnost pro MK platit vstupní poplatky do programu a vznikne možnost účasti v komisi programu pro výběr projektů.

V rámci grantového kola pro rok 2003, kdy je hlavním tématem „performing arts“ (scénická umění), zaznamenala Česká kancelář programu Culture 2000 další zvýšení zájmu ze strany českých organizací o účast na mezinárodních projektech.

Očekává se další nárůst množství žádostí o podporu projektů v rámci programu Kultura 2000 i vybraných projektů pro rok 2003, na kterých se budou podílet české organizace.

V roce 2004 bylo hlavním tématem „kulturní dědictví“ (movité dědictví, nemovité dědictví, nehmotné dědictví, historické archivy a knihovny, archeologické dědictví a kulturní dědictví nacházející se pod vodou, kulturní místa a kulturní krajiny).

Audiovizuální politika

V oblasti audiovize jsou stěžejními programy „Media Plus“ a „Media Training“, které podporují projekty audiovizuálního sektoru v oblasti rozvoje, distribuce, podpory a vzdělávání. Česká republika se stala členem těchto programů 30. července 2002 jako kandidátská země, vstupní poplatek pro oba programy činí pro ČR cca 13 miliónů Kč, který byl v roce 2002 plně hrazen z rozpočtu MK. Pro rok 2003 je potvrzen příspěvek ve výši 45% z rozpočtu programu PHARE.

Vzhledem k tomu, že podpis vstupu ČR do programu byl realizován se zpětnou platností, byly přijaty projekty předložené od ledna 2002.

IV.2.1.2. Volný pohyb osob

Oblast legislativní

Jde zejména o změnu zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, související s návrhem zákona o uznávání odborné kvalifikace státních příslušníků Evropských společenství – MK se týká tato úprava podmínek výkonu povolání restaurátorů a archeologů. Navrhovaná změna v souvislosti s výkonem povolání oprávněných osob přicházejících z členských států umožní přímou konfrontaci s progresivními odbornými metodami práce užívanými v daných oblastech v členských státech ES (např. s neinvazními metodami archeologických výzkumů, speciálními technologiemi restaurování atd.) a naopak umožní pracovat českým odborníkům v členských státech EU.

IV.2.1.3. Volný pohyb zboží

Oblast legislativní

Jde o zákon č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků, a zákon č. 214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropských společenství, které vytvářejí specifické podmínky na uvedeném

úseku, pokud jde o ochranu kulturních památek jako součásti národního kulturního pokladu při jejich nezákonném vyvezení z území České republiky, resp. za hranice členských států EU. Legislativa EU zajišťuje zvýšenou ochranu movitého kulturního dědictví.

Dne 12. června 2003 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 180/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků. Jeho platnost nastane dnem vstupu ČR do EU.

Zákon č. 214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropských společenství je právním předpisem, který upravuje oblasti, ponechané na právní úpravě jednotlivých členských zemí (např. stanovení příslušného ústředního orgánu nebo sankcí). Zákon č. 214/2002 Sb. nabyl účinnost dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky do Evropské unie v platnost. Vzhledem k tomu, že národní právní úprava podmínek pro vývoz předmětů kulturního dědictví se v jednotlivých členských zemích odlišuje (někde je dosti liberální jako např. ve Velké Británii, jinde je naopak velmi přísná jako např. v Itálii) a vzhledem k tomu, že mezi členskými zeměmi nejsou celní hranice, bylo třeba v zájmu ochrany před nezákonným vývozem toho, co je pro evropské kulturní dědictví podstatné a nepostradatelné, stanovit jednotné zásady platné pro celé celní území ES. Po vstupu ČR do EU je tedy vývoz věcí, pocházejících z ČR, které jsou kulturními statky ve smyslu nařízení Rady 3911/92/EHS, kontrolován při výstupu na hranicích celního území ES příslušnými celními orgány ES.

IV.2.1.4. Právo obchodních společností

V působnosti MK je část zahrnující duševní vlastnictví.

Oblast legislativní

Evropská legislativa o ochraně práv duševního vlastnictví je v podstatě záležitostí posledních deseti let a 7 směrnic týkajících se

- právní ochrany počítačových programů z roku 1991;
- práva na pronájem a půjčování a některých práv souvisejících s právem autorským z roku 1992;
- koordinace některých aspektů práva autorského a práv s ním souvisejících z hlediska satelitního vysílání a kabelového přenosu z roku 1993;
- harmonizace doby ochrany práva autorského a některých práv s ním souvisejících z roku 1993;
- právní ochrany databází z roku 1996;
- harmonizace některých aspektů práva autorského a práv s ním souvisejících v informační společnosti z roku 2001;
- práva na odměnu autora za opětný prodej originálu výtvarného díla;

vytváří pravidla jednotného trhu s předměty chráněnými právy duševního vlastnictví.

Česká republika přijala novou právní úpravu práv duševního vlastnictví autorským zákonem č. 121/2000 Sb., který nabyl účinnosti 1. prosince 2000. Autoři, výkonní umělci, výrobci zvukových a zvukově obrazových záznamů (kinematografických filmů), rozhlasoví a televizní vysílatelé a pořizovatelé databází jsou chráněni v ČR na úrovni, která je srovnatelná jen s členskými zeměmi EU, protože neexistují mezinárodní smlouvy, podle kterých by byla práva duševního vlastnictví chráněna v tomto rozsahu. Např. výrobci kinematografických filmů nepožívají mezinárodní ochranu jako samostatní nositelé práv souvisejících. Stejně nejsou mezinárodně chráněna práva pořizovatelů databází, resp. dosud se státy neshodly na ochraně investice vynakládané na databáze, které se využívají zejména v souvislosti s internetem.

V oblasti politických kritérií pro členství v EU se Ministerstva kultury týkají části:

IV.2.1.5. Kulturní práva /včetně národnostních menšin/

V ČR jsou vytvořeny podmínky pro naplňování a respektování kulturních práv všech občanů, včetně národnostních menšin. Kulturní politika ČR vůči národnostním menšinám je plně v souladu s evropskou legislativou a neočekává se tedy zásadní změna přístupu k této skupině obyvatel po vstupu ČR do EU. Zásadním dokumentem pro oblast kultury je Strategie účinnější státní podpory kultury, schválená usnesením vlády ČR č. 40/2001, v obecné rovině zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin v ČR, nařízení vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity.

IV.2.1.6. Svoboda vyznání

Oblast svobody náboženského vyznání je v České republice upravena Listinou základních práv a svobod, v jejímž Článku 2 je zakotveno, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání, v Čl. 3, že základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu mimo jiné víry a náboženství, v Čl. 15, že svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena a že každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání a konečně v Čl. 16, že každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu. Podle druhého odstavce Čl. 16 církve a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech. V odstavci 3 téhož článku je zakotveno, že zákon stanoví podmínky vyučování náboženství na státních školách.

Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon CNS) navazuje a upřesňuje na Listinu základních lidských práv a svobod.

Předmětem úpravy tohoto zákona je

- a) postavení církví a náboženských společností,
- b) vedení veřejně přístupných seznamů registrovaných církví a náboženských společností, svazů CNS, c) působnost Ministerstva kultury ve věcech církví a náboženských společností.

Současná právní úprava a z ní vyplývající praxe v této oblasti plně odpovídá standardům EU.⁸³

IV.3. Domácí a zahraniční přístupy k integraci cizinců ve vztahu ke kultuře

IV.3.1. Úvod do integrační problematiky

S cílenou politikou integrace cizinců se setkáváme běžně v celé západní a nyní i střední Evropě. Zejména v současné době je tato politika směřována k integraci (začleňování) do právního, zdravotního a sociálního systému dané země (včetně zabezpečení bydlení), k integraci na trh práce a k integraci do lokálních společenství. Integrační programy se týkají výlučně cizinců pobývajících v evropských zemích legálně nebo osob, které si pobyty snaží legalizovat, jak se v některých případech stává například u obětí obchodu s lidmi (Uherek – Skřivánková - Weinerová 2002). Cizinci jsou většinou posuzováni v několika kategoriích. Separátně se hovoří o žadatelích o azyl a azylantech, kteří mají

⁸³ Kolektiv autorů: Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, FF UK 2004 s. 73-76

specifický režim a pobytový status a jsou chráněni mezinárodním právem,⁸⁴ dále o pracovní migraci a dále o rodinách imigrantů, na které se vztahují právní regulativy o slučování rodin.

Programy integrace cizinců se většinou vztahují na cizinecké skupiny, které dlouhodobě pobývají na území cílové země. Ne na všechny cizinecké skupiny dlouhodobě pobývající na území hostitelské země se vztahují speciální regulativy mezinárodního práva; postavení těchto osob se řídí zákony dané země o pobytu cizinců, ovšem s přihlédnutím k mezinárodním úmluvám a normám, kterými jsou zejména:

- Všeobecná deklarace lidských práv
- Evropská úmluva o lidských právech
- Evropská úmluva o státním občanství
- Úmluva o právním postavení migrujících pracovníků
- Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti
- Evropská úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě
- Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin
- Revidovaná Evropská sociální charta

Přes tyto závazné normativy můžeme v jednotlivých evropských zemích zaznamenat tři odlišné přístupy k integraci cizinců, které jsou markantní zejména ve sféře vzdělávání a kultury. V různých textech se pojmenování těchto tří přístupů liší (srv. např. Brochman 1999: 11; Castles – Miller 1998: 336; Eriksen 1993: 123). V této práci je budeme nazývat:

- a) pracovně migrační
- b) asimilační
- c) multikulturní (menšinový).

Klasickými reprezentantem pracovně migračního přístupu je zpravidla označováno Německo, asimilačního Francie a multikulturního Nizozemí.

⁸⁴ Jedná se zejména o Úmluvu o právním postavení uprchlíků Organizace spojených národů z roku 1951 a Newyorský protokol z roku 1967

Charakteristiky těchto přístupů a zkušenosti s nimi představíme v následujícím textu, kde též předáme informaci o migrační situaci uvedených států.⁸⁵

IV.3.2. Německo a Francie

Počet cizinců přicházejících do Německa je mnohonásobně větší než počet cizinců přicházejících do České republiky. Za posledních 40 let do Německa imigrovalo přibližně 30 milionů osob a 21 milionů lidí z Německa odešlo do jiných zemí (Migration Review 1999). Tato čísla naznačují velkou pracovní migraci, na které se výrazně podílejí zahraniční dělníci.

V 90. letech 20. století byla do Německa největší imigrace ze všech členských států Evropské unie. V roce 2001 v Německu žilo 82 259 540 obyvatel, z nichž 74 962 723 byli občany Německa, 1 872 655 byli občany států EU a 5 424 152 byli občany států mimo EU (Euro-Can statistics 2003: 28). Cizinecké komunity v Německu jsou tvořeny zejména Turky, imigranty z bývalé Jugoslávie, Italy, Řeky, Poláky a Rakušany. Asi 25% cizinců žije ve velkých průmyslových městech. Celých 23% cizinců nalezneme v Berlíně a v Hamburku.

Migration Review rozlišuje následující skupiny imigrantů:

- imigranti z EU
- Spätaussiedler (němečtí přesídlenci do Německa)
- židovští migranti z bývalého Sovětského svazu
- uprchlíci⁸⁶ a jejich rodiny
- pracovní migranti ze států mimo EU (Migration Review 1999).

Práce správně připomíná, že přírůstek počtu imigrantů v dané zemi, přestože jsou kladné, nemusí znamenat výrazné zvyšování počtu cizinců v zemi, pokud zde efektivně probíhá naturalizace cizinců. Práce v tomto ohledu srovnává Německo s Francií a vyslovuje názor, že v Německu, na rozdíl od Francie, je naturalizace (s

⁸⁵ Kolektiv autorů: Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, FF UK 2004 s. 78

⁸⁶ Zde ještě vyděluje skupinu, které bylo poskytnuto útočiště před válečnými událostmi z bývalé Jugoslávie

výjimkou naturalizace tzv. Spätaussiedlerů) zdlouhavým procesem, zdlouhavějším než je evropský průměr (s.43). V čem tkví difference mezi francouzským a německým přístupem, vysvětluje Friedrich Heckemann v textu *Analysis of National Modes of Immigrant Integration: Germany* (Heckemann 1998). Heckemann zde ukazuje, že mnohé se odvíjí od rozdílného konceptu národa ve Francii a v Německu. Zatímco v Německu je koncept národa základní bází pro koncept občanství a získat občanství je umožněno teprve po dlouhodobém pobytu osobám integrovaným do německé společnosti, Francie má odlišný koncept národa, kdy občanství je bází pro sounáležitost s národním celkem, a také odlišnou tradici naturalizační politiky. „Tradičně je udělování občanství chápáno jako nástroj k integraci do národního celku“(s. 5).⁸⁷

Výsledkem je, že přestože je Francie považována za tradiční imigrační zemi zejména pro Maghreb a Polynézii, podle statistik pobývá na jejím území téměř o dvě třetiny méně cizinců ze zemí mimo Evropskou unii než v Německu. V roce 2000 měla Francie 58,519 mil. obyvatel, z nichž bylo 52,910 mil. (90,4%) Francouzů od narození, 2,363 mil. (4%) jich získalo francouzské občanství během života, 3,246 mil. (5,6%) je cizinců; z nich pak 1,187 mil. (2%) jsou občané jiných států Evropské unie a 2,058 mil.(3,5%) jsou občané států mimo EU (Lebon 2002).

Přestože se v Německu průtahy částečně zmenšily úpravou zákonných norem v 90.letech 20. století (zejména od roku 1993 se konstatuje podstatné sblížení zákonných úprav s dalšími zeměmi Evropské unie)⁸⁸, ještě dnes zaznamenáváme, že ve Francii a v Německu má na základě těchto odlišností vzdělávací a kulturní systém poněkud odlišné úlohy, neboť ve Francii z větší části homogenizuje již nové občany, zatímco v Německu se stále ještě jedná o právně specifickou skupinu cizinců, která vyžaduje specifickou péči.

Větší pružnost a benevolence k získávání občanství ve Francii má ovšem i ten aspekt, že naturalizovaní cizinci ve Francii mají nejen stejná práva, ale též povinnosti

⁸⁷ Zde ještě vyděluje skupinu, které bylo poskytnuto útočiště před válečnými událostmi z bývalé Jugoslávie

⁸⁸ Od roku 1993 mohou o německé občanství požádat cizinci žijící na území Německa 15 let, pokud nemají záznam v trestním rejstříku. Výjimku tvoří cizinci žádající ve věku 16 – 23 let, pokud alespoň 6 let v Německu navštěvovali školu a splňují ostatní podmínky (čistý trestní rejstřík). Ti mohou požádat již po osmi letech trvalého pobytu

jako Francouzi. Po stránce právní a sociální se jedná o dobrovolnou asimilaci, která má výrazný asimilační efekt i v oblasti kulturní.

I v Německu ovšem existuje tendence přiblížit život imigrantů životu německých občanů. Pro děti a mládež cizinců v SRN je od roku 1976 zavedena povinná školní docházka realizovaná většinou v němčině nebo v Bavorsku v rámci dvojjazyčných tříd, a soukromých řeckých škol v některých velkých městech; pro dospělé je rozvíjen systém výuky směřující k jejich konkurenceschopnosti na trhu práce. Friedrich Heckemann říká, že vzdělávací aktivity nejsou jednoznačně vůči cizincům zaměřeny akulturačně, resp. asimilačně. Právě dvojjazyčné třídy v Bavorsku dávají i prostor k integraci imigrantů do zdrojového prostoru migrace, pokud se rozhodnou k návratu. Tím se Německo liší od klasických imigračních zemí, jako je třeba právě Francie, kde je akulturační (asimilační) schéma výraznější. Heckemann touto tezí potvrzuje, že je Německo právem ještě stále započítáváno mezi státy s pracovně migrační politikou vůči cizincům (předpoklad návratu do země původu). Ještě v 70. letech 20. století se zde udržoval mýtus, že rozsáhlé turecké, řecké a postupně i jihoslovenské enklávy zde drží jen pracovní příležitosti, s jejichž ztrátou pravděpodobně skončí i pobyt cizinců v zemi. Proto je i tlak na kulturní přizpůsobení menší. O Francii naopak hovoříme jako o zemi s asimilační politikou vůči cizincům.

Přestože však Francie zaujímá asimilační politiku vůči cizincům, neznamená to, že je jednoznačně netolerantní vůči etnické jinakosti nebo regionálním zvláštnostem, neboť být příslušníkem národa v daném případě znamená na prvním místě právní postavení a včlenění do určité společenskopolitické kategorie a teprve na druhém místě kulturní konformitu (která ovšem také určitou roli hraje).

Přestože německá imigrační politika není označována jako asimilacionistická, kulturní integrační politika je soustředěna i na poznání a pochopení společnosti, v níž imigrant žije. Kulturní integrace by měla zahrnovat i internalizaci hodnot, norem, postojů a formování názorů imigranta. Tlak na kulturní konformitu s majoritním obyvatelstvem v Německu je patrný i ze zdrženlivého postoje německých zákonodárců přiznat velkým cizineckým komunitám status národnostních menšin, který se přiznává dlouhodobě usazeným menšinám, jakými jsou Dánové, Frízové,

(lužičtí) Srbové, Sinti a Romové. Hledání určitého kompromisního řešení je patrné z formulace Bundestagu, že „... cílem je integrace a zachování kulturní identity.“⁸⁹

V oblasti postojů k cizincům existují v jednotlivých zemích a sídlech určité diference, vytvářejí se lokální integrační modely. Friedrich Heckmann uvádí, že některá velká německá města proklamují multikulturní model soužití. Je to například Frankfurt nebo Norimberk; v jiných sídlech se naopak udržují pracovní migrační přístupy.

Tak jako jiné státy, i Německo, stejně jako Francie, si uvědomují, že podstatnou roli má pro cizince integrace do lokálních struktur a nestátních organizací a že cílem kulturní politiky je této integraci napomáhat. Zatímco však ve Francii jsou cizinci spíše stimulováni, aby se identifikovali jako Francouzi, v Německu jsou od této identifikace spíše odrazováni a označováni jako „Neo-Deutsche“ nebo „cizinci s německým pasem“. S těmito problémy se setkávají i etničtí Němci přesídlení z území bývalého SSSR, z Rumunska, Maďarska a dalších států východní Evropy a střední Asie.⁹⁰

IV.3.3. Holandsko

Holandsko s rozlohou 41 864 km² patří mezi malé evropské státy. Při sčítání lidu v roce 2001 mělo 15 985 538 obyvatel, z nichž 15 317 948 mělo nizozemské státní občanství. Z 667 590 cizinců, které sčítání zachytilo, bylo přibližně 210 tis. ze zemí EU, 126 tis. z ostatních evropských zemí a zbytek z mimoevropských států, především z Afriky a Asie.⁹¹ Zdaleka ne všichni, kdo při sčítání deklarovali státní občanství Nizozemí, se však v Nizozemsku skutečně narodili - část z nich bylo holandské občanství uděleno. Holandsko provádí velmi aktivní naturalizační politiku.

⁸⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündis 90 / Die Grünen „Situation der Bundespolitik Deutschland als Einwanderungsland“. Deutscher Bundestag. 13. Wahlperiode. Drucksache 13/5065 Bonn, s.37. Cit. dle Heckmann 1998

⁹⁰ Kolektiv autorů: Vztah státu ke kultuře. kulturní politika evropských zemí. Praha. FF UK 2004 s. 78-81

⁹¹ Výsledky sčítání in: www.cbs.n/cn/publications/articles/general/census-2001/tables-census-2001.htm cizována tabla 03, navštíveno 12. 3. 2004

V roce 2000, kdy se i zde začal počet udělených občanství snižovat, získalo státní občanství Nizozemí z každých 100 cizinců 7-8 osob. Ve Francii, která je také v udělování občanství považována za aktivní, získávalo ze 100 cizinců občanství 4-5 osob. V Německu to byli 2 – 3 osoby ze 100 (Trends in International Migration 2002: 94). Je třeba též upozornit, že sčítání lidu, domů a bytů zachytí jen část legálně dlouhodobě pobývajících cizinecké populace. Zpráva OECD uvádí, že v roce 2000 v Holandsku žilo legálně 1,6154 mil. osob narozených v zahraničí, tj. 10,1% obyvatel (Trends in International Migration 2002: 294). Tento údaj je oproti výsledkům sčítání více než dvojnásobný.

Holandsko zahájilo programy integrace cizinců na počátku 80. let a jejich charakter navazoval na dosavadní tradici politické kultury v Holandsku, která reaguje na okolnost, že v zemi se historicky vytvořilo několik vlivných ideologických a společenskopolitických uskupení. Zjednodušeně je nazvěme katolíci, protestanti, liberálové a socialisti. Tato uskupení jsou relativně stabilní, mají své společenské a politické instituce – politické strany, odbory, školy, sdružení, nemocnice, média, organizace sociálního zabezpečení. Jedná se tedy v podstatě o svébytné, samostatné jednotky a holandský stát jim vytváří určitou zastřešovací konstrukci. Friedrich Heckemann ve svém rozboru problematiky integrace cizinců z roku 1999 používá příměru pilířů a střechy společnosti (Heckemann 1999: 15).

Existence těchto celků ve společném státním útvaru předpokládá umění mediace konfliktů, hledání kompromisů a neustálého potvrzování demokratických základů státu zejména tím, že jednotlivá uskupení mají stejný přístup ke zdrojům, jež může stát poskytovat. Ve vztahu k cizincům byl uplatněn podobný přístup a tím začala být vytvářena báze pro úvahy o holandské multikulturní společnosti. Multikulturní přístup dával cizincům široké možnosti zasahovat do organizace školní výuky, získávat dotace na vlastní kulturní aktivity ve stejném rozsahu, jako ostatní skupiny obyvatel. Možnosti cizinců však zůstávaly v některých oblastech nevyužity, protože rovnoprávný přístup ke zdrojům automaticky neimplikuje jejich rovnoprávné využívání. Zároveň je takový přístup vlády nestimuloval ke sbližování s holandskou majoritní společností. Proto řada politických aktivit směřujících na podporu integrace imigrantů byla v polovině 90. let transformována na podporu integrace sociálně znevýhodněných obecně. Jednalo se zejména o programy týkající se bydlení a

zaměstnanosti cizinců, které jsou v Holandsku na jedné straně velkorysé, na druhou stranu, pokud na ně cizinec nereflektuje, ztrácí na určitou dobu nárok na sociální podporu nebo její část.

Zejména v 90. letech bylo o efektivitě multikulturního modelu v Nizozemí široce diskutováno. Přestože je dodnes Holandsko považováno za zemi multikulturní integrační politiky, zejména v 90. letech začaly holandské odpovědné úřady klást stále větší důraz i na jazykovou a kulturní integraci cizinců do majoritní společnosti. V roce 1996 zde byl vytvořen speciální integrační program - Inburgerings-beleid. Ten je směřován jak k imigračním skupinám, tak k azylantům. Program je povinný a je nutné do něj vstoupit bezprostředně po příjezdu do země. Sestává z kurzů jazykové výuky a kurzů věnovaných výuce kultury a institucí Nizozemí, a vztahuje se i k dalším dimenzím integrace. Jeho cílem je urychlit možnosti aktivní participace imigranta na životě země.

Multikulturní modely, které byly ještě v 80. letech 20. století považovány za optimální přístup k integraci cizinců, jsou v současné době podrobovány revizi. Jejich nesporným pozitivem je, že jsou vůči cizineckým komunitám nejvstřícnější, neboť zejména v oblasti jazykové a kulturní kladou na cizinecké komunity minimální adaptační nároky. Na druhé straně multikulturní modely mohou směřovat k etnické a kulturní uzavřenosti a výlučnosti jednotlivých celků, k problematické kompatibilitě a v důsledku toho i ke konfliktním situacím. To, co se zdá první generaci cizinců přínosem, může být pro druhou generaci handicapem, neboť cizinecká mládež z kulturně exkluzivních komunit bude mít komplikovanější přístup do majoritní společnosti, pokud bude usilovat o vyšší vzdělání, prestižní zaměstnání apod. Stinnou stránkou multikulturních modelů též může být fakt, že při nich cizinecké komunity často reprodukují prvky společenské organizace a soužití z jejich zdrojového prostoru, to znamená takové, před kterými se v cílové zemi snažili uniknout a které je nyní znovu svazují. Ne každému modelu s těmito riziky vyhovují.⁹²

⁹² Kolektiv autorů: Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí. Praha. FF UK 2004 s. 81-82

IV.3.4. Dánsko

Imigrační politika Dánska naznačuje určité kompromisní řešení. Rozlohou 43 075 km², a počtem obyvatel 5,17 mil. se Dánsko řadí k menším evropským státům. Podíl cizinců na počtu obyvatel má oproti České republice více než dvojnásobný. Je to přibližně 396 tis. osob. Většina z nich je zde v první generaci - nenarodila se zde (309 tis.), přičemž převládají cizinci, kteří nepřišli z EU, ze severských zemí a ze Severní Ameriky. Přišli ze třetích zemí, mezi které jsou v daném případě počítány také evropské země, jež nejsou v Evropské unii. Těchto cizinců je dohromady 293 tis., tj. 74% imigrantů a jejich potomků, pokud nejsou dánští občané.

Dánská vláda nepodceňuje oblast kulturní integrace, ale stejně jako Nizozemí nepovažuje kulturní integraci za ekvivalent asimilace: „...kulturní asimilace, konkrétně zbavování cizinců jejich původní kultury, jako jejich náboženství, způsobu odívání, stravovacích zvyklostí není předmětem integrace.“ (The Integration of Foreigners in the Danish Society 2001: 2) Dánové definují cílovou skupinu integrace cizinců jako uprchlíky a členy rodiny, kteří je následují (refugees or via family reunification - s. 3 a 7). Ve statistice ale též kalkulují s pracovní migrací a s potomky imigrantů, tj. s potomky dvojic, z nichž se ani jeden člen nenarodil v Dánsku. Dále předpokládá, že ani imigranti, ani jejich potomci nemají dánské občanství. Za Dány jsou považováni i potomci imigrantů, kteří se narodili v Dánsku a jejichž alespoň jeden rodič má dánské občanství.

Cílem integrace cizinců je v Dánsku, kromě jiného, zejména vzrůst zaměstnanosti mezi cizinci a tím pokles veřejných sociálních výdajů. Pokles veřejných výdajů díky vyšší zaměstnanosti cizinců je též dobrým argumentem pro prosazení integračních programů mezi voliči. Znamená to současně, že integrace cizinců se zaměřuje na cílovou skupinu z takzvaných třetích zemí, tj. ze zemí, jež nejsou dalšími severskými zeměmi, zeměmi Evropské unie a Severní Ameriky. Předpokládá se, že právě imigranti z oněch třetích zemí mají zhoršený přístup na pracovní trh (s. 3). Přístup na pracovní trh je považován za nejdůležitější předpoklad úspěšné integrace (3). Jsou k němu třeba zejména jazykové dovednosti, funkční

gramotnost, případně kvalifikační předpoklady. Fakt, že cizinci neuspějí na trhu práce, ohrožuje, kromě jiného, systém sociálního zabezpečení celého státu.

Expertní skupina sestavená dánským ministerstvem vnitra stanovila v roce 1999 sedm kritérií úspěšné integrace:

- Znalost jazyka a přiměřené vzdělání
- Zaměstnání
- Ekonomická nezávislost
- Život bez diskriminace
- Kontakt s dánskou společností
- Participace na politickém životě
- Základní společně sdílené hodnoty a normy (s. 9-10).

Poslední zmiňovaný bod znamená úctu k demokracii a základním lidským právům, vůli ctít zákony země a toleranci vůči odlišným hodnotám a normám. Autoři publikace přímo uvádějí, že se toto měřítko integrace nevyklučuje s deklarací, že si cizinci mohou zachovat svoji původní kulturu, tj. náboženství a oděvní a stravovací zvyklosti. Sdílení klíčových hodnot a norem je podmínkou participace na životě společnosti jako celku.

Zpráva konstatuje silné nedostatky ve všech sedmi vyčleněných oblastech. V oblastech, kterých se netýká ekonomická a vzdělanostní stránka existence cizince v dané zemi, však autoři zprávy jen obtížně nacházejí jasné ukazatele, na kterých by bylo možné stav cizineckých komunit dokumentovat.

S určitými obtížemi lze monitorovat například pocit diskriminace, který se u jednotlivých imigračních skupin liší. V uvedené studii je provedeno srovnání Bosenců a Somálců, ze kterého vyplývá, že Somálci mají v Dánsku větší problémy s diskriminací, než Bosenci. Například častěji se stává, že na ně příslušníci majoritního obyvatelstva pokřikují na ulici.

IV.3.5. Integrovaná politika v České republice ve vztahu ke kultuře

V českém prostředí jsou snahy o koncepční přístup k otázce integrace cizinců novinkou. Zaznamenáváme je až ve druhé polovině 90. let. Důvodem pro vytváření koncepce integrace cizinců na území České republiky byly:

- a) výrazný početní nárůst cizinců. Jestliže v roce 1989 zde bylo přibližně 35 000 legálně pobývajících cizinců, v roce 1995 to bylo již 130 000 cizinců přicestovalých na víza s platností delší než 90 dní a v roce 2002 již 231 608 cizinců s dlouhodobým nebo trvalým pobytem (Cizinci v České republice 2003).⁹³ Tato čísla zachycují jen část cizinců. Dalšími kategoriemi jsou turisté, tranzitní migrace, žadatelé o azyl apod. Hranice České republiky je velmi frekventovaně překračovaná. Jen v roce 2001 bylo na hraničních přechodech České republiky odbaveno 204 milionů cizinců (příjezd i výjezd),⁹⁴ z toho 95 tisíc jich nebylo vpuštěno do České republiky - z hraničních přechodů byli vráceni zpět;⁹⁵
- b) tlak veřejného mínění na vytváření koncepčních přístupů k migrační a integrační politice, který zamezuje kumulaci sociálních a bezpečnostních problémů majících dopady i na život majority;
- c) integrační problémy cizinců, které zahrnovaly jak obtíže v komunikaci s institucionálními strukturami, tak oblast formálních a neformálních kontaktů v lokálních společnostech;
- d) tlak evropských institucí na vytváření jednotných rámců migrační a integrační politiky, zejména ze strany orgánů Evropské unie, Rady Evropy a OSN, resp. Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

⁹³ Je však třeba upozornit, že počet legálně usazených cizinců od roku 1996 nestoupá tak výrazně jako v letech 1991 – 1996

⁹⁴ Nejvyšší počet cizinců překročil oběma směry hraniční přechody České republiky v roce 1996. Bylo to 214 milionů osob. Od roku 1996 počet každoročních odbavení cizinců na hranicích kolísá mírně nad dvěma sty miliony, pouze v roce 1999 klesl na 199 milionů

⁹⁵ Zdroj dat Policie České republiky, služba cizinecké a pohraniční policie

Výsledkem těchto snah a tlaků byl vznik orgánů a institucí, které se problematikou začaly zabývat a jejichž zkušenosti se týkají též oblasti kultury:

Do 31. 12. 2003 bylo ústředním organizátorem integrační koncepční činnosti na vládní úrovni Ministerstvo vnitra ČR. Jeho prvotním úkolem bylo vytvořit podmínky ke zřízení kooperačního orgánu, který se měl systematicky zabývat migrační politikou a integrací cizinců na území České republiky. V roce 1998 bylo na tehdejší odboru pro uprchlíky zřízeno oddělení integrace cizinců, odbor pro uprchlíky byl renovován a přejmenován na Odbor azylové a migrační politiky a ministrem vnitra byl pověřen koordinovat činnost nově zřízené *Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami*⁹⁶ Komise do 31. 12. 2003⁹⁷ pracovala na meziresortní bázi a mezi jejími členy byl též zástupce Ministerstva kultury ČR.⁹⁸

Komise začala pracovat v souladu se Zásadami koncepce integrace cizinců na území České republiky, které byly přijaty usnesením vlády ČR ze dne 7. července 1999. V nich byla charakterizována cílová skupina integrační koncepce jako legálně a dlouhodobě usazení cizinci⁹⁹ a stanoveny priority, ve kterých figuruje vytvoření legislativních podmínek a zajištění přístupu cílové skupiny k základním lidským právům a svobodám, včetně politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv a svobod. Je zřejmé, že cílová skupina byla vytýčena účelově i s ohledem na financování integrační politiky. Cílová skupina nezahrnovala azylanty, kteří mají ze zákona garantován integrační program pod gescí Ministerstva vnitra a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a dále nezahrnuje romské imigranty, kteří spadají pod jiné integrační programy.

⁹⁶ Komise byla zřízena v roce 2000 v souladu s usnesením vlády ČR č. 689, ze dne 7. července 1999. Tato komise ukončila svoji činnost ke dni 31. 12. 2003, kdy byla koordinační úloha programů integrace cizinců na území ČR převedena pod gesci Ministerstva práce a sociálních věcí ČR

⁹⁷ Komise ukončila svoji činnost ke dni 31. 12. 2003, kdy byla koordinační úloha programů integrace cizinců na území ČR převedena pod gesci Ministerstva práce a sociálních věcí ČR

⁹⁸ Komise ukončila svoji činnost ke dni 31. 12. 2003, kdy byla koordinační úloha programů integrace cizinců na území ČR převedena pod gesci Ministerstva práce a sociálních věcí ČR

⁹⁹ V rámci Koncepce integrace cizinců na území ČR byla cílová skupina zúžena a formulována jako: „dlouhodobě legálně usazení cizinci, kteří žijí na území ČR nejméně po dobu jednoho roku“ a vedle cizinců byli do cílové skupiny zahrnuti i občané ČR, neboť vstupují do každodenního a přímého kontaktu s cizinci.“ (citováno dle: www.mvcr.cz/uprchlici/cilskic.html, navštíveno 2. 3. 2004)

Komise pak měla na bázi těchto zásad za úkol vytvořit Koncepti integrace cizinců. Koncepce vznikala v pracovních skupinách a rozpadá se do dílčích oddílů, jejichž vytváření probíhalo ve spolupráci s resorty, pod jejichž gesci ta která oblast integrace spadá. V případě Ministerstva kultury se jedná o oddíl „Kultura, tradice, náboženství.“⁸⁷

Uvedený postup byl v rámci Evropy standardní a odpovídal formulování priorit integrační politiky ve vztahu k cizincům v takových materiálech, jakými byl například *Framework of Integration Policies* (Rámec integrační politiky), zpracovaný předsedkyní Odborné skupiny pro integraci a vztahy mezi komunitami Rady Evropy, Mary Coussey,⁸⁸ nebo *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*, zpracovaný vedoucím skupiny pro migrační politiku Rady Evropy Janem Niessenem.⁸⁹ Kladnou stránkou takového resortně diferencovaného postupu je, že se odpovědnost i povinnosti za integraci cizinců přenášejí na větší počet resortů, které jsou za dané oblasti zodpovědné a řídí aktivity v daných oblastech společenského života. Problematickou stránkou je, že ve skutečnosti se každý jednotlivec integruje nikoli v oblastech působnosti jednotlivých resortů, nýbrž ve své každodennosti a ve specifických lokálních podmínkách, takže na ústřední bázi lze vytvořit pouze základní rámce, jejichž kvalitu prověřuje až báze lokální. Komise ovšem byla tvořena i zástupci sdružení měst a obcí, nevládních organizací, církevních institucí, sociálními partnery a dalšími subjekty. Součástí její činnosti pak byly i určité decentralizační kroky, zejména zřízení okresních poradních orgánů pro integraci cizinců.

Můžeme konstatovat, že i v České republice projevily koncepční snahy v oblasti kultury tendenci na základě rovných příležitostí především vytvářet prostor k diverzitě. Proces integrace zde znamená vytváření podmínek, aby daná migrační skupina mohla naplňovat své specifické kulturní potřeby. Tento postup je v souladu se zmiňovanými texty Rady Evropy. Autoři textů se zde odvolávají zejména na Evropskou úmluvu o lidských právech a Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin. V materiálu *Rámec integrační politiky* se v oblasti náboženství píše: „Vlády

⁸⁷ Kolektiv autorů: *Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí*, Praha. FF UK 2004 s. 83-84

⁸⁸ Vyšlo též v češtině (Cousseyová 2002)

⁸⁹ Vyšlo též v češtině (Niessen 2002).

by měly již v raném stadiu zvážit, zda náboženské svobodě imigrantů a etnických národnostních menšin nejsou ze strany většinové populace kladeny překážky, ať už právního nebo faktického rázu.“ V oblasti kultury se pak vládám doporučuje:

- Stimulovat rozvoj umělecké tvorby menšin, podpořit vyškolení vedoucích pracovníků z dobrovolných kulturních organizací, vytvářet příležitosti pro veřejné výstavy a propagovat místní i celostátní akce oslavující rozmanitost.
- Zajistit kulturním společenstvím rovný přístup k finanční podpoře, zdrojům a daňovým úlevám, např. pro dobročinné organizace.
- Zajistit, aby existující instituce a akce citlivě reagovaly na kulturní rozmanitost a aby se členové jednotlivých společenství účastnili na přípravě a zajišťování programů.
- Sledovat kulturní politiku a zajistit, aby výstavy, festivaly, divadla a všechny další formy kulturního vyjádření imigrantů a etnických menšin měly dostatečnou podporu a finanční prostředky.
- Zvážit, jak v knihovnách zpřístupnit literaturu různých menšin.

V dokumentu je též věnována pozornost jazykové oblasti: „V multikulturních společnostech mohou být k propagaci pluralismu a kolektivní národní identity zapotřebí další strategie. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin od signatářů vyžaduje, aby podporovali duch tolerance a přijali opatření za účelem podpory vzájemného porozumění a respektu ke všem kulturním společnostem.“ Vládám se v této souvislosti doporučuje:

- Zvážit význam podpory multilingvismu.
- Zvážit potřebu zachovat dokumenty o dědictví kulturních společenství jako prostředek k porozumění různosti.
- Zvážit, jak by do národních symbolů, znaků a obřadů bylo možné začlenit symboly, znaky a obřady znázorňující různá menšinová společenstva (Cousseyová 2000).¹⁰⁰

¹⁰⁰ Coussey, M.: Rámec integrační politiky, Vydavatelství Rady Evropy 2000

Koncepce integrace cizinců na území České republiky byla schválena usnesením vlády ČR č. 1266 ze dne 11. prosince 2000 a její součástí je i analýza problémů zpracovávaná Ministerstvem vnitra na základě spolupráce s jednotlivými ministerstvy v pěti okruzích:

- pobytový status, naturalizace a politická participace
- zaměstnání, podnikání, bydlení
- sociální zabezpečení a zdravotní péče
- vzdělávání
- kultura, tradice, náboženství

Pro oblast kultury se zde konstatuje, že postavení cizinců v této oblasti odpovídá *Zásadám koncepce integrace cizinců*. Cizinci - podle výsledků analýzy - mohou svobodně uchovávat a dále rozvíjet svou kulturu a tradice. Mají zaručeno právo na všestranný rozvoj kulturního a náboženského života a v tomto smyslu nebyly identifikovány žádné legislativní překážky. Analýza dále říká, že kulturní činnost je podporována zejména formou grantů Ministerstva kultury a doporučuje vytvoření samostatného grantového programu, zaměřeného na podporu a prezentaci kulturních a náboženských aktivit cizinců.¹⁰¹ V prosinci roku 2000 se tyto formulace staly součástí usnesení vlády. Usnesením bylo současně uvolněno 20 milionů Kč na zajištění úkolů spojených s koordinací, zaváděním a realizací Koncepce integrace cizinců v roce 2001. Prostředky byly čerpány na základě plánů integračních politik jednotlivých ministerstev. Ministerstvo kultury ČR obdrželo na realizaci plánu integrační politiky v tomto roce 2 mil. Kč a na základě přijaté analýzy se soustředilo zejména na udělování grantů na projekty vztahující se k integraci cizinců v samostatném grantovém programu, který byl zaměřen na:

- a) kulturní, náboženské či nábožensko-kulturní aktivity cizinců dlouhodobě žijících v zemi a prezentaci těchto aktivit majoritní společností

¹⁰¹ Informace o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky a návrh Koncepce integrace cizinců na území České republiky.: Praha dne 30. 11. 2000, Praha. Ministerstvo vnitra ČR. Čj. OAM-857-2/2000

b) vytváření reálného mediálního obrazu o vztazích mezi kulturně a nábožensky odlišnými komunitami v České republice.¹⁰²

Konkurzu na udělení dotace se mohly zúčastnit právnické i fyzické osoby i různé typy sdružení, včetně občanských sdružení.

Částku 2 mil. Kč dostalo Ministerstvo kultury ČR na programy integrace cizinců také v roce 2002 a 2003. Na realizaci grantových projektů použilo v roce 2002 celkem 1,9 mil. Kč, 100 tis. Kč zůstalo ve státním rozpočtu.¹⁰³ Z hlediska zkušeností s problematikou integrace cizinců je relevantní otázkou, kdo se o danou částku ucházel a k jakému účelu ji hodlal využít. Na tuto otázku lze odpovědět na základě obsahové analýzy textů žádostí o dotaci z uvedených prostředků, které byly na ministerstvo kultury doručeny. Rozbor byl proveden u žádostí z roku 2001 a 2003.

V roce 2001 byl zájem o projekty na podporu integrace cizinců relativně velký. Ke konkursu bylo přihlášeno celkem 66 projektů podávaných 28 institucemi nebo jednotlivci. Z celkového počtu přihlášených projektů tvořily drtivou většinu, tj. 83%, projekty, které vytvořily instituce nebo jednotlivci z řad majoritního obyvatelstva. Mezi nimi přibližně polovina projektů měla takový charakter, že poskytovala možnost prostřednictvím pasivní recepce hlouběji proniknout do problémů, které cizinci mají v České republice nebo jinde ve světě, a seznámit se s jinými kulturami a s jejich problémy ve zdrojových zemích. Jako cílová skupina této pasivní recepce byla označována mládež nebo zájemci z řad majority, menšin a cizineckých komunit. Jednalo se velmi často o putovní výstavy, náměty na dokumentární filmy, přednášky; do této kategorie lze zařadit též návrhy na vydání slovníků, podporu studentských periodik, věstníků apod. V celkovém počtu podaných projektů tvořily takto zaměřené projekty 41%.

Druhou polovinu projektů podávaných institucemi a jednotlivci z řad majoritního obyvatelstva (z celkového počtu projektů se jednalo o 39%) tvořily

¹⁰² Informace o zkušenostech se zaváděním Koncepce integrace cizinců na území České republiky (určeno pro schůzi vlády ČR). Praha. Ministerstvo vnitra ČR, č.j. OAM-1547-9/2001

¹⁰³ Účinnost Koncepce integrace cizinců na území České republiky do roku 2002 a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie. Praha. Ministerstvo vnitra 31. prosince 2002, č.j. OAM 1494/2002, příloha 4

projekty organizované částečně nebo výlučně pro cizince, to znamená akce, kde se očekávala částečná nebo výlučná aktivní participace cizineckých komunit. Projekty orientované především nebo výlučně na cizince podávaly nestátní organizace a církevní sdružení dlouhodobě se zabývající cizinci nebo církevní organizace (některé z těchto projektů však předpokládaly třeba jen pasivní účast majoritní skupiny). Jednalo se například o organizování volnočasových aktivit pro cizince v uprchlických zařízeních, výukové programy pro cizince, saturaci náboženských aktivit pro cizince, kulturně poradenskou činnost, setkání výtvarně nadaných cizinců apod.

Projekty s částečnou participací cizinců pak pořádaly velmi často hudební nebo divadelní sdružení a agentury, které se zavazovaly uspořádat hudební, taneční nebo divadelní festivaly, na kterých se předpokládalo také vystoupení cizinců.

Jen dvě akce (3%) byly navrhovány deklarativně multietnickými sdruženími a jejich cílem bylo sblížení japonské a české a české a indonéské komunity žijící v ČR. 15% projektů bylo podáváno menšinovými nebo cizineckými subjekty; bohužel část z nich byly subjekty romské, kterým byly určeny grantové prostředky z jiných zdrojů. Kromě romských sdružení žádali o podporu jednotlivci a instituce zejména těch nejpočetnějších menšin a cizineckých skupin, a to Slováci, Vietnamci a Ukrajinci. Jedná se tedy o skupiny, které v českém prostředí působí dlouhodobě a u kterých můžeme předpokládat kooperaci cizinců, občanů České republiky narozených v zahraničí, a případně příslušníků menšiny dlouhodobě pobývajících na českém území. V případě vietnamských návrhů se ovšem jedná spíše o iniciativu jednotlivce. Těchto 15% navrhovaných projektů se zaměřilo na mediální prezentaci cizinecké a menšinové problematiky, na vzdělávání menšin a na rozvíjení vlastní specifické etnické, resp. národní kultury. Kulturní program, jak se v některých názvech pořadů přímo uvádí, by měl být též příležitostí k setkávání příslušníků jinoetnické skupiny, která je jinak rozptýlena v několika sídlech.

Bez ohledu na etnickou provenienci žadatele o dotaci byla většina projektů formulována tak, že deklarovala multikulturalitu, výuku nebo seznamování se z diverzitou a spolupráci jedinců a skupin různých kultur. Méně projektů mělo charakter homogenizační, případně akulturační. Jednoznačně lze takto hodnotit pouze jeden projekt výuky češtiny, který by ještě k tomu pod gesci ministerstva

kultury spadal jen částečně. (Řada projektů samozřejmě předpokládala, že při jejich realizaci bude docházet ke kulturnímu sblížení a že se při nich budou účastníci učit kulturu majority - jednalo se zejména o projekty na smíšené letní dětské tábory. Nebylo to však jejich primární náplní).¹⁰⁴

Během tří let existence specifického grantového systému na podporu integrace cizinců pod gescí ministerstva kultury se složení projektů měnilo jen zvolna. V roce 2003 bylo podáno 45 projektů od 33 institucí a jednotlivců. Ubylo projektů, jejichž zaměření jednoznačně neodpovídalo účelu dotace – subjekty žádající o podporu se s tímto systémem financování již naučily zacházet. Také ve struktuře projektů nastaly drobné změny. Mírně poklesl počet projektů vytvořených jednoznačně příslušníky majoritního obyvatelstva na 67%; projekty organizací menšin a cizinců zůstaly přibližně zachovány ve stejném počtu jako v roce 2001, ale nyní v podaných 45 projektech měly podíl 20%; zvýšil se počet akcí společností etnicky smíšených na 8,9%. O podporu v tomto roce v tomto roce nežádali z již zmiňovaných skupin Slováci, ale přibyli Arméni, Číňané a Afričan (zemi původu se nepodařilo zjistit). Ani jeden z projektů se nedal označit jako jednoznačně asimilační, akulturační nebo homogenizační, ve všech se konceptuálně pracovalo z kulturní diverzitou, multikulturalitou nebo interkulturalitou.

Lze si zde všimnout převahy projektů, které organizují majoritní instituce ve směru k cizineckým skupinám a deklarace multikulturality těchto projektů. Projekty spíše podporují diverzitu, učí ji vnímat, snaží se dát prostor cizineckým komunitám k životu v české společnosti. Tato charakteristika ovšem nevystihuje atmosféru ve společnosti jako celku, ale pouze zaměření nestátních institucí žádajících o grantovou podporu Ministerstva kultury. Z formulací žádostí o podporu vyplývá, že tyto instituce vnímají jako větší problém okolnost, že majoritní populace neumí akceptovat jinakost, než že příslušníci cizineckých skupin mají problémy s kulturní gramotností v oblasti kultury majoritní populace.

Mírný vzestup podílu žádajících subjektů, které v etnicko-kulturním smyslu slova nejsou majoritní populací je, domnívám se, pozitivním signálem, který

¹⁰⁴ Kolektiv autorů: Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, FF UK 2004 s. 84-88

naznačuje určitou efektivitu procesu integrace do sféry kultury. Signály, že o integraci usilují především příslušníci majoritní populace totiž budí podezření, že příslušníci cílové skupiny na prostředky, které jsou určeny pro jejich integraci sami „nedosáhnou“ a mohou se na své vlastní integraci podílet jen zprostředkovaně.

Příznačné pro kulturní sféru však je okolnost, že integrovanost může v dané situaci znamenat schopnost realizace vlastního kulturního modelu včetně požadavku o prostředky na jeho realizaci. Z hlediska udržení koherence společnosti jako celku by pak jistě bylo třeba věnovat více pozornosti etnicky smíšeným a multikulturním společnostem. Jejich existence pro fungování více kulturních uskupení v jednom státním celku je určitou laboratoří, neboť, jak říká Thomas Hylland Eriksen, k tomu, aby spolu dvě kultury byly schopny komunikovat, musí část své kultury ztratit a nahradit ji kulturou těch druhých.¹⁰⁵

V. Závěr

Z provedené analýzy pozitiv a negativ spojených se vstupem České republiky do Evropské unie je zřejmé, že přínosy převažují nad problémy či potenciálními riziky. K obdobnému závěru dospěly všechny země, které v uplynulém období požádaly o členství v Evropské unii a staly se jejími členy. Není náhodné, že žádná z členských zemí o vystoupení z Evropské unie neuvažuje. O členství v Evropské unii zatím požádalo dalších 9 zemí (mezi nimi i Turecko a Švýcarsko, které svou žádost následně zmrazilo), a očekává se, že jejich počet se v budoucnosti dále zvýší.

Zvláštní přitažlivost má Evropská unie pro malé evropské státy, jimiž zajišťuje nejen vysokou úroveň bezpečnosti a rozsáhlý trh pro jejich produkci, ale též platformu pro prosazování jejich ekonomických a politických zájmů v širším evropském rámci. Takovou příležitost prosadit se v rámci evropského regionu žádná z malých evropských zemí v historii neměla. To platí v plné míře též o České republice. Zůstat mimo Evropskou unii znamená zůstat na periferii hlavního

¹⁰⁵ Kolektiv autorů: Vztah států ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, FF UK 2004 s. 87-88

politického a ekonomického proudu současného i budoucího evropského vývoje. Vize Evropy 3. tisíciletí je stále více založena na rozšíření a integraci Evropské unie. Mimo Evropskou unii budou zatím stát pouze státy jako Rusko, které s ohledem na svou velikost a specifické mocenské zájmy, pravděpodobně nebudou v dohledné době do Evropské unie začleněny. Avšak i tyto země budou s Evropskou unií udržovat partnerské vztahy a budou se podílet na jejich celoevropských projektech.

Zejména v západní Evropě v současné době zaznamenáváme trend sblížení konceptů integrace cizinců. Deklarativně multikulturní země, jak je označováno například Nizozemí, implantují i homogenizační programy, zatímco země uplatňující pracovní migrační přístupy, například Německo, rozvíjejí i naturalizační programy.

Česká republika dodnes hledá optimální variantu. Již dnes je však zřetelné, že bude kompromisní. Efektivní programy orientované jak na zachování multikulturní diverzity, tak na kulturní homogenizaci se teprve vytvářejí a i kdyby se institucionální sféra v současné době rozhodla, že půjde cestou rychlé asimilační politiky, je vysoce pravděpodobné, že by ji nedokázala realizovat. Poučná je ovšem kalkulace, že v zemi pobývá tím méně cizinců ve specifickém sociálním a právním režimu, čím více se jich stává občany dané země a že kulturní politika přispívá k integraci dvěma způsoby. Jednak vytváří prostor k realizaci specifických náboženských a kulturních potřeb dané cizinecké skupiny, jednak vytváří prostor ke sblížení se s kulturou majoritního obyvatelstva. Obě tyto polarities jsou stejně důležité. Diverzita se zachová, ale nevyústí v odcizení a izolacionismus. Předpokládáme, že cizinci na území cílové země dlouhodobě nepřebývají proto, aby zde bezesbytku reprodukovali kulturní model země zdrojové (jinak by byla na místě otázka, proč vůbec někde cestovali), ale aby též získali něco nového – inovace, které jim země zdrojová nemůže poskytnout.

Evropská komise prohlásila rok 2006 Evropským rokem mobility pracovníků. Přínosem by mělo být zvýšení povědomí a pochopení výhod práce v zahraničí i nového povolání. Důležitým prvkem pro mobilitu pracovníků je změna dovedností a schopnost přizpůsobit se požadavkům nových odvětví a samozřejmě také překonání jazykových překážek. Na akce v rámci Evropského roku mobility je vyčleněno 6

milionů EUR, z nich cca 4 miliony budou určeny na financování projektů, které zvyšují povědomí o mobilitě.

Oficiální zahájení Evropského roku proběhlo ve dnech 23. a 24. února 2006 v Bruselu. 29.-30. září proběhne cca ve 100 evropských městech veletrh práce. Počítá se také se zpracováním řady studií o dopadech mobility a bude také udělena cena pro organizaci, která nejvíce přispívá mobilitě pracovníků.

V tomto roce se také 12 starých členských států EU rozhodne, zda budou nadále uplatňovat přechodné období pro omezení volného pohybu pracovníků z nových členských zemí na jejich území.

Cílem práce samozřejmě není vyčerpávající a kompletní analýza studovaných problémů. To ostatně neumožňuje ani rozsah rigorózní práce. Práce byla vedena spíše snahou přispět alespoň dílčím způsobem ke zpracování u nás dosud málo zpracované problematiky. Kategorii, která mě umožnila zásadním způsobem spojit problematiku veřejné správy, kulturní politiky a kulturních regionů je antropologicky vymezený pojem kultura. Kultura, tak jak tento pojem ve své práci používám, není pouze třídou pozitivních hodnot, které humanizují člověka. Kultura je především nadbiologický adaptivní systém, jehož prostřednictvím členové určité společnosti přetvářejí přírodní i sociokulturní realitu. Každá společnost musí prostřednictvím kulturních systémů a subsystémů zajistit fungování výroby, distribuci politické moci, předávání znalostí a fungování sociálního řádu. Právě sféra fungování sociálního řádu a zajištění sociální kontroly je oblastí, která je nejvíce ovlivňována veřejnou správou. Veřejná správa se tak stává významnou a nezastupitelnou oblastí kultury, zajišťující stabilitu a fungování společnosti. Z tohoto hlediska je možné veřejnou správu považovat za významný subsystém kultury, který si zaslouží hlubší kulturologickou reflexi. Proto také bylo fungování veřejné správy v podmínkách vstupu České republiky do Evropské unie předmětem méj disertační práce.

Vybraná bibliografie

1. Alan, J.: Etapy života očima sociologie, Praha, Panorama 1989
2. Alter, K. J.: Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe, Oxford, Oxford University Press 2001
3. Arnold, R.: Evropské právo a jeho aplikace v budoucím členském státě, Praha, C.H.Beck 2000
4. Barták, K.: Průvodce Evropskou unií, Edice průvodce EU, Praha Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2000
5. Bauman, Z.: Globalizace, Důsledky pro člověka, Praha, Mladá fronta 2000
6. Beatson, J., Tridimas, T. (eds): New Directions in European Public Law, Oxford, Hart 1998
7. Beck, A.: Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen, Baden-Baden, Nomos 1995
8. Bell, D.: Kulturní rozpory kapitalismu, Praha, Sociologické nakladatelství 1999
9. Bogdandy, A.: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, Baden-Baden, Nomos 1999
10. Buck, W.: Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes, Baden-Baden, Nomos 2000
11. Buman, Z.: Globalizace, Praha, Mladá fronta 2000
12. Burgi, M.: Verwaltungsprozess und Europarecht, München, Valen 1996

13. Caporaso, J., Cowles, M., Risse T. (eds.): *Transforming Europe. Europeanization nad Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001
14. Dausés, M. A., Věrný A.: *Evropské právo*, Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1988
15. Coussey, M.: *Rámec integrační politiky*, Vydavatelství Rady Evropy 2000
16. Fernandez Estaban, M. L.: *The Rule of Law in the European Constitution*. Hague, Kluwer 1999
17. Freedland, M., Sciarra, S. (eds): *Public Services and Citizenship in European*, Oxford, Clarendon 1998
18. Freud, S.: *O člověku a kultuře*, Praha, Odeon 1990
19. Gadamer, H. G.: *Idea dobra mezi Platónem a Aristotelem*, Praha, Oikoymenh 1994
20. Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: *Ústavní systém České republiky*. Praha, Prospektrum 1999
21. Giddens, A.: *Sociologie*, Praha, Argo 1999
22. Guild, E., Lesieur, G.: *The European Court of Justice on the European Convention on Human Rights*, London, Kluwer 1998
23. Gutt, G.: *Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen*, Baden-Baden, Nomos 1999
24. Had, M., Píkna. B.: *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*, Praha, Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2001
25. Had, M., Urban, L.: *První pilíř Evropské unie*, Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1997

26. Harlow, C.: *European Administrative Law and the Global Challenge, In The European Union in Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1999
27. Hakenbergová, W.: *Základy evropského hospodářského práva*, Praha, C.H.Beck: 2000
28. Hegels, S.: *EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos 2001
29. Hérítier, A. et al.: *Differential Europe. New Opportunities nad Constraints for National Policy-Making*. Lanham, Rowman & Littlefield 2001
30. Hofstede G.: *Kultury a organizace. Software lidské mysli*, Praha, Universita Karlova 1999
31. Hrdý, L. Soukup, V., Vodáková, A., : *Sociální a kulturní antropologie*, Praha, Sociologické nakladatelství 1993
32. Hudák, V., Huildfeldt H., Meegan, E. J.: *Regional Policy Goes East*, Oxford, EastWest Institute 1999
33. Ibañez, G.: *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law*, Hart, Oxford University, 1998
34. Janoušek, J. a kol.: *Metody sociální psychologie*, Praha, SPN 1986
35. Janků, M. Svobodová, A.: *Evropské právní prostředí*, Praha, Computer Press 1999
36. Joerges, Ch. (ed): *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press 2002
37. Kadeřábková, J., Mates, P., Postránecký, J., Wokoun, R.: *Úvod do studia regionálních a správních věd*, Praha, Codex Bohemia 1996

38. Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, Praha, Linde 1996
39. Knill, Ch.: The Europeanisation of National Administrations, Cambridge, Cambridge University Press 2001
40. Kohler-Koch, B, Eising, R. (eds): The Transformation of Governance in the European Union, London, Routledge 1999
41. Kolektiv autorů: Slovník světových literárních děl I. A II., Praha ,Odeon 1988
42. Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha, C.H.Beck 2002
43. Krejčí, O.: Mezinárodní politika, Praha, Victoria Publishing 1977
44. Ladeur, K. H, (ed): The Europeanisation of Administrative Law, Dartmouth, Aldershot 2002
45. Larsson T., Nomden, K., Petiteville, F. (eds): The Intermediate Level of Government in European States, Maastricht, EIPA 1999
46. Leary, S. Ó., Tiilikainen, T. (eds): Citizenship and Nationality Status in the New Europe, London, Sweet & Maxwell 1998
47. Marcou, G., Verebeliy, I.: New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe, Brusel, IISA 1993
48. Marmisse, A.: La libre circulation des décisions de justice en Europe, Limoges, Presses Universitaires de Limoges 2000
49. Matějů, M.: Sociologie kultury, Praha, UK Praha, 1989
50. Moderne, F., Marcou, G. (eds): L'idée de service public dans le droit des États et l'Union européenne, Paris, L'Harmattan 2001
51. Murphy, R.F.: Úvod do kulturní a sociální antropologie, Praha,

52. Nakonečný, M.: Motivace lidského chování, Praha, Academia 1996
53. Nehl, H. P.: Principles of Administrative Procedure in EC Law, Oxford, Hart 1999
54. Oppermann, T.: Europarecht. München, Beck 1999
55. Ortová, J.: Kulturní a sociální ekologie I., Praha, Karolinum 1996
56. Ortová, J.: Kulturní a sociální ekologie II., Praha, Karolinum 1997
57. Pajas, P., Rossiter, T. (eds): O Evropské unii Praha, MZV ČR 2000
58. Pavlíček, V. et al.: Suverenita a evropská integrace, Praha, Právnická fakulta UK 1999
59. Pešková, J.: Role vědomí v dějinách, Praha, NLN 1988
60. Perrin, J.C.: La région revisitée 1955, in Région et eménagement du territoire, Bordeaux, Ed Biere, 1995
61. Pešková, J.: Úvod do filozofie, Praha, FF UK 1996
62. Petříček, M.: Úvod do (současné) psychologie, Praha, Herman a synové, 1997
63. Píkna, B.: Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci, Praha, Policejní akademie ČR 2000
64. Pítrová, L., Pomahač, R.: Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 1. a 2. díl, Praha, Linde 2000-1

65. Plechanovová, B., Fidler, J.: Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941-1995. Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1997
66. Plos, J.: Úvahy o pojetí veřejné správy v podmínkách hl. m. Prahy, Praha, IHMP 1995
67. Pomahač R., Vidláková, O.: Veřejná správa. Praha, C. H. Beck 2002
68. Pomahač, R.: Místní orgány a evropské právo I-IV, In: Místní orgány a právo, Praha, Raabe 1999-2000
69. Pomahač, R.: Právo na místní samosprávu. Implementace Evropské charty místní samosprávy, Veřejná správa 1-2/2001
70. Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha, ISV 1999
71. Pomahač, R. Widemannová M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE 2002
72. Ricque C.: Les régions frontalières et l'intégration européenne, Geneve, Centre d'observation européen des régions 2002
73. Rideau, J. (ed): De la Communauté de droit à l'Union de droit. Paris, L.G.D.J. 2000
74. Schmidt-Assmann, T., Hoffmann-Riem, W. (eds): Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden, Nomos 1999
75. Schmitz, T.: Integration in der Supranationalen Union, Baden-Baden, Nomos 2001
76. Schoch, F. (ed): Das verwaltungsrecht als Element der europäischen Integration, Stuttgart, Boorberg 1995
77. Schwarze, J., Müller-Graff, P. Ch. (eds): Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung, Baden-Baden, Nomos EuR Beiheft 1/1998

78. Schwarze, J. (ed): Administrative Law under European Influence. On the convergence of the administrative laws of the EU Member States, Baden-Baden, Nomos 1996
79. Schwarze, J. (ed): EU Kommentar, Baden-Baden, Nomos 2000
80. Sharp, L.C.: The Rise of Meso-Government in Europe, London, Sage 1993
81. Sobotta, Ch.: Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union, Baden-Baden, Nomos 2001
82. Soukup, V.: Dějiny sociální a kulturní antropologie, Praha, UK Praha 1996
83. Soukup, V.: Přehled antropologických teorií kultury. Praha, Portál 2000
84. Soukup, V.: Dějiny antropologie. Praha, Karolinum Praha 2004
85. Tichý, L. et al.: Dokumenty ke studiu evropského práva, Praha, Linde 2002
86. Tichý, L. et al.: Evropské právo, Praha, C.H.Beck 1999
87. Tomášek, M.: Evropský systém ochrany bankovního klienta, Praha, Karolinum 2001
88. Touranie, A.: The Post-industrial Society, London, Wildword 1974
89. Tretera, I.: Nástin dějin Evropského myšlení, Praha, Paseka 2000
90. Tridimas, T.: The General Principles of EC Law, Oxford, Oxford University Press 2000
91. Tylor, E. B.: Primitive Culture, London, John Murray 1871

92. Velký sociologický slovník I.–II., Karolinum, Praha 1996
93. Věrný, A., Dausés, M. A.: Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora, Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1998
94. Weiler, J. H. H.: The Constitution of Europe, Cambridge, Cambridge University Press 1999
95. Widemannová M., Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace? Veřejná správa č. 21/05, příloha, týdeník vlády ČR., Praha 2005
(příloha)
96. Vodáček, L., Vodáčková, O.: Management na prahu 90. let, Praha, Institut řízení 1991
97. Zemánek, J.: Hospodářský rozvoj regionů jako problém dělby pravomocí v Evropské unii., Evropské právo 7/2001

Další prameny

- Basic Law for the Federal Republic of Germany, Bonn, Press and Information Office 1998
- Cesta do Evropské unie, Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj, Svazek č. 19, 2000, Svazek č. 30, 2002
- Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, No 106, et rapport explicatif, Conseil de l'Europe, 1998
- Delcamp, A. (introd): The European Charter of Local Self-government and its Monitoring System. Strasbourg, CLRAE 2000

- Evropská charta místní samosprávy, Sdělení Ministerstva zahraničních vztahů ČR č. 181/1999 Sb. m.s. Praha, MV ČR 1999
- Evropská sociální charta, Sdělení Ministerstva zahraničních vztahů ČR č. 14/2000 Sb. m.s., Praha, MV ČR 2000
- Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady, Sdělení Ministerstva zahraničních vztahů ČR č. 94/2000 Sb. m.s. , Praha, MV ČR 2000
- Drevet, J. F.: Regionální struktury v Evropě, Praha, Právník č. 5/1997
- Informace o zkušenostech se zaváděním Koncepce integrace cizinců na území České republiky (určeno pro schůzi vlády ČR). Praha, Ministerstvo vnitra ČR, č.j. OAM-1547-9/2001 tisk MV ČR P
- Kolektiv autorů: Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, FF UK 2004
- Komise evropského společenství: Bílá kniha – Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, Praha, ÚVM 1995
- Komise evropského společenství: Bílá kniha – Evropská sociální politika, cesta vpřed pro Unii, Praha, ÚVM 1994
- Komise evropského společenství: Bílá kniha – Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Praha, Ministerstvo kultury ČR 1996
- Les régions entre l' état et les collectivités locales, Etude comparative de cinq Etats Européens a autonomies regional ou Constitution Fédéral, Ministere de l'interieur, Paris, Centre d'Etudes et de Prévision 2003
- National reports on regionalisation and its effects on local self-government, CDLR (97) 2, Strasbourg, CoE

- Regional and Local Government in the European Union, The Committee of Regions, 1996
- Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives, Studies and texts, No.35, Council of Europe Press, 1994
- Régions, NUTS, Mars 1995, Luxembourg, Eurostat 1995
- Structural Actions 2000-2006, Commentary and Regulations, Guide, EU, EC, 2000
- The selection Process of CoR Members: Procedures in the member States, Office for Official Publications in EC, Luxembourg, 2001
- Účinnost Koncepce integrace cizinců na území České republiky do roku 2002 a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie. : Praha, Ministerstvo vnitra 31. prosince 2002, č.j. OAM 1494/2002, příloha 4.
- Úmluva o právním postavení uprchlíků Organizace spojených národů z roku 1951 a Newyorský protokol z roku 1967.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků a změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Praha, MVČR 1997
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, Praha, MVČR 1993
- Zákon č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků z celního území ES, Praha, MVČR 2001
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Praha, MVČR 2000
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, Praha, MVČR 2000
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, Praha, MVČR 1993

- Zákon č. 214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropských společenství, Praha, MVČR 2002
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a nezbytnosti regionálního rozvoje, Praha, MVČR 2000
- Zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, Praha, MVČR 2000
- Zákon č. 46/2000 Sv., tiskový zákon, Praha, MVČR 2000
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a TV vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb., Praha, MVČR 2002
- Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých zákonů, Praha, MVČR 2000
- Zákon č. 214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území ES, Praha, MVČR 2002
- Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky a návrh Koncepce integrace cizinců na území České republiky.: Praha dne 30. 11. 2000, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, Čj. OAM-857-2/2000.

Periodika:

Státní správa a samospráva (Veřejná správa), týdeník MV ČR, ročník 1995 – 2005,

Moderní obec, časopis, Praha ročník 1994 – 2005,

Ekonom, týdeník, Praha ročník 1999 – 2005

Internetové stránky:

<<http://www.unisis.cz>>

<<http://www.uroskop.cz>>

<<http://www.eurostat.cz>>

<<http://www.portal.gov.cz>>

<<http://www.europa.eu.int/youreurope>>

<<http://www.integrace.cz>>

<<http://www.mvcr.cz/vespra>>

<<http://www.mvcr.cz>>

<<http://www.mmr.cz>>

Struktura a funkční náplně generálních ředitelství Komise
(číslo ve druhém sloupci označuje odhad počtu pracovníků po dokončení
restrukturalizace)

1	Economic and Financial Affairs 500	Ekonomické studie, Analýza ekonomik členských států, Eurozóna, Světová ekonomika, Ekonomická evaluace politik EU, Analýza finančních trhů
2	Enterprise 1200	Průmyslová politika, Podpora malého a středního podnikání, Inovace, Služby - e-business – cestovní ruch, Průmysl a životní prostředí, Regulační rámec průmyslové výroby
3	Competition 500	Soutěžní politika, Kontrola fúzí, Telekomunikace a média, Finanční a služby - doprava, Těžký průmysl, Spotřební průmysl, Státní podpory
4	Employment and Social Affairs 700	Politika zaměstnanosti, Zaměstnanost v členských státech, Sociální dialog a právo, Sociální zabezpečení, Mezinárodní vztahy a komunikace, ESF
5	Agriculture 1000	Ekonomická analýza, Agrární legislativa, Rostlinná produkce, Živočišná produkce, Speciální produkce, Rozvoj venkova, Fondy, Mezinárodní spolupráce
6	Energy and Transports 1000	Legislativa a koordinace, TENs, Tradiční energetika, Nové zdroje energie, Pozemní a říční doprava, Letecká doprava, Námořní doprava
7	Environment 500	Koordinace, Environmentální politika, Jaderná bezpečnost, Přírodní zdroje, Průmysl a životní prostředí
8	Research 1300	Koordinace, Vědní politika členských států, Sociální aspekty vědy, Mobilita, Biologická sekce, Technická sekce, Ekosystémy
9	Information Society 900	Koordinace, Informační politika a legislativa, e-citizen, e-commerce, multimedia a vzdělávání, e-průmysl, nové technologie
10	Fisheries 250	Koordinace a legislativa, Mezinárodní rybolov, Ochrannářská politika, Související politiky
11	Internal Market 400	Koordinace, Veřejné zakázky, Finanční instituce, Překážky volného pohybu, Volný pohyb informací, Finanční trhy
12	Regional Policy 400	Kohezní politiky, Iniciativy EU, Regionální programy v jednotlivých státech, Financování a kontrola
13	Taxation and Customs Union 400	Koordinace, Celní politika, Daňová politika, Podpůrné programy
14	Education and Culture 600	Vysokoškolské programy, Výchova k odborným povoláním, Kultura-audiovizuální politiky - sport, Mobilita mládeže, Financování a kontrola

15	Health and Consumer Protection 300	Koordinace, Ochrana spotřebitele, Vědecko-výzkumná síť, Bezpečnost potravin, Rostlinolékařský a veterinární úřad, Veřejné zdraví
16	Justice and Home Affairs 150	Volný pohyb osob - azylová politika – civilněprávní justice- boj proti drogám, Policejní spolupráce - organizovaný zločin - trestněprávní justice- rozšíření EU
17	External Relations 700	Zahraniční a bezpečnostní politika, Lidská práva, Teritoriální sekce, Koordinace mezinárodní spolupráce, Sekce služeb
18	Trade 300	Analýza vnějších obchodních vztahů, Ochrana obchodování, Vztahy k mezinárodním obchodním organizacím, Sektorová sekce, Inovace v mezinárodním obchodě
19	Development 700	Strategie rozvojové pomoci, Mezinárodní rozvojová spolupráce, Teritoriální sekce, Financování a kontrola
20	Enlargement 300	Teritoriální sekce, Koordinace, Financování a kontrola
21	Personnel and Administration 3000	Personální politika, Práva zaměstnanců, Podpůrné služby
22	Budget 400	Výdaje, Příjmy, Pokladní správa, Centralizované finanční služby
23	Financial control 300	Interní audit, Předběžná finanční kontrola

106

Členské státy Evropské unie

 Belgie	 Česká republika	 Dánsko	 Estonsko	 Finsko
 Francie	 Irsko	 Itálie	 Kypr	 Litva
 Lotyšsko	 Lucembursko	 Maďarsko	 Malta	 Německo
 Nizozemí	 Polsko	 Portugalsko	 Rakousko	 Řecko
 Slovensko	 Slovinsko	 Spojené Království	 Španělsko	 Švédsko

Belgie

Království Belgie (Koninkrijk België, Royaume de Belgique, Konigtum Belgien)



Rok přistoupení:	Zakládající člen
Rozloha:	30 518 km ²
Počet obyvatel:	10 275 000
Hlavní město:	Brusel (Brussel, Bruxelles)
Forma státu:	konstituční monarchie, federální stát
Administrativní členění:	3 národní celky (Vlámsko, Valonsko, Brusel), 10 provincií
Jazyky:	francouzština, holandština, němčina
Průměrná délka života (M; Ž):	74.5; 80.8
HDP:	265,791 mil. €
HDP (PPS/oby.):	25,860 €
Míra inflace (R2003):	1,4 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	8,5 %



Česká republika



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	78 866 km ²
Počet obyvatel:	10 256 000
Hlavní město:	Praha
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	14 krajů
Jazyky:	čeština
Průměrná délka života (M; Ž):	72.5; 79
HDP na 1 obyvatele Kč na ob., běžné ceny	269 450
HDP, r/r v %	4,4 %
Míra inflace (R2004):	2,8 %
Míra nezaměstnanosti	8,3 %
(R2004)	

Estonsko

Republika Estonsko (Eesti Vabariik)



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	45 226 km ²
Počet obyvatel:	1 415 000
Hlavní město):	Tallinn
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	15 krajů
Jazyky:	estonština
Průměrná délka života (M; Ž):	65.2; 77.0
HDP:	7 404 mil. €
HDP (PPS/oby.):	10 230 €
Míra inflace (R2003):	2,7%
Míra nezaměstnanosti (R2003):	9,2%



Finsko

Republika Finsko (Suomen Tasavalta)



Rok přistoupení:	1995
Rozloha:	337 030 km ²
Počet obyvatel:	5 183 000
Hlavní město:	Helsinky
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	6 provincií
Jazyky:	finština, švédština
Průměrná délka života (M; Ž):	74.9; 81.5
HDP:	143 422 mil. €
HDP (PPS/oby.):	24 500 €
Míra inflace (R2003):	0,7%
Míra nezaměstnanosti (R2003):	9,1%



Francie

Francouzská republika (République française)



Rok přistoupení:	Zakládající člen
Rozloha:	543 945 km ²
Počet obyvatel:	59 765 000
Hlavní město:	Paříž (Paris)
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	22 regionů, zámořská území
Jazyky:	francouzština
Průměrná délka života (M; Ž):	75.6; 82.9
HDP (2004):	1 648,4 mil. €
Růst HDP (2004)	2,3 %
Míra inflace (R2004):	2,1 %

Irsko

Republika Irsko (Poblacht na h'Éireann, Republic of Ireland), Irsko (Éirie; Ireland)



Rok přistoupení:	1973
Rozloha:	70 280 km ²
Počet obyvatel:	3 883 000
Hlavní město:	Dublin
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	26 hrabství
Jazyky:	irština (gaelština), angličtina
Průměrná délka života (M; Ž):	73.0; 78.5
HDP:	133 375 mil. €
HDP (PPS/oby.):	29 600 €
Míra inflace (R2003):	1,5%
Míra nezaměstnanosti (R2003):	4,5 %



Struktura obyvatelstva: 41% pod 25 let, 24% mladší 15ti let.

Itálie

Italská republika (Repubblica Italiana)



Rok přistoupení:	Zakládající člen
Rozloha:	301 230 km ²
Počet obyvatel:	57 715 000
Hlavní město:	Řím (Roma)
Forma státu:	republika, regionální stát
Administrativní členění:	20 regionů
Jazyky:	italština; v oblastech se zvláštní autonomií též němčina, francouzština, slovinština
Průměrná délka života (M; Ž):	76.8; 82.9
HDP:	1 300 926 mil. €
HDP (PPS/oby.):	23 580 €
Míra inflace (R2003):	2,9%
Míra nezaměstnanosti (R2003):	8,5%



Litva

Litevská republika (Lietuvos Respublika)



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	65 200 km ²
Počet obyvatel:	3 601 000
Hlavní město:	Vilnius
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	10 okresů
Jazyky:	litevština
Průměrná délka života (M; Ž):	65,9; 77,4
HDP:	15 539 mil. eur
HDP /PPS/oby.):	10 050 euro
Míra inflace (R2003):	- 0,8%
Míra nezaměstnanosti (R2003):	11,5%



Lotyšsko

Lotyšská republika (Latvijas Republika)



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	64 589 km ²
Počet obyvatel:	2 366 000
Hlavní město:	Rīga
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	26 okresů a 7 měst
Jazyky:	lotyština
Průměrná délka života (M; Ž):	65,5; 77,0
HDP:	8 758 mil. eur
HDP (PPS/oby.):	8 890 euro
Míra inflace (R2003):	1,9 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	10,7 %



Lucembursko

Velkovévodství Lucembursko (Grand-Duché de Luxembourg; Grossherzogtum Luxemburg)



0 Rok přistoupení:

Zakládající člen



Rozloha:	2 586 km ²
Počet obyvatel:	395 000
Hlavní město:	Lucemburk (Luxembourg)
Forma státu:	konstituční monarchie, unitární stát
Administrativní členění:	3 okresy
Jazyky:	lucemburština, francouzština, němčina
Průměrná délka života (M; Ž):	75.3; 80.8
HDP:	23 095 mil. €
HDP (PPS/oby.):	45 270 €
Míra inflace (R2003):	1,9 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	4,2 %

Maďarsko

Republika Maďarsko (Magyar Köztársaság)



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	93 030 km ²
Počet obyvatel:	10 075 000
Hlavní město:	Budapešť (Budapest)
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	19 žup
Jazyky:	maďarština
Průměrná délka života (M; Ž):	68.3; 76.6
HDP:	72 002 mil. eur
HDP (PPS/oby.):	13 400 euro
Míra inflace (R2003):	6,0%
Míra nezaměstnanosti (R2003):	5,9%



Malta

Republika Malta (Repubblika Ta' Malta)



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	316 km ²
Počet obyvatel:	397 000
Hlavní město:	Valletta
Forma státu:	republika, unitární stát
Jazyky:	maltština, angličtina
Průměrná délka života (M; Ž):	75,8; 80,5
HDP:	4 511 mil. eur
HDP (PPS/oby.):	16 800 euro
Míra inflace (R2003):	5,8 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	9,0 %



Německo

Spolková republika Německo - (SRN) Bundesrepublik Deutschland (BRD)



Rok přistoupení:	Zakládající člen
Rozloha:	357 021 km ²
Počet obyvatel:	83 251 000
Hlavní město:	Berlín (Berlin)
Forma státu:	republika, federální stát
Administrativní členění:	16 spolkových zemí
Jazyky:	němčina
Průměrná délka života (M; Ž):	74,8; 80,0
HDP:	2 129 200 mil. €
HDP (PPS/oby.):	24 050 €
Míra inflace (R2003):	1,0 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	9,8 %



Nizozemí

Království Nizozemsko (Koninkrijk der Nederlanden)



Rok přistoupení:	Zakládající člen
Rozloha:	41 526 km ²
Počet obyvatel:	16 067 000
Hlavní město:	Amsterdam
Forma státu:	konstituční monarchie, unitární stát
Administrativní členění:	12 provincií a 2 zámořská území
Jazyky:	nizozemština
Průměrná délka života (M; Ž):	75.9; 80.6
HDP:	452 949 mil. €
HDP (PPS/oby.):	26 570 €
Míra inflace (R2003):	2,8 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	4,7 %



Polsko

Republika Polsko (Rzeczpospolita Polska)



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	312 685 km ²
Počet obyvatel:	38 625 000
Hlavní město:	Varšava (Warszawa)
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	16 vojevodství
Jazyky:	poština
Průměrná délka života (M; Ž):	70,2; 78,4
HDP:	184 570 mil. eur
HDP (PPS/oby.):	10 400 euro
Míra inflace (R2003):	0,7 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	18,9 %



Portugalsko

Portugalská republika (República Portuguesa)



Rok přistoupení:	1986
Rozloha:	92 391 km ²
Počet obyvatel:	10 084 000
Hlavní město:	Lisabon (Lisboa)
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	18 krajů, 2 autonomní oblasti (Azory, Madeira)
Jazyky:	portugalština
Průměrná délka života (M; Ž):	73,4; 80,4
HDP:	132 874 mil. €
HDP (PPS/oby.):	16 830 €
Míra inflace (R2003):	3,4 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	6,8 %



Rakousko

Republika Rakousko (Republik Österreich)



Rok přistoupení:	1995
Rozloha:	83 858 km ²
Počet obyvatel:	8 169 000
Hlavní město:	Vídeň (Wien)
Forma státu:	republika, federální stát
Administrativní členění	9 spolkových zemí
Jazyky:	němčina
Průměrná délka života (M; Ž):	75,6; 81,6
HDP:	223 203 mil. €
HDP (PPS/oby.):	26 910 €
Míra inflace (R2003):	1,3 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	4,5 %



Řecko

Řecká republika (Elliniki Dimokratia)



Rok přistoupení:	1981
Rozloha:	131 940 km ²
Počet obyvatel:	10 645 000
Hlavní město:	Athény (Athinai)
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	51 prefektur, 1 oblast se zvláštním statutem
Jazyky:	řečtina
Průměrná délka života (M; Ž):	75.4; 80.7
HDP:	153 940 mil. €
HDP (PPS/oby.):	17 820 €
Míra inflace (R2003):	3,7 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	9,3 %



Slovensko

Slovenská republika



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	48 845 km ²
Počet obyvatel:	5 422 000
Hlavní město:	Bratislava
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	8 krajů
Jazyky:	slovenština
Průměrná délka života (M; Ž):	69.5; 77.6
HDP:	29 294 mil. eur
HDP (PPS/oby.):	11 900 euro
Míra inflace (R2003):	4,0 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	16,6 %



Slovensko

Republika Slovensko (Republika Slovenija)



Rok přistoupení:	2004
Rozloha:	20 273 km ²
Počet obyvatel:	1 933 000
Hlavní město:	Lublaň (Ljubljana)
Forma státu:	republika, unitární stát
Administrativní členění:	obce (občiny)
Jazyky:	slovinština
Průměrná délka života (M; Ž):	72.1; 79.6
HDP:	24 497 mil. eur
HDP (PPS/oby.):	16 920 euro
Míra inflace (R2003):	6,4 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	6,4 %



Spojené království

Spojené království Velké Británie a Severního Irska (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)



Rok přistoupení:	1973
Rozloha:	244 820 km ²
Počet obyvatel:	59 778 000
Hlavní město:	Londýn (London)
Forma státu:	konstituční monarchie, unitární stát
Administrativní členění:	4 historické země, 59 hrabství, zámořské dependence a zámořská území
Jazyky:	angličtina
Průměrná délka života (M; Ž):	75.7; 80.4
HDP:	1 590 278 mil. €
HDP (PPS/oby.):	26 380 €
Míra inflace (R2003):	3,1 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	4,7 %



Španělsko

Království Španělsko (Reino de España)



Rok přistoupení:	1986
Rozloha:	504 782 km ²
Počet obyvatel:	40 077 000
Hlavní město:	Madrid
Forma státu:	konstituční monarchie, regionální stát
Administrativní členění:	19 autonomních oblastí
Jazyky:	španělština
Průměrná délka života (M; Ž):	75.7; 83.1
HDP:	741 218 mil. €
HDP (PPS/oby.):	21 200 €
Míra inflace (R2003):	4,2 %
Míra nezaměstnanosti (R2003):	11,2 %



Švédsko

Království Švédsko (Konungariket Sverige)



Rok přistoupení:	1995
Rozloha:	449 964 km ²
Počet obyvatel:	8 877 000
Hlavní město:	Stockholm
Forma státu:	konstituční monarchie, unitární stát
Administrativní členění:	21 krajů
Jazyky:	švédština
Průměrná délka života (M; Ž):	77.7; 82.1
HDP:	265 645 mil. €
HDP (PPS/oby.):	25 340 mil.€
Míra inflace (R2004):	0,4 %
Míra nezaměstnanosti (R2005):	5,6 %