

Vysoká škola: Univerzita Karlova v Praze
Fakulta: Právnická fakulta
Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Diplomová práce

**INSTITUCIONÁLNÍ A PRÁVNÍ RÁMEC PŘESHraniČNÍ
SPOLUPRÁCE V EVROPĚ**

Vedoucí diplomové práce:
Doc. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Vypracovala:
Jana Žaloudková
5. ročník
V Praze dne 10.6.2006

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila
prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.


Jana Žaloudková

V Praze dne 10. 6. 2006

Poděkování

Autor této diplomové práce by chtěl poděkovat Doc. JUDr. Richardovi Pomahačovi, Csc. a Ing. Vladimíru Šourkovi za cenné připomínky, podněty a pomoc při vypracování této práce.

Motto:

Hranice jsou „jizvy dějin“. Přeshraniční spolupráce pomáhá zmírňovat nevýhody těchto hranic, překonávat okrajovou polohu hraničních oblastí a zlepšovat životní podmínky obyvatel. Měla by zahrnovat všechny kulturní, sociální, hospodářské i infrastrukturní oblasti života. Poznání a porozumění sousedů jsou právě tak důležité jako budování důvěry.¹

¹ Preambule Evropské charty hraničních a přeshraničních regionů, 1995

Abstrakt

Jak již název diplomové práce napovídá a úvodní motto dokresluje, předmětem zájmu této studie bude přeshraniční spolupráce v Evropě. Tímto oborem, který v poslední době prochází velkými změnami a rozvojem, se zabývají nejen nejdůležitější evropské nadnárodní instituce, pro které přeshraniční spolupráce představuje jen jednu z mnoha oblastí zájmu, ale také organizace, které jsou zakládány výlučně s cílem podpořit subjekty přeshraniční spolupráce.

V úvodní části diplomové práce se seznámíme se stručným historickým vývojem přeshraniční spolupráce v Evropě. Následující kapitola definuje základní pojmy. Po vymezení hranic a hraničních regionů jsou přestaveny hlavní myšlenky a principy přeshraniční spolupráce a poslední oddíl je věnován euroregionům jako nejdůležitějším institucím přeshraniční spolupráce.

V třetí části již opustíme teoretickou rovinu a budeme zkoumat institucionální zázemí pro nadnárodní spolupráci v oblasti regionální politiky v příhraničních oblastech Evropy. Středem naší pozornosti se stanou dvě nadnárodní organizace, které vzájemně aktivně spolupracují – Rada Evropy, pod jejíž záštitou vznikl Kongres místních a regionálních orgánů Evropy a Evropská unie, která se v této oblasti angažuje až od počátku devadesátých let minulého století. Práci těchto institucí doplňuje Sdružení evropských hraničních regionů, který představuje organizaci sdružující subjekty na regionální a lokální úrovni. V popředí našeho zájmu budou i mezinárodní právní dokumenty přijaté výše zmíněnými institucemi a předpokládaný vývoj v nejbližších letech. Závěrečná kapitola je věnována zhodnocení práce zkoumaných organizací.

Obsah:

1. Úvod	3
2. Teoretické vymezení základních pojmů	5
2.1. Hranice, hraniční regiony	5
2.2. Přeshraniční spolupráce	6
2.2.1. Vývoj	6
2.2.2. Základní principy přeshraniční spolupráce	6
2.2.3. Typy přeshraničních struktur	7
2.3. Euroregiony	8
3. Evropský institucionální a právní rámec přeshraniční spolupráce	10
3.1. Rada Evropy	10
3.1.1. Institucionální rámec Rady Evropy	10
3.1.1.1. Statut Rady Evropy a její hlavní orgány	10
3.1.1.2. Další instituce Rady Evropy	12
3.1.1.2.1. Evropský soud pro lidská práva	12
3.1.1.2.2. Komisař pro lidská práva Rady Evropy	12
3.1.1.2.3. Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy	12
3.1.2. Právní úprava přeshraniční spolupráce přijatá Radou Evropy	17
3.1.2.1. Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány	17
3.1.2.1.1. Základní ustanovení Úmluvy	18
3.1.2.1.2. Vzorové mezistátní dohody	22
3.1.2.1.3. Rámcové dohody, stanovy a smlouvy mezi místními úřady	24
3.1.2.2. Dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány	27
3.1.2.3. Protokol č. 2 k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány týkající se meziregionální spolupráce	29
3.1.3. Činnost Rady Evropy v oblasti přeshraniční spolupráce v současné době a v nejbližší budoucnosti	30
3.1.4. Hodnocení významu aktivit Rady Evropy v oblasti	

přeshraniční spolupráce	31
3.2. Evropská unie	33
3.2.1. Institucionální rámec Evropské unie	34
3.2.1.1. Evropská komise	34
3.2.1.2. Rada Evropské unie	35
3.2.1.3. Evropský parlament	36
3.2.1.4. Výbor regionů a další instituce Evropské unie	37
3.2.2. Programy Společenství na podporu přeshraniční spolupráce	39
3.2.2.1. Iniciativa Interreg	39
3.2.2.1.1. Interreg I (1990 – 1993) a Interreg II (1994 – 1999)	40
3.2.2.1.2. Interreg III	40
3.2.2.2. Program Phare CBC	42
3.2.2.3. Programy k podpoře přeshraniční spolupráce od roku 2007 až 2013	43
3.2.3. Porovnání nástrojů a politiky Evropské unie a Rady Evropy v oblasti přeshraniční spolupráce	45
3.3. Sdružení evropských příhraničních regionů (AEBR)	47
3.3.1. Institucionální rámec Sdružení evropských hraničních regionů	48
3.3.1.1. Hlavní cíle a úkoly Sdružení evropských hraničních regionů	48
3.3.1.2. Členství ve Sdružení evropských hraničních regionů	49
3.3.1.2.1. Kategorizace členství	49
3.3.1.2.2. Práva a povinnosti členů	50
3.3.1.3. Orgány AEBR	50
3.3.1.3.1. Generální shromáždění	50
3.3.1.3.2. Výkonný výbor	51
3.3.1.3.3. Generální tajemník	51
3.3.2. Výsledky činnosti AEBR	51
3.3.2.1. Evropská charta hraničních a příhraničních regionů	52
3.3.2.2. Program LACE	53
4. Závěrečné shrnutí	55
5. Použitá literatura a zdroje	56
6. Přílohy	59

1. Úvod

V integrující se Evropě prochází přeshraniční spolupráce konjunkturou, nabízí nové možnosti pro rozvoj příhraničních oblastí a prosazuje se i v částech Evropy, kde ještě v poměrně nedávné době byly sousedící země rozděleny takřka nepropustnou bariérou – státní hranicí. Problematika přeshraniční spolupráce není ani zdaleka nová, ačkoli se v posledních desetiletích dočkala změny v chápání jejího významu.

Ve více jak tisícileté historii existence hranic na území Evropy nalzáme v dějepisných pramenech důkazy o množství sporů o hraniční oblasti jednotlivých panství a později států. V raných obdobích středověku k nim přispívalo i nejasné označení hranice jako takové – zde se nejednalo o v krajině pevně vyznačenou linii, ale spíše o *široké hraniční pásy (močály, lesy, luhy)*.² Přibývající konflikty s sebou přinesly potřebu konkretizace. Nejprve v místech, které působily největší problémy, a postupem času s nástupem centralizace a absolutní moci panovníka se i v ostatních oblastech začínaly objevovat první hraniční znamení – hromady polen narovnané do „čtyř stran“ (gran)³, které se v určitých vzdálenostech kladly na pomyslnou hraniční čáru. *Hranice jako souvislá linie byla produktem státotvorného procesu raného novověku*.⁴

V druhé polovině 19. století s postupným rozšiřováním rejstříku lidských svobod se zvyšovala mobilita a frekvence přestupu hranic, které ke své prvotní funkci – oddělení území panovníka od ostatních - přidaly i další, v následujících letech zcela převažující aspekt - kulturně společenský, tedy jazykový, národní a politický.

Dvacáté století bylo poznamenáno především dvěma světovými válkami. Zejména v průběhu druhé v pořadí sehrálo pohraničí jednotlivých států často klíčovou úlohu a bylo cíleně ničeno válečnými operacemi.

Poválečná Evropa kontrastně na jedné straně hranice zvýrazňovala, v případě oddělení západního bloku od východního a na druhé straně naopak nastoupila cestu k vytvoření jednotného společenství států bez vnitřních omezujících hraničních linií. Poslední desetiletí minulého století po pádu železné opony a změně politických poměrů s tím spojených proběhlo ve znamení silných integračních snah, které vyústily ve vznik Evropské unie a na počátku 21. století v podstatné rozšíření řad jejích členů.

Při naplnění myšlenky evropské integrace by hranice nebyly již dále „jízvami dějin“,

2 Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004. str. 36

3 Tyto znamení se nacházela především na území obývaném Slovany a dala vzniknout slovu „hranice“.

4 Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004. str. 37

jak jsou nazvány v preambuli Evropské charty hraničních a přeshraničních regionů. Z hraničních linií, které doposud státy oddělovaly a mnohdy mezi nimi vytvářely faktickou bariéru, by se měly stát jejich spojnicí.

Pro usnadnění dosažení tohoto cíle jsou po celé Evropě již několik desítek let zakládány tzv. euroregiony, které napomáhají překonávat ekonomické, společenské a právní rozdíly přeshraničních regionů, které trpěly četnými nevýhodami jejich okrajové polohy v rámci státu a zároveň vytvářejí možnost pro bližší spolupráci hraničních států a jejich začleňování do společné Evropy.

Euroregiony představují zatím nejvyšší stupeň koordinace. K naplnění hlavní myšlenky přeshraniční spolupráce je však využívána celá řada institutů, které jsou podporovány mezinárodními organizacemi. Tato práce by měla přispět k jejich přiblížení především z obecného hlediska – představením činností mezinárodních organizací v oblasti přeshraniční spolupráce.

2. Teoretické vymezení základních pojmů

2.1. Hranice, hraniční regiony

Hranice obecně představují *dělicí linie mezi dvěma prostorovými jednotkami. Můžeme hovořit o prostorových hranicích, které jsou definovány společenskou aktivitou a prostorem, který závisí na charakteru příslušné společenské aktivity (např. hranice jazykové, náboženské, kulturní, sociální atd.),*⁵ nebo které vymezují státní území. Z tohoto pohledu se jedná o *předěl, který prostorově delimituje různé právní řády, nejčastěji dva vnitrostátní právní systémy, někdy vnitrostátní a mezinárodní právní řád (hranice mezi státním územím a mezinárodním prostorem, např. kosmickým).*⁶ Nesmíme však zapomínat, že hranice není pouhá „linie“, ale přesněji plocha vycházející z nitra Země, protínající její povrch a oddělující vzdušný prostor suverénního státu.

Hranice mohou být děleny různým způsobem, jak již z výše uvedeného vyplývá. Zstaneme-li u geografického pojetí hranice jako oddělení státních území a v kontextu s přeshraniční spoluprací, zaujme nás dělení podle propustnosti, které ve své odborné práci definoval profesor Jörg Maier (1990)⁷ - na hranice uzavřené, otevřené a částečně otevřené. Propustnost hranic spojuje s kulturním, sociálním a hospodářským rozvojem příhraničních regionů, které dělí podle stejných kritérií.

Zavřený příhraniční region je příznačný centralizovaným politickým systémem s nepropustnou hranicí. Pro tyto oblasti je typické, že v důsledku snahy o shromažďování zásob, obyvatelstva a moci do centrálních oblastí státu, dochází k výrazné diferenciaci mezi středem a periferií. V těchto případech nelze mluvit o přeshraniční spolupráci vůbec.

Jejich protipólem jsou otevřené příhraniční regiony, jejichž hranice se vyznačují vyšší propustností, která je však jednostranně orientovaná vně vlastního regionu. Ani zde nenajdeme vzhledem k jednostrannosti přeshraniční spolupráci na odpovídající úrovni.

Částečně otevřenou hranici mají regiony, které fungují jako tzv. *systém mostu* mezi sousedními státy. Otevřenost představují hraniční přechody (mosty), přes které se uskutečňuje výměna zboží a osob. Právě u tohoto typu hranic a přilehlých regionu je největší potenciál pro přeshraniční spolupráci, ke které může docházet různými způsoby.

5 Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004. str. 48

6 Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. Obecná část. Masarykova Univerzita, Brno 2002. str. 61

7 Maier, J.: Staatsgrenzen und ihre Einfluss auf Raumstrukturen und Verhältnismutster. Univerzita Bayreuth, 1990

2.2. Přeshraniční spolupráce

Cílem programů přeshraniční spolupráce je podpora hospodářské a sociální integrace příhraničních území prostřednictvím odstraňování přetrvávajících bariér a posilování jejich rozvojového potenciálu. Jsou posilovány vzájemné hospodářské, společenské a kulturní vztahy, společná péče o přírodní bohatství, rozvoj cestovního ruchu a budování flexibilního trhu práce.⁸

2.2.1. Vývoj

První konkrétní projekty se objevily na počátku 50. let 20. století na hranicích mezi zeměmi západoevropskými (Německo – Nizozemsko, Německo – Francie) a severoevropskými (Norsko – Švédsko – Finsko). Zde vznikaly iniciativy na podporu příhraničních regionů s cílem překonání historických bariér a zajištění míru a celkové zvýšení životní úrovně v okrajových oblastech. Nejprve odděleně po obou stranách hranice, avšak toto řešení nevedlo k uspokojivým výsledkům, a proto začalo zakládání přeshraničních sdružení obcí jako základ spolupráce.

Založení Asociace evropských hraničních regionů v roce 1971 znamenalo začátek nové etapy vývoje přeshraniční spolupráce. Hlavním cílem tohoto nadnárodního fóra byla koordinace a všeobecná pomoc příhraničním regionům při vytváření nových struktur spolupráce. V nejbližším desetiletí se v západní Evropě počet sdružení zabývajících se touto problematikou zhruba zdvojnásobil i zásluhou dosažení Jednotného evropského trhu a tento trend vydržel i v následujících letech.

V posledním desetiletí minulého století po změně politické situace se rozvíjely formy přeshraniční spolupráce i ve střední a východní Evropě. Jejich pozici ulehčovaly příklady západoevropských struktur fungujících po mnoho let a široká podpora od mezinárodních organizací.

2.2.2. Základní principy přeshraniční spolupráce

Pro úspěšnou přeshraniční spolupráci je důležité akceptování základních pravidel.

Mezi nejdůležitější principy patří⁹:

⁸ <http://www.strukturalni-fondy.cz/uzemni-spoluprace> (6.1.2006)

⁹ Zdroj:

http://www1.osu.cz/home/Rumpel/JEAN%20MONET/Prezentace/Preshranicni_spoluprace_Wilam.pdf
(6.1.2006)

1. Partnerství. Tento princip obsahuje dvě roviny. V první řadě se jedná o partnerství vertikální, které představuje vztahy mezi různými úrovněmi správy, tedy mezi orgány Evropské unie, státu a lokálními úřady. V druhém případě mluvíme o partnerství horizontálním, která za partnery označuje rovnocenné partnery po obou stranách státní hranice.
2. Subsidiarita. Důraz při rozdělování kompetencí je kladen na postup „zdola nahoru“, od orgánů místní nebo regionální úrovně, přes národní správu až po nadnárodní instituce. Hlavní důvody upřednostňování nižšího stupně představují fyzická blízkost místnímu obyvatelstvu a znalost prostředí a aktuálních problémů.
3. Existence přeshraniční strategie nebo koncepce. Jejich účelem je poskytnutí informací a analýzy *pro integrovaný a dlouhodobý přístup, který definuje specifické cíle a priority rozvoje, v jejichž rámci se mohou realizovat jednotlivé projekty.*¹⁰
4. Společné struktury na regionální úrovni, které vznikají k zabezpečení fungování přeshraniční spolupráce.

2.2.3. Typy přeshraničních struktur

Vznik přeshraničních struktur je ovlivněn mnoha faktory – jak pozitivními, tak negativními. Příkladem pozitivního faktoru je především ochota sousedních partnerů k přeshraniční spolupráci, negativního rozdílná legislativa a tedy rozdílné pravomoci při usměrňování socioekonomického rozvoje sousedních regionů. *Pro samotnou spolupráci existují různé formy právních dohod mezi státními, regionálními i lokálními orgány. Na základě těchto dohod jsou buď vytvořeny nové organizace s přeshraničním dosahem, nebo dochází k přizpůsobení či propojení existujících orgánů.*¹¹

Pro klasifikaci přeshraničních struktur je nutné si nejprve stanovit kritéria. Mezi ty nejběžnější patří:

- a) Složení partnerství – partneři mohou být kombinací orgánů státní správy a samosprávy na národní, regionální nebo lokální úrovni, popř. i nestátních subjektů (např. neziskové organizace apod.).
- b) Organizace a způsobilost - nabízejí se varianty jako společný nebo oddělený sekretariát, společný pracovní tým či samostatné pracovní skupiny a mimo jiné spadají pod toto kritérium i otázka společných finančních zdrojů.
- c) Funkce a pravomoci – varíují od informačních funkcí přes koordinované až po zcela

¹⁰ http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.gb.pdf (6.1.2006)

¹¹ Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování? Akademie věd České republiky, 2004. str. 176

společný přeshraniční rozvoj. V poslední jmenované kategorii jde u konkrétních projektů o jejich zpracování, výběr, schvalování, řízení.

V kontextu těchto kritérií můžeme rozlišovat tři základní typy přeshraničních struktur¹²:

1. Různé institucionální organizace. Tato skupina v sobě zahrnuje celou řadu možností pro spolupráci. Může se jednat o informační či konzultační fóra, která vznikají za podpory regionálních nebo lokálních orgánů, další variantou jsou tzv. příhraniční komunální korporace, které řeší problémy na mikroúrovni a vyskytují se v mnoha formách s rozmanitým obsahem a intenzitou spolupráce.
2. Pracovní společenství. Jedná se o struktury založené na základě pracovních dohod a jejich působnost je značně limitována účelem vzniku. Hlavní slovo v těchto společenstvích si ponechávají územní orgány, výjimečně se zřizují speciální řídicí orgány. Velmi často dochází k jejich přeměně na euroregiony v důsledku rozšíření jejich kompetencí.
3. Euroregiony. Jedná se o právnické osoby s rozsáhlými pravomocemi a všestranným zaměřením.

2.3. Euroregiony

„Euroregion“ (nebo také euregio, euregion, europaregion) znamená sdružení územních jednotek (např. okresů, obcí i spolků sousedních zemí) za účelem výměny informací a zkušeností, společného řešení problémů a spolupráce přes hranice především na komunální úrovni.¹³

Pojem „euroregion“ byl poprvé použit v roce 1958 pro konkrétní projekt v rámci německo-holandské přeshraniční spolupráce a později se *vžil jako obecné označení příhraničních oblastí různých států, které vzájemně intenzivně spolupracují.¹⁴*

Ne každé sdružení, které provozuje svoji činnost po obou stranách hranice, patří mezi euroregiony. Kritéria pro zařazení do této kategorie stanovilo Sdružení evropských hraničních regionů (AEBR). Euroregionem je:

- sdružení místních a regionálních orgánů po obou stranách státní hranice, s možností parlamentního shromáždění, které disponuje

¹² Vedle institucionalizovaných forem přeshraniční spolupráce existuje i neméně důležitá individuální rovina, která však je vedlejší pro účely této práce.

¹³ Jeřábek, M. (editor): Geografická analýza pohraničí České republiky. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, Praha 1999. str. 159

¹⁴ <http://www.visehrad.info/index.php?ID=clanek&IDc=96> (1.11.2005)

- stálým sekretariátem, vlastním technickým a administrativním zázemím a vlastními zdroji, a které může být:
 - a) soukromoprávní povahy se základem v neziskových organizacích nebo nadacích, které respektují platné vnitrostátní právo po obou stranách hranice, nebo
 - b) na základě veřejného práva, založen na mezinárodních dohodách, počítaje mimo jiných s účastí místních orgánů.¹⁵

Právní status euroregionu může být značně rozdílný. Na evropském kontinentě nalezneme tyto varianty:

- zájmové sdružení bez právní subjektivity,
- evropské ekonomické zájmové uskupení,
- nezisková organizace,
- pracovní společenství bez právní subjektivity,
- veřejný orgán.

V českých podmínkách se obvykle jedná o první možnost ve formě dobrovolného sdružení právnických osob.

Zatímco výše popsané aspekty zohledňují především teoretické podmínky fungování euroregionu, lze si vytyčit i praktické předpoklady pro přeshraniční spolupráci:

- *přítomnost větších center po obou stranách hranice, v nichž je dostatečný ekonomický, kulturní, ale i personální potenciál,*
- *určitá blízkost vyplývající z fyzické vzdálenosti, rovněž tak příbuznosti historické, kulturní, politické atd.,*
- *akceptovatelná rozdílnost na bázi komplementarity, vzájemně se doplňující části,*
- *schopnost formulovat společnou, dostatečně přitažlivou ideu – vizi pro spolupráci k oboustrannému prospěchu.*¹⁶

Život euroregionů do značné míry ovlivňuje legislativa, v první řadě vnitrostátní právní řád, popř. právní řády zúčastněných států a pak především mezinárodní právní úprava, v tomto případě právo evropské, kterému je věnována následující kapitola.

15 Překlad autora: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Transfrontier_cooperation/Euroregions/2Definition.asp#TopOfPage (1.11.2005)

16 Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004. str. 81

3. Evropský institucionální a právní rámec přeshraniční spolupráce

3.1. Rada Evropy

Rada Evropy (Council of Europe, Conseil de l'Europe) je nejstarší mezinárodní organizací evropských zemí. V současné době čítá čtyřicet šest členských států¹⁷, probíhají přístupové rozhovory s Běloruskem a významný status pozorovatele má pět států – Japonsko, Kanada, Mexiko, Spojené státy americké a Vatikán. Prvořadým cílem Rady Evropy je *usilovat o hospodářskou, sociální, kulturní, vědeckou a právní spolupráci a mezinárodní zákonodárství*.¹⁸ Činnost Rady se uskutečňuje pomocí jejích orgánů, jejichž základní pravomoci jsou stanoveny ve Statutu Rady Evropy, a dalších institucí, z nichž je v kontextu s přeshraniční spoluprací nejdůležitější Kongres místních a regionálních orgánů.

3.1.1. Institucionální rámec Rady Evropy

3.1.1.1. Statut Rady Evropy a její hlavní orgány

Statut Rady Evropy (dále jen „Statut“), její základní dokument, byl podepsán 5. května 1949 v Londýně. Mezi zakládající členy patřila Belgie, Dánsko, Francie, Nizozemí, Irsko, Itálie, Lucembursko, Norsko, Řecko, Švédsko, Turecko a Velká Británie. V platnost vešla 3. září téhož roku, kdy byla naplněna podmínka uložení sedmé ratifikační listiny u vlády Spojeného království Velké Británie a Severního Irska.

Z formálního hlediska obsahuje preambuli a čtyřicet dva článků, které jsou rozděleny do deseti kapitol se samostatnými názvy. V první kapitole je vytyčen cíl této organizace – *dosažení větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany uskutečňování ideálů a zásad ... a usnadňování jejich hospodářského a společenského rozvoje*.¹⁹ Z její působnosti jsou výslovně vyloučeny otázky týkající se národní obrany.²⁰

Následující kapitola upravuje podmínky členství a to jak jeho vzniku, tak zániku, ke kterému může dojít dvojím způsobem. V prvním případě se jedná o možnost dobrovolného vystoupení (článek 7), nebo může být členský stát v krajním případě při

17 Úplný seznam členských států viz Příloha č. 1

18 Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky. Nakladatelství Libri, Praha 1999. str. 377

19 Statut Rady Evropy, článek 1, písmeno a)

20 Problematika národní obrany spadala do kompetence nově založené mezinárodní organizace NATO (založena 4. 4. 1949) a byla výsadou spíše amerických, než evropských politiků.

vážném porušení základních principů *dočasně zbaven svého práva na zastoupení a požádán Výborem ministrů, aby vystoupil*,²¹ popř. nevyhoví-li této žádosti, může Výbor rozhodnout o jeho vyloučení. Zvláštní pozornost je věnována „přidruženému členu“ (článek 5), který nemá oprávnění na zastoupení ve Výboru ministrů, ale účastní se pouze na práci v Parlamentním shromáždění.

Všeobecná ustanovení v kapitole třetí definují orgány Rady Evropy (Výbor ministrů – kapitola čtvrtá, Parlamentní shromáždění – kapitola pátá), sídlo (Štrasburk) a úřední jazyky (angličtina a francouzština).

Hlavním orgánem této organizace je Výbor ministrů, který jedná jejím jménem (článek 13). Každý členský stát je reprezentován jedním představitelem, kterým za běžných okolností je ministr zahraničních věcí dané země. Činnost Výboru ministrů vymezuje článek 15 a sestává se z posuzování *opatření směřujících k naplňování cíle Rady Evropy, včetně sjednávání úmluv ... a přijímání společných postupů vládami členských států*,²² dává doporučení jednotlivým vládám a má právo požadovat od nich potřebné informace. Mezi jeho podstatné oprávnění náleží zřizování poradních a technických výborů nebo komisí (článek 17).

Poradním orgánem Rady je Parlamentní shromáždění. Náplní jeho činnosti je *jednat a přijímat doporučení o každé otázce týkající se cíle a působnosti Rady Evropy*.²³ V současné době má 315 představitelů a stejný počet náhradníků, kteří jsou jmenováni nebo zvoleni národními parlamenty ze svých členů. Počet představitelů každého státu stanoví článek 26 Statutu.²⁴ Parlamentní shromáždění se schází jednou za rok na řádném zasedání, jednotlivá jednání (na rozdíl od zasedání Výboru ministrů) jsou veřejná. Mimořádná zasedání mohou být svolány na návrh Výboru ministrů nebo předsedy Shromáždění a po jejich vzájemné dohodě.

Kapitola šestá se zabývá postavením Sekretariátu Rady Evropy, který *pomáhá oběma orgánům*.²⁵ Je tvořen *generálním tajemníkem, náměstkem generálního tajemníka a nezbytným personálem*,²⁶ v současnosti se jedná o zhruba tisíc osm set lidí.

Následující kapitola rámcově definuje postupy financování Rady. Osmá kapitola zakotvuje základní výsady a imunity pro Radu Evropy, představitele členů a Sekretariátu na území členských států. Předposlední kapitola určuje postup přijímání doplňků Statutu a poslední s podtitulem *Závěrečná ustanovení* řeší ratifikační proces a platnost této listiny.

21 Statut Rady Evropy, článek 8

22 Tamtéž, článek 15, písmeno a)

23 Tamtéž, článek 23, písmeno a)

24 Seznam počtu představitelů jednotlivých členských států viz Příloha č. 2

25 Statut Rady Evropy, článek 10

26 Tamtéž, článek 36, písmeno a)

3.1.1.2. Další instituce Rady Evropy

3.1.1.2.1. Evropský soud pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva (European Court of Human Rights, dále jen „Soud“) je stálý soudní orgán Rady Evropy se sídlem ve Štrasburku. Je tvořen 45 soudci, kteří jsou voleni Parlamentním shromážděním na základě návrhů signatářských států Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). *Mandát soudce je šestiletý, každé tři roky dochází k obměně poloviny soudců.*²⁷ Ačkoli počet soudců odpovídá počtu stran Úmluvy, není vyloučena stejná státní příslušnost více z nich, protože soudci vystupují jako *soukromé osoby*.²⁸

Náplň činnosti Soudu se dělí do dvou základních skupin. V první řadě se jedná o mezistátní případy (článek 33 Úmluvy), kdy se Soud zabývá údajným porušením ustanovení Úmluvy a Protokolů smluvní stranou na základě oznámení jiného signatářského státu. V druhé řadě vyřizuje soud individuální stížnosti od osob, nevládních organizací nebo skupin osob *považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní*²⁹ jednou ze smluvních stran.

3.1.1.2.2. Komisař pro lidská práva Rady Evropy

Úřad Komisaře pro lidská práva (Commissioner for Human Rights) byl založen v roce 1999 a jeho sídlem je Štrasburk. Činnost Komisaře stanovuje Rezoluce (99)50, přijatá Výborem ministrů 7. května 1999 a je rozdělena do tří bodů. Prvořadým úkolem Komisaře je rozvoj výchovy k lidským právům a informovanosti o lidských právech v členských státech. Dále Rezoluce vyžaduje, aby *zjišťoval případné nedostatky v právním systému a praxi členských států s ohledem na dodržování lidských práv*.³⁰ A v neposlední řadě, aby *pomáhal rozvíjet účinné dodržování a plné užívání lidských práv tak, jak jsou zakotveny v různých dokumentech Rady Evropy*.³¹

3.1.1.2.3. Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy

V roce 1994 byla Radou Evropy přetransformována Stálá konference místních a regionálních orgánů Evropy (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe) na Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy (Congress of Local and

27 Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky. Nakladatelství Libri, Praha 1999. str. 121

28 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, článek 21 ve znění Protokolu č. 11

29 Tamtéž, článek 34

30 <http://www.radaevropy.cz/i5.php> (3.11.2005)

31 Tamtéž

Regional Authorities of the Council of Europe, déle jen „CLRAE“ nebo „Kongres“).

Jeho činnost vychází ze Statutární rezoluce (2000) 1 Výboru ministrů, jejíž článek 2 vyjmenovává cíle Kongresu. CLRAE:

- a) *zajišťuje podíl místních a regionálních orgánů na uskutečňování ideje evropské jednoty, jak jej definuje článek 1 Statutu Rady Evropy, a také jejich reprezentaci a aktivní účast na práci Rady;*
- b) *předkládá návrhy Výboru ministrů pro podporu místní a regionální demokracie;*
- c) *podporuje spolupráci mezi místními a regionálními orgány;*
- d) *podporuje v rozsahu svých závazků kontakty s mezinárodními organizacemi v rámci vnějších vztahů Rady Evropy;*
- e) *úzce spolupracuje na jedné straně s národními demokratickými sdruženími místních a regionálních orgánů a na druhé straně s evropskými organizacemi reprezentujícími místní a regionální orgány členských států Rady.³²*

Mezi další činnosti Kongresu patří příprava pravidelných zpráv o stavu místní a regionální demokracie ve všech členských i kandidátských zemích Rady a zvláště sledování zavádění zásad Evropské charty místní samosprávy (European Charter of Local Self-Government) do praxe.

Ve vztahu k Výboru ministrů a Parlamentnímu shromáždění má postavení poradního orgánu. Hlavní instituce Rady Evropy konzultují s CLRAE otázky, které se dotýkají závazků a hlavních zájmů místních nebo regionálních orgánů, které Kongres reprezentuje. Naopak CLRAE předkládá svá doporučení a podněty Parlamentnímu shromáždění a/nebo Výboru ministrů. Rezoluce a jiné přijaté dokumenty, které nevyžadují jednání Shromáždění nebo Výboru ministrů, jim jsou pouze informačně zasílány.

Se změnou politických poměrů v roce 1989 a s probíhající transformací států původního sovětského bloku v následujících letech byly zdůrazněny některé úkoly Kongresu místních a regionálních orgánů. Do popředí zájmu se dostaly tyto činnosti:

- *rozvoj účinných struktur místní a regionální samosprávy ve všech členských státech Rady Evropy, zvláště v nových demokraciích;*
- *posuzování stavu místní a regionální demokracie v členských a kandidátských státech;*
- *rozvoj iniciativ, jež by umožňovaly účinné zapojení občanů do místní a regionální demokracie;*
- *zastupování zájmů místní a regionální samosprávy při přípravě evropské politiky;*

³² Překlad autora: CLRAE: Statutory Resolution (2000) 1 Relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe. CLRAE, Strasbourg 2002

- podporu regionální a přeshraniční spolupráce k míru, toleranci a udržitelnému rozvoji s cílem zabezpečit naše regiony pro budoucí generace;
- podporu zřizování euroregionů;
- činnost pozorovatelů při místních a regionálních volbách.³³

Kongres místních a regionálních orgánů vykonává svoji činnost pomocí dvou komor: jedna reprezentuje místní orgány (z toho Sněmovna místních orgánů – Chamber of Local Authorities) a druhá regionální orgány (Sněmovna regionů – Chamber of Regions).³⁴ Toto dvoukomorové shromáždění má 315 plnoprávných členů a 315 náhradníků, z nichž každý je zvoleným zástupcem jednoho z více než 200 000 místních a regionálních orgánů ve 46 členských státech Rady.³⁵ Řádné zasedání obou komor se koná jednou ročně ve Štrasburku, pokud Kongres a Výbor ministrů společně nerozhodnout o jiném místě. Pro každá dvě zasedání je volen předseda CLRAE střídavě ze Sněmovny místních orgánů a Sněmovny regionů.

V období mezi plenárními schůzemi se schází Stálý výbor (Standing Committee) jmenovaný ze všech národních delegací spolu s některým ze čtyř statutárních výborů, mezi něž je rozdělována činnost Kongresu. Prvním z nich je Institucionální výbor (Institutional Committee), který připravuje zprávy o pokroku místní a regionální demokracie v Evropě, jenž spolupracuje s Výborem nezávislých expertů (Committee of Independent Experts). Zbylé tři výbory se orientují na samostatnou problematiku lokální demokracie. Výbor zodpovědný za média, mládež a sport se nazývá Výbor pro kulturu a vzdělávání (Committee on Culture and Education), Výbor pro udržitelný rozvoj (Committee on Sustainable Development) se zabývá ekologickými otázkami a územním a městským plánováním a Výbor pro sociální soudržnost (Committee on Social Cohesion) řeší problematiku týkající se zaměstnanosti, občanství, migrace, rovnoprávnosti pohlaví a sociální solidarity.

Kromě těchto stálých orgánů Kongresu, má Sněmovna regionů zvláštní pracovní skupinu pro regiony s legislativní pravomocí (Working Group on Regions with Legislative Power) a za rozpočtové záležitosti a vedení personálu sekretariátu CLRAE odpovídá Výkonný tajemník (Chief Executive).

Z konkrétních projektů Kongresu místních a regionálních orgánů je nutné vyzdvihnout následující tři:

³³ Převzato z <http://www.radaevropy.cz/i6.php> (8.11.2005)

³⁴ Překlad autora: CLRAE: Statutory Resolution (2000) 1 Relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe. CLRAE, Strasbourg 2002. článek 4, odst. 2

³⁵ <http://www.radaevropy.cz/i6.php> (9.11.2005)

1. Evropská síť výcvikových organizací místních a regionálních orgánů (European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities – ENTO), která se zaměřuje na poskytování odborné pomoci při rozvíjení místní a regionální samosprávy především v zemích střední a východní Evropy a rozvíjení vztahů mezi národními organizacemi a jejich partnery v dalších státech.
2. Agentury místní demokracie (Local Democracy Agencies – LDA) byly zavedeny v roce 1993 jako součást mírového procesu v bývalé Jugoslávii, pomáhají budovat partnerské vztahy mezi specifickým orgánem v daném regionu a místními orgány jinde v Evropě. Podporují úctu k lidským právům a demokracii, přeshraniční spolupráci, dialog různých kultur a místní rozvoj.³⁶
3. Prix Europa – jedná se o soutěž v kulturní oblasti, která podporuje evropskou televizní a rozhlasovou tvorbu. Tímto projektem Kongres podporuje kulturní různorodost Evropy a programovou výměnu.

Další konkrétní výsledky dlouholeté práce se odrážejí v právních dokumentech, které vznikly za podpory Kongresu, resp. jeho předchůdce Stálé konference místních a regionálních orgánů Evropy. Mezi nejdůležitější náležejí charty a úmluvy, jejichž stranami jsou členské státy Rady Evropy. Následující výčet obsahuje jejich stručnou charakteristiku a základní zásady v nich obsažené:

- Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či úřady (European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities, 1980) a její dva Dodatkové protokoly zakotvují právo místních a regionálních orgánů spolupracovat při poskytování veřejných služeb a při ochraně životního prostředí s partnerskými zahraničními orgány. Vzhledem k její důležitosti z pohledu přeshraniční spolupráce jí je věnována následující podkapitola.
- Evropská charta místní samosprávy (European Charter of Local Self-Government, 1985) slouží jako model legislativních reforem v nových demokraciích. Její základní zásada, podle níž je účinná místní samospráva klíčovou podmínkou demokracie, se objevila v ústavách některých států.
- Evropská úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni (European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, 1992) definuje zásadu *progresivního poskytování občanských a politických práv cizincům trvale bydlícím v daném státě, včetně práva volit.*³⁷

³⁶ <http://www.radaevropy.cz/i6.php> (9.11.2005)

³⁷ Tamtéž

- Evropská charta regionálních a menšinových jazyků (European Charter for Regional or Minority Languages, 1992) si klade za cíl zajistit udržení užívání regionálních a menšinových jazyků v zákonodárství, ve školách, ve veřejném, kulturním, hospodářském a společenském životě i v médiích, jako unikátní součást kulturního dědictví Evropy.
- Charta o účasti mladých lidí ve veřejném životě na městské a regionální úrovni (Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life, 1992), jež byla revidována v roce 2003, předpokládá ve svých směrnicích větší zapojení mladých lidí do rozhodování o otázkách, jež ovlivňují jejich život, a aktivní účast mládeže na společenských změnách v jejich bezprostředním okolí, obci či regionu.
- Evropská úmluva o krajině (European Landscape Convention, 2000) *zakotvuje povinnost veřejných orgánů přijímat zásady a opatření na místní, regionální, celonárodní a mezinárodní úrovni k ochraně, správě a plánování krajinných oblastí po celé Evropě.*³⁸

Vedle těchto mezinárodních smluv se Výbor ministrů podílí i na tvorbě nezávazných právních dokumentů, které však představují neméně důležitý příklad možné úpravy dotčených oblastí. Bývají označovány jako tzv. „soft law“. Nejdůležitější z této skupiny je nepochybně Evropská městská charta (European Urban Charter, 1992), která vyjmenovává občanská práva v evropských městech a velkoměstech. Poskytuje praktické směrnice pro náležitou správu měst a obsahuje otázky týkající se bydlení, městské architektury, dopravy, energie, sportu a volného času, znečištění prostředí a bezpečnosti ve městech.

Výbor ministrů Rady Evropy v současné době posuzuje několik dalších návrhů, které po přijetí rozšíří výše uvedený seznam. Jedná se o tyto dokumenty:

- návrh Charty horských regionů (Charter of Mountain Regions),
- návrh Evropské charty regionální samosprávy (European Charter of Regional Self-Government) a
- návrh Charty občanských práv a povinností (Charter of Citizens' Rights and Responsibilities).

³⁸ <http://www.radaevropy.cz/i6.php> (9.11.2005)

3.1.2. Právní úprava přeshraniční spolupráce přijatá Radou Evropy

3.1.2.1. Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

Dne 21. května 1980 v Madridu byla přijata Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány (European Outline Convention of Transfrontier Cooperation Between Territorial Committees or Authorities, dále jen „Úmluva“) a v platnost vstoupila 22. prosince 1981, po splnění podmínky stanovené v článku 9, odst. 2 – uplynutí tří měsíců od uložení čtvrté ratifikační listiny u depositáře Úmluvy, tj. u generálního tajemníka Rady Evropy, za předpokladu, že alespoň dvě z těchto listin pocházejí ze zemí, které mají společnou státní hranici.

V současné době má „Madridská konvence“, jak je také Úmluva nazývána, 33 smluvních stran a další čtyři státy Úmluvu podepsaly, ale jejich ratifikační proces nebyl ukončen³⁹. Jménem naší země byla Úmluva podepsána 24. června 1999 a po vyslovení souhlasu Parlamentem České republiky a ratifikaci prezidentem republiky byla ratifikační listina uložena 20. prosince stejného roku u generálního tajemníka Rady. V platnost podle článku 9, odst. 3 vstoupila 21. března 2000. Vyhlášena byla sdělením Ministerstva zahraničních věcí v anglickém a českém jazyce dne 15. září 2000 uveřejněním ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 94/2000.

Úmluva vznikla k podpoře a usnadnění uzavírání přeshraničních dohod mezi místními a regionálními orgány v rozsahu jim přiznaných kompetencí. Tyto dohody se mohou týkat regionálního rozvoje, ochrany životního prostředí, zlepšení veřejných služeb apod. a mohou zahrnovat i postupy při zakládání přeshraničních sdružení nebo konsorcií místních orgánů. S ohledem na odlišnosti právních a ústavních systémů členských států Rady Evropy stanovuje Úmluva řadu modelových dohod vhodných jak pro místní a regionální orgány, tak pro vlastní státy s cílem umožnit přeshraniční spolupráci nejvíce odpovídající jejich potřebám.⁴⁰

Rámcový charakter Madridské úmluvy se projevuje v několika oblastech. Široce formulované pojmy umožňují různý výklad, který lze přizpůsobit podmínkám v jednotlivých právních rádech. Dále je v Úmluvě stanovena závaznost vnitrostátního práva i dříve podepsaných smluv o přeshraniční spolupráci. Rejstřík vzorových dohod představuje pouze jednu z možných variant, jak postupovat při navazování a prohlubování

³⁹ Seznam členských států s daty podpisu a ratifikace viz Příloha č. 3

⁴⁰ Překlad autora: Summary of the treaty; zdroj:

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/106.htm> (13.11.2005)

přeshraniční spolupráce. V žádném případě tedy nevyklučuje použití jiných vzorů či jejich vzájemnou kombinaci.

Z formálního hlediska obsahuje Úmluva základní ustanovení a dále v Příloze „Vzorové a rámcové dohody, stanovy a smlouvy o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími a úřady“. K uvedeným vzorovým právním dokumentům jsou často připojeny krátké komentáře a jsou rozděleny do základních dvou skupin. V první skupině se nachází 14 vzorů mezistátních dohod a jejich obecná ustanovení. Ve druhé skupině se jedná 16 vzorů dohod mezi místními orgány, které jsou doplněny i příklady stanov.

3.1.2.1.1. Základní ustanovení Úmluvy

12 článků Úmluvy je uvozeno slavnostní Preambulí, která zdůrazňuje hlavní cíl Rady Evropy a to dosažení *větší jednoty jejích členů a podpora jejich spolupráce*⁴¹ především v oblasti správy. Preambule deklaruje snahu Rady o zapojení územních společenství a úřadů k činnostem naplňující vytyčený cíl a vyzdvihuje jejich důležitost např. v otázkách rozvoje regionů, měst a obcí, ochrany životního prostředí, zlepšování veřejné vybavenosti a služeb a vzájemné pomoci v nouzových situacích. V závěru Preambule smluvní státy proklamují záměr *v co největší možné míře takovouto spolupráci podporovat a přispívat tak k hospodářskému a sociálnímu pokroku v příhraničních oblastech*.⁴²

První článek Úmluvy zavazuje její strany k usnadnění a podpoře přeshraniční spolupráce vlastních územních společenství nebo úřadů a jiných smluvních států. Jejich úkolem je podporovat uzavírání smluv a dohod, které jsou nezbytné k rozvoji přeshraniční kooperace, pokud jsou v souladu s ústavními pořádky členských zemí. Z uvedeného ustanovení vyplývají závažné důsledky, které je nutno zdůraznit pro jejich důležitost při výkladu celé Madridské úmluvy. Žádná ze smluvních stran nesmí zneužívat dohod o přeshraniční spolupráci k zasahování do pravomocí druhého kontraktujícího státu. Jestliže její tvůrci vtělili již do prvního článku podmínku souladu projevů přeshraniční spolupráce s jurisdikcí smluvního státu, nepředpokládali rozšíření kompetencí orgánů, které by měly Úmluvu využívat. Jejich cílem bylo vytvořit příručku pro stávající instituce a podpořit tak rozvoj přeshraniční spolupráce.

V článku druhém jsou definovány základní pojmy pro účely Úmluvy. V prvním odstavci označuje termínem „přeshraniční spolupráce“ *jakékoliv dohodnuté jednání, jehož cílem je posílit a rozvíjet sousedské vztahy mezi územními společenstvími nebo úřady*

41 Preambule Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

42 Preambule Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

*dvou nebo více smluvních stran, a uzavírání jakýchkoli dohod a smluv nezbytných k tomuto cíli.*⁴³ Důležitým omezujícím faktorem spolupráce je působnost a pravomoc uvedených institucí, které Úmluva nemůže měnit. Tento odstavec vymezuje dvě základní formy přeshraniční spolupráce v pojetí Úmluvy, aniž by obsahoval seznam konkrétních možných variant spolupráce. První z nich je jakákoliv činnost rozvíjející přeshraniční vztahy. Jedná se o méně formalizované úkoly - běžné ústní konzultace, výměna důležitých informací, jednoduché společné projekty nebo organizování společenských, kulturních či sportovních akcí. Na druhé straně stojí formální proces uzavírání dohod a smluv k podpoře přeshraniční spolupráce a to jak na národní či federální úrovni, tak i mezi jednotlivými regionálními orgány smluvních stran. Vzhledem k vazbě „posílit a rozvíjet sousedské vztahy“ lze usuzovat, že hlavní pozornost je soustředěna na příhraniční oblasti, jejichž obyvatelé se potýkají s podobnými problémy a žijí v každodenním vzájemném kontaktu. Nikde však již není stanoveno, jak rozsáhlé území náleží k „sousedství“, což umožňuje flexibilnější využití celé Úmluvy.

Pojmu „územní společenství nebo úřady“ je věnován druhý odstavec čl. 2, který jej vymezuje jako *společenství, úřady nebo orgány vykonávající místní nebo regionální působnost, která je upravena vnitrostátním právem každého státu.*⁴⁴ Tato formulace úmyslně otevírá možnost využívání této rámcové úmluvy pro co nejširší okruh orgánů vzhledem k rozmanitosti vnitrostátního členění smluvních stran. Pro vyvážení tohoto rozsahu je státům přijímajícím tento dokument dáno právo při podpisu nebo později jmenovitě určit, na které *společenství, úřady nebo orgány, subjekty a formy*⁴⁵ omezuje platnost Úmluvy, resp. které z platnosti smlouvy vylučuje. Text Úmluvy naznačuje dvě možnosti omezení platnosti a to buď výčtem pozitivním, tedy určením subjektů, na které se vztahuje, nebo negativním, na které se naopak nevztahuje. O tom, že státy této možnosti využily, svědčí jejich seznam na internetových stránkách⁴⁶, konkrétními příklady jsou Finsko, Maďarsko, Malta, Rumunsko a Švédsko. Není vyloučen ani postup, kdy výhradami podepisujících států je působnost Úmluvy omezena jen pro úzký okruh orgánů a postupem doby a s rozvojem přeshraniční spolupráce jsou pravomoci v této oblasti delegovány i na další subjekty.

Článek třetí svým obsahem navazuje na čl. 1, upřesňuje ho a dále rozvíjí. Závazek

43 Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány, článek 2, odst. 1

44 Tamtéž, odst. 2

45 Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány, článek 2, odst. 2

46 <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1> (14.11.2005)

podpory přeshraniční spolupráce konkretizuje a autoři Úmluvy poukazují na možnost využití množství vzorových smluv a dohod, které byly vypracovány Radou s cílem usnadnění kooperace a zveřejněny v Příloze. Vzorové právní dokumenty nemají charakter mezivládních závazných dohod, mohou být přizpůsobovány k potřebám určitých projektů a nemusí sloužit pouze k uzavírání smluv, tedy dvou a vícestranných právních úkonů, ale mohou být podkladem i pro jiná opatření.⁴⁷ Státy nebo jejich regionální či komunální orgány mohou ke konkrétnímu úkolu podepsat příslušnou dohodu, ale stejně tak mohou zvolit méně formální prostředek. Pokud se státy či jejich orgány rozhodnou uzavřít smlouvu, měly by *mimo jiné, určit rámeček, formy a meze*⁴⁸ působnosti jednotlivých orgánů a tyto orgány specifikovat. Zároveň musí brát na zřetel právní řády všech dotčených zemí, včetně subjektů provádějících kontrolu a dohled nad územními orgány. Pro zjednodušení orientace v rozdělení kompetencí mohou smluvní strany Úmluvy při podpisu nebo později sdělením oznámit generálnímu tajemníkovi Rady Evropy, které orgány podle jejich platné jurisdikce jsou oprávněny kontrolovat subjekty přeshraniční spolupráce a tím usnadnit druhé smluvní straně složitou situaci při uzavírání dohod. Výše zmíněná citace se snaží předejít již při vzniku dohod případným sporům při jejich realizaci. Skrytý problém zůstává ve formulování tohoto požadavku. Stejně jako v ostatních člancích Úmluvy, není tato povinnost uložena bezpodmínečně, čímž jsou do značné míry omezeny účinky Madridské konvence.

Článek čtvrtý ukládá smluvním stranám Madridské konvence povinnost *usilovat o řešení všech právních, administrativních a technických obtíží, které by mohly bránit rozvoji a hladkému průběhu přeshraniční spolupráce*⁴⁹ a při jejich řešení postupovat v koordinaci s dalšími dotčenými zeměmi. Překážky, které mohou bránit přeshraniční spolupráci mohou být různého charakteru. V následujícím výčtu jsou uvedené jen ty nejobvyklejší a nejzávažnější z nich:⁵⁰

- daňová a celní opatření, která ztěžují výměnu zboží;
- technické či peněžní subvence, které mohou bránit synchronizaci společného financování projektů;
- podmínky pro získávání kontraktů na veřejně prospěšné práce, koncese či dodávky zboží spočívající např. ve vazbě na státní příslušnost subjektů;

47 V anglickém originále Úmluvy jsou tyto dvě základní formy přeshraniční spolupráce označeny slovy „agreements“, tedy smlouvy či dohody, a „arrangements“, opatření.

48 Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány, článek 3, odst. 2

49 Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány, článek 4

50 Převzato z: Rada Evropy: Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Rada Evropy, 1980

- rozdíl v nárocích na poskytované veřejné služby;
- státní regulace směnných kurzů měny a přeshraničního pohybu kapitálu;
- speciální požadavky na vedení účetních záznamů.⁵¹

Při výkladu tohoto ustanovení je nutné zdůraznit spojitost s prvním odstavcem čl. 2. Měkkost formulace vylučuje rozšíření kompetencí přímo z Úmluvy a pokud k jejich posílení dojde, lze předpokládat, že to bude jen logický důsledek vyplývající z fungování přeshraniční spolupráce v praxi.

Pátý článek navazuje na předcházející a podněcuje státy k rozšíření možností orgánů zabývajících se přeshraniční spoluprací až na úroveň, které dosahují ve vnitrostátních vztazích. Toto „rozšiřování možností“ si lze představit nejen jako odbourávání výše uvedených překážek, ale i např. jako požadavek zákazu diskriminace a k ní vedoucích podmínek při získávání státní podpory, technické, finanční nebo jen administrativní, či různých grantů.

Informační povinnosti se zabývají články šest, sedm a částečně osm. Pozornost, která je věnovaná výměně informací naznačuje důležitost této otázky pro přeshraniční spolupráci. V prvním případě se jedná o vyhovění žádosti jedné ze smluvních stran o potřebné informace k plnění závazku z Úmluvy. Sousloví „závazek z Úmluvy“ musí být vždy vykládán extenzivně, aby byl podpořen účel této mezinárodní konvence. Pod tímto pojmem si lze představit prakticky cokoli - uzavírání konkrétních dohod, jak na vládní, tak regionální úrovni, jakýkoliv počín rozvíjející přeshraniční spolupráci v praxi nebo i jen poskytnutí informace o právním řádu a z něho vyplývajících podmínek pro přeshraniční kooperaci.

Čl. 7 stanoví povinnost členského státu informovat svá územní společenství a úřady o možnostech spolupráce na základě této Úmluvy a tím napomoci její realizaci. Toto ustanovení nabývá zvláštní důležitosti ve státech, obvykle federálních, kde centrální orgány (jinými slovy orgány, které mají oprávnění přijmout tuto Úmluvu) nemají přímou povinnost informovat své lokální orgány. Vzhledem však k absenci jakékoliv sankce je i tento závazek spíše pouhým doporučením než povinností.

Poslední z „informačních článků“ zakotvuje povinnost smluvních stran informovat generálního tajemníka Rady Evropy o veškerých důležitých dohodách a ujednání ve smyslu článku tři. Druhý odstavec osmého článku již upravuje proces rozšiřování či doplňování Úmluvy, který začíná podáním návrhu generálnímu tajemníkovi Rady Evropy,

⁵¹ K uvedeným překážkám nutno poznamenat, že jsou v současné době zvláště v zemích Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru překonávány i jinými prostředky než smluvní úpravou. V případě EU je to především primární a sekundární právo, která v mnohých případech akceptují i zbylé členské státy EHP.

který ho následně předloží Výboru ministrů. Ti pak na svém zasedání rozhodnou o dalším postupu. Ačkoli oba odstavce spolu zdánlivě nesouvisí, spojuje je stejný účel a to další rozvíjení smluvní základny Rady Evropy týkající se přeshraniční spolupráce.

Principy ratifikace, upravené článkem devět, již byly výše zmíněny. Doplňme, že Madridská konvence je otevřena k podpisu apriori členskými státy Rady Evropy. Možnost přistoupení i ostatních zemí k Úmluvě je zakotvena v článku následujícím. Po nabytí platnosti Úmluvy se může Výbor ministrů jednomyslně dohodnout a vyzvat kterýkoliv evropský stát k přistoupení, pokud s touto výzvou vysloví souhlas všechny smluvní strany. Naopak článek jedenáctý umožňuje státům odstoupit od Úmluvy oznámením generálnímu tajemníkovi Rady, odstoupení nabývá právní moci šest měsíců po doručení tohoto oznámení.

Poslední článek ukládá povinnosti generálnímu tajemníkovi Rady Evropy informovat smluvní strany o podstatných skutečnostech, například podpis Úmluvy dalším státem, uložení nové ratifikační listiny, odstoupení od Úmluvy nebo vznik nové dohody na základě této konvence.

3.1.2.1.2. Vzorové mezistátní dohody

První část Přílohy Úmluvy o přeshraniční spolupráci je věnována vzorovým mezistátním dohodám. Jejich cílem je *zejména přesně definovat kontext, formy a rámeček, které státy upřednostňují při činnosti regionálních úřadů, a zároveň vyloučit právní nejasnosti, které by mohly způsobit potíže.*⁵² Uzavírání mezistátních dohod má další pozitivní aspekty. Téměř každá nadnárodní smlouva dokládá ochotu státu podporovat předmětnou oblast zájmu a zároveň určuje podmínky pro vnitrostátní subjekty. Dále uzavřené dohody stanovují *cíle a podmínky pro zákroky ze strany dozorcích a kontrolních orgánů,*⁵³ podporují výměnu informací mezi státy a pomáhají vzniku potřebných zákonů, popř. správné interpretaci stávajících právních předpisů v oblasti přeshraniční spolupráce.

Úmluva obsahuje čtrnáct vzorů mezistátních dohod:

- a) Vzorová mezistátní dohoda o podpoře přeshraniční spolupráce. Tvoří základní kostru přeshraniční spolupráce a může, ale nemusí, být doplněn některou z dalších dohod.
- b) Vzorová mezistátní dohoda o regionálních přeshraničních konzultacích. Těžištěm úpravy přeshraničních konzultací je vytvoření společných, maximálně osmi členných komisí, tvořených zástupci z různých úrovní státní a lokální správy.

⁵² Úvodní poznámka k Vzorovým mezistátním dohodám v Příloze Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

⁵³ Tamtéž

- c) Vzorová mezistátní dohoda o místních přeshraničních konzultacích. K výměně informací je doporučeno zkoumat *otázky společného zájmu na zasedání konzultačních výborů*.⁵⁴
- d) Vzorová mezistátní dohoda o smluvním zabezpečení přeshraniční spolupráce mezi územními společenstvími nebo úřady. Tato dohoda upravuje otázky administrativních, hospodářských a technických smluv, na jejichž základě bude probíhat přeshraniční spolupráce a které budou uzavírány místními úřady v rámci jejich pravomocí.
- e) Vzorová mezistátní dohoda o orgánech přeshraniční spolupráce mezi místními úřady. Při dodržení podmínek stanovených národními právy stran dohody se mohou místní úřady a další orgány veřejného práva účastnit činnosti sdružení nebo spolku na území druhého státu.
- f) Vzorová dohoda o hospodářské a sociální spolupráci mezi místními úřady. Spolupráce může probíhat jak na základě rámcové dohody, tak i podle smlouvy o konkrétním projektu.
- g) Vzorová dohoda o mezivládní spolupráci v oblasti územního plánování. Cílem je usnadnění vytvoření mezivládní komise pro přeshraniční územní plánování v příhraničních oblastech.
- h) Vzorová dohoda o přeshraniční spolupráci mezi regiony nebo obcemi v oblasti územního plánování. Existují dvě varianty – buď vytvoření nových společných orgánů, nebo přijetí závazku zabezpečení přenosu relevantních informací mezi stávajícími institucemi.
- i) Vzorová dohoda o vytvoření a řízení přeshraničních přírodních parků. Postupná harmonizace právních předpisů a postupů ochrany parku by měla vyústit v jeho společnou správu.
- j) Vzorová dohoda o vytvoření a řízení přeshraničních parků na venkově.
- k) Vzorová mezistátní dohoda o přeshraniční spolupráci v otázkách týkajících se celoživotního vzdělávání, informací, zaměstnanosti a pracovních podmínek. Zaručuje stejné podmínky pro obyvatele druhé smluvní strany jaké poskytují vlastním občanům v oblasti pracovního trhu a otázek s ním spojených.
- l) Vzorová mezistátní dohoda o podpoře přeshraniční nebo nadnárodní spolupráce mezi školami. Tato dohoda uzavíraná na úrovni příslušných ministerstev představuje obecný rámec pro navazující smlouvy územních orgánů ohledně

⁵⁴ Vzorová mezistátní dohoda o místních přeshraničních konzultacích, článek 1 z Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

konkrétních projektů spolupráce v oblasti školství.

- m) Vzorová dohoda o přeshraniční nebo meziúzemní spolupráci v oblasti využívání pŮdy podél přeshraničních řek. Pro koordinování způsobu užívání a správy řek, které protékají územím více států, navrhuje dohoda vytvoření společného výboru, ve kterém bude každá smluvní strana zastoupena jedním členem, nebo organizování konzultačních schůzek za účelem naplňování dohody.
- n) Vzorová mezistátní dohoda (bilaterální nebo multilaterální) o přeshraniční spolupráci uskupení, která jsou právníckými osobami. Tato poslední a nejpodrobnější vzorová mezistátní dohoda obsahuje úpravu pro vznik sdružení nebo asociací podle jak veřejného tak soukromého práva, která jsou podřízena právu země sídla ústředí. Výslovně zakazuje jakoukoli ziskovou činnost těchto institucí.

Obecnými ustanoveními vzorových mezistátních dohod, které jim předcházejí, upravují základní společné otázky. Úprava pravomoci územních společenstev a úřadů, informační povinnosti a platnost stávajících forem přeshraniční spolupráce je stejná jako základní ustanovení Madridské konvence. Nově se zde objevuje definice místních úřadu, za které se pro účely dohody považují *úřady samosprávy nebo veřejné správy či organizační jednotky, jež plní úkoly místního charakteru v rámci vnitrostátního právního řádu daného státu,*⁵⁵ a regionálních úřadů, které se odlišují územním rozsahem působnosti.

Proces provádění „menších změn“ v dohodě je zjednodušen na pouhou výměnu not mezi smluvními stranami. Poslední článek upravuje platnost dohody, která je stanovena na pět let. Pokud však není *dohoda písemně vypovězena s šestiměsíční lhůtou před vypršením její platnosti, automaticky se obnovuje na následující pětiileté období za stejných podmínek.*⁵⁶ Výpověď se může týkat pouze jednotlivých ustanovení dohody, určitých regionů nebo oborů činnosti. Ostatní části dohody zůstávají v platnosti, pokud nejsou vypovězeny druhou smluvní stranou do čtyř měsíců od obdržení písemného prohlášení o změně. Krátkodobé nesrovnalosti mohou státy řešit i dočasným pozastavením platnosti dohody, nebo její části.

3.1.2.1.3. Rámcové dohody, stanovy a smlouvy mezi místními úřady

Evropská úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či úřady v druhé části své Přílohy obsahuje 16 rámcových vzorů dohod, které mohou využít místní

⁵⁵ Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány. Obecná ustanovení mezistátních vzorových dohod, článek a, odst. 1

⁵⁶ Tamtéž, článek i, odst. 2

orgány pro smluvním zakotvení přeshraniční spolupráce. Jejich systém odpovídá mezistátním vzorovým dohodám a umožňuje *propojit dohody a orgány zřízené na místní úrovni do struktur přeshraniční konzultace, jež se vytvářejí na regionální nebo národní úrovni.*⁵⁷

Jedná se o tyto dokumenty:

- a) Rámcová dohoda mezi místními úřady o ustavení konzultační skupiny. Konzultační skupiny vznikají s cílem zajištění výměny informací, koordinace a konzultace mezi svými členy.
- b) Rámcová dohoda o koordinaci při správě přeshraničních místních veřejných záležitostí. V dohodě mezi místními úřady musí být specifikován cíl koordinace a území, na které se vztahuje. Způsoby spolupráce se mohou lišit.
- c) Rámcová dohoda o ustavení soukromoprávních přeshraničních sdružení. Za předpokladu, že *místní úřad jednoho státu může být členem soukromoprávního sdružení jiného státu za stejných podmínek, jež se vztahují k členství místních úřadů ve ... sdruženích svého státu,*⁵⁸ není vyžadována mezistátní dohoda. V opačném případě musí být podmínky nejprve stanoveny na nadnárodní úrovni.
- d) Rámcová dohoda o dodávkách či poskytování služeb mezi místními úřady příhraničních oblastí („soukromoprávní“ typ).⁵⁹
- e) Rámcová smlouva o dodávkách či poskytování služeb mezi místními úřady příhraničních oblastí („veřejnoprávní“ typ). Úprava veřejnoprávního typu smlouvy navazuje na předchozí soukromoprávní. Tato varianta se zabývá poskytováním *koncesí či kontraktů na veřejné služby nebo veřejné práce ... nebo podmínkami pro poskytování finančních příspěvků úřady jednoho státu úřadům druhého státu.*⁶⁰
- f) Rámcová dohoda mezi místními úřady o ustavení orgánů zajišťujících přeshraniční spolupráci. Cílem dohody je vytvoření právnické osoby, která by *zajišťovala a provozovala nějaké veřejné zařízení, službu nebo jejich orgán.*⁶¹
- g) Vzorová dohoda o hospodářské a sociální spolupráci mezi regiony a/nebo mezi

57 Úvodní poznámka k Rámcovým dohodám, stanovám a smlouvám mezi místními úřady v Příloze Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

58 Úvodní poznámka k Rámcové dohodě o ustavení soukromoprávních přeshraničních sdružení z Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

59 Hranice mezi „soukromoprávním“ a „veřejnoprávním“ není příliš ostrá. Obecně se „soukromoprávní“ dohody využívají k prodeji, nájmu, pracovním smlouvám a dodávkám zboží a služeb, pro něž je potřeba smluvně zajistit i fyzickou nebo právnickou osobu. Rámcová dohoda předpokládá vznik arbitrážního orgánu pro řešení případných sporů vzniklých při plnění smlouvy, který by se měl skládat kromě zástupců smluvních stran i z nezávislých osob.

60 Úvodní poznámka k Rámcové smlouvě o dodávkách či poskytování služeb mezi místními úřady příhraničních oblastí z Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

61 Úvodní poznámka k Rámcové dohodě mezi místními úřady o ustavení orgánů zajišťujících přeshraniční spolupráci z Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

obcemi.⁶²

- h) Vzorová dohoda o spolupráci v oblasti územního plánování mezi regiony.
- i) Vzorová dohoda o tvorbě a řízení přeshraničních parků.
- j) Vzorová dohoda o tvorbě a řízení přeshraničních parků – venkov.
- k) Vzorová dohoda mezi soukromoprávními asociacemi o tvorbě a řízení přeshraničních parků. Pro společnou práci při ochraně životního prostředí mohou soukromoprávní subjekty vytvořit asociaci, která se bude zabývat veškerými otázkami tvorby a řízení konkrétního přeshraničního parku, resp. přeshraničního parku – venkov.
- l) Vzorová dohoda mezi místními a regionálními orgány o rozvoji přeshraniční spolupráce v civilní obraně a vzájemné pomoci v případě neštěstí v příhraničních oblastech. V případě neštěstí (zemětřesení, sopečná erupce, záplavy, požáry) může mít vzájemná pomoc podobu poskytnutí *vhodného vybavení pro uspokojení bezprostředních potřeb obyvatelstva ... nebo vybavení první pomoci, lékařské pomoci a záchranářů, vyslání operačních a administrativních pracovníků a ... jednotek technické, lékařské a první pomoci a dalších jednotek.*⁶³
- m) Vzorová dohoda o nadnárodní spolupráci mezi školami a obcemi. Spolupráce ve formě partnerství dvou škol patřících do různých zemí má poměrně volnou a obecnou formu, ale klade si ambiciózní cíle v podobě vytvoření trvalé intenzivní spolupráce založené na pevných vzdělávacích a jazykových koncepcích.
- n) Vzorová dohoda o zavedení přeshraničního školního kurikula.⁶⁴ Tato dohoda pokračuje v myšlence spolupráce dvou škol na opačných stranách hranice a prohlubuje ji. Předpokládá vznik společných tříd již od mateřské školky, v kterých by se setkávali žáci obou národností a jejich jazyky ve výuce by byly rovnoměrně zastoupeny.
- o) Vzorová dohoda o přeshraniční nebo meziregionální spolupráci v oblasti využití pudy podél přeshraničních řek.
- p) Vzorová dohoda o přeshraniční spolupráci, na jejímž základě jsou vypracovány stanovy sdružení pro přeshraniční spolupráci, které má právní subjektivitu.⁶⁵

62 Následující čtyři dohody (včetně této) odkazují na úpravu výše uvedených vzorových mezistátních dohod týkajících se daných oblastí.

63 Vzorová dohoda mezi místními a regionálními orgány o rozvoji přeshraniční spolupráce v civilní obraně a vzájemné pomoci v případě neštěstí v příhraničních oblastech, článek 3, odst. 1, písm. a - d z Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

64 „Kurikulum“ znamená obsahy vzdělávání, které jsou vymezeny studijními plány a učebními osnovami. Viz <http://fss.muni.cz/rpm/Revue/Heslar/kurikulum.htm> (19.11.2005)

65 Stanovy tvořící základ dohody mají 48 článků rozdělených do sedmi oddílů – Vznik, cíle, trvání, územní působnost, členové sdružení (I.); Zdroje sdružení (II.); Organizace a řízení sdružení (III.); Finanční otázky (IV.); Prodloužení, rozpuštění, likvidace (V.); Různá ustanovení (VI.) a Přechnodná ustanovení (VII.).

3.1.2.2. Dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

Oblast přeshraniční spolupráce zaznamenala již v prvních letech po vstoupení Madridské konvence v platnost podstatný pokrok. Přesto však zpráva, kterou vypracoval generální sekretariát Rady Evropy v letech 1990 – 1991, poukázala na množství převážně právních překážek při realizaci Úmluvy. Závěry studie potvrdila i rezoluce 227 Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy z března roku 1991.

Studie Sekretariátu odhalila a definovala dva hlavní problémy vzniku překážek. V prvním případě napadala absolutní nedostatek konkrétních závazků smluvních stran. Státy se zavázaly „podporovat“, „napomáhat“ či „podněcovat“ přeshraniční spolupráci mezi územními orgány, ovšem v mnoha případech nedošlo k reálnému uznání práva těchto subjektů uzavírat mezistátní dohody o spolupráci. Druhý problém spočíval v nejasně definovaném vztahu k vnitrostátním právům smluvních stran. Otázky vznikaly ohledně zahrnutí přeshraniční spolupráce do veřejnoprávního systému, právní síly národního práva každého státu v souvislosti s projekty přeshraniční kooperace nebo právní subjektivity, popř. soukromoprávním nebo veřejnoprávním statusu subjektů vznikajících v rámci spolupráce místních a regionálních orgánů.

Proto se Výbor ministrů z podnětu Komise pro přeshraniční spolupráci rozhodl přijmout Dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci (Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, dále jen „Protokol“), který by řešil některé právní nejasnosti. Protokol je otevřen k podpisu pro státy, které přijaly Madridskou konvenci o přeshraniční spolupráci a vstoupí v platnost po uplynutí tří měsíců od uložení čtvrté ratifikační listiny u generálního tajemníka Rady Evropy. V současné době tento dokument platí pro 17 států, dalších sedm zemí čeká vnitrostátní ratifikační proces, který následuje po podpisu.⁶⁶ Česká republika Dodatkový protokol zatím nepřijala.

Již první článek Protokolu zavazuje smluvní strany uznat a respektovat právo územních společenství nebo úřadů uzavírat dohody s obdobnými orgány druhého státu za podmínky dodržení jak vnitrostátního, tak mezinárodního právního rámce. Z jeho znění vyplývají některé důsledky a podmínky pro dotčené územní orgány, které je třeba si uvědomit. V první řadě se jedná o požadavek nepřekročení působnosti a pravomoci těchto orgánů při uzavírání smluv se zahraničními partnery. Z toho vyplývá, že obsah dané smlouvy musí vždy souhlasit s legálními oprávněními smluvní strany. A to i v případě, že

⁶⁶ Seznam členských států s daty podpisu a ratifikace viz Příloha č. 4

tato jejich působnost není výlučná, ale přenesená nebo sdílená, musí orgány naplnit všechny zákonné požadavky, např. předložit dohodu o přeshraniční spolupráci ke schválení nadřízenému či dozorujícímu orgánu. Další podmínka se vztahuje k procesním pravidlům při uzavírání dohod. I v této oblasti jsou územní orgány striktně vázány právními řády svých států. Poslední důsledek se týká odpovědnosti. *Nelze vyvozovat žádnou odpovědnost státu nebo jiného územního společenství nebo úřadu, který nepodepsal smlouvu, z uzavření nebo provádění smlouvy o přeshraniční spolupráci územními společenstvími.*⁶⁷

Článek druhý upravuje právní sílu rozhodnutí, která jsou uskutečňována územními orgány při realizaci dohod o přeshraniční spolupráci. Pokud zmíněná rozhodnutí jsou v souladu s vnitrostátním právem, pohlíží se na ně *tak, jakoby měla tutéž právní účinnost a sílu jako opatření přijímaná těmito společenstvími nebo úřady v rámci jejich národního právního systému.*⁶⁸ V konečném důsledku to může znamenat i odlišnou právní sílu a účinky pro smluvní strany téže dohody na opačných stranách státní hranice.

Následující články jsou věnovány možnosti založit společný nový subjekt přeshraniční spolupráce dohodou územních společenství, jejich sdružení či orgánů. V tomto dokumentu je nutné výslovně zakotvit jeho právní subjektivitu, pokud jí bude disponovat, a zvolit jeho status (soukromoprávní či veřejnoprávní).

Jedná-li se o variantu instituce s právní subjektivitou, rozhodující pro její nabytí je právní řád země, kde se nachází hlavní sídlo nové právnické osoby. Ačkoli je tato jurisdikce určující i v některých dalších ohledech, opatření přijímané tímto subjektem musí být v souladu s legislativou ve všech dotčených zemích. Nabytí právní subjektivity však neopravňuje k opatřením zasahujícím do práv a svobod jednotlivců, ať již přijímáním všeobecné závazných právních předpisů, či konkrétních aktů. V žádném případě tento subjekt nemůže zatěžovat obyvatele státu ani regionu novými daněmi či poplatky. Pokud by se potřeba těchto a jim podobných opatření jevila jako nezbytná pro realizaci dohody o přeshraniční spolupráci, musí být přijímány cestou, která je v souladu s právními řády územních společenství a orgánů, které dohodu podepsaly.

Postavení veřejnoprávních orgánů přeshraniční spolupráce upravuje pátý článek Protokolu, který stanoví stejnou právní účinnost a sílu všech jeho opatření jako kdyby byla přijata zakládajícími územními společenstvími nebo úřady. I toto ustanovení může být využito pouze mezi zeměmi a jejich orgány, kde právní řády umožňují delegování veřejným pravomocí, kterými je primárně nadán stát, na jiné subjekty. V dohodě můžou

⁶⁷ Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část. C.H. Beck, Praha 2003. str. 706

⁶⁸ Dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány, článek 2

být omezeny pravomoci, ohledně kterých může zmíněný orgán vydávat svá opatření, zvláště pokud se mohou dotýkat práv, svobod a zájmů jednotlivců. Není vyloučeno, že soukromoprávní i veřejnoprávní subjekty vytvořené pro podporu a rozvoj přeshraniční spolupráce mohou existovat vedle sebe, avšak pravidlem bude spíše volba pouze jedné varianty.

Otázkám dohledu je věnován článek 6, který je rozdělen do tří odstavců podle kontrolovaného předmětu. Objektem zájmu můžou být buď opatření přijímané na základě dohody o přeshraniční spolupráci, nově vytvořené subjekty a zvláštním ustanovením je pamatováno na osoby veřejného práva. Společnou zásadou při dohledu představuje zásadní požadavek souladu s národními právními řády. Sporné případy ohledně dohledu i jiných oblastí řeší soudní orgány příslušné podle vnitrostátního práva nebo mezinárodní smlouvy (článek sedm). Účel tohoto ustanovení tkví především v záruce práv třetích osob, protože územní společenství a orgány disponovaly s tímto oprávněním již před vstupem Protokolu v platnost. Každá smluvní strana může kdykoliv odstoupit od tohoto Protokolu *prostřednictvím oznámení adresovaného generálnímu tajemníkovi Rady Evropy*.⁶⁹

3.1.2.3. Protokol č. 2 k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány týkající se meziregionální spolupráce

V roce 1993 se objevily dva impulsy k prohloubení právní úpravy přeshraniční spolupráce pro oblasti, které neleží bezprostředně při státních hranicích. Prvním z nich byla Rezoluce 248 o územní spolupráci Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy doporučující Výboru ministrů soustředit pozornost na tuto problematiku a vytvořit úmluvu, která by navazovala na text uvedené rezoluce. Ze zasedání představitelů hlav států a vlád 5. října 1993 vzešel druhý podnět. Účastníci vyzvali Radu Evropy k pokračování práce na prohlubování podpory přeshraniční spolupráce a jejím rozšíření i na nesousedící oblasti různých členských států.

Při rozhodování o formě právního dokumentu, který by upravoval nové aspekty přeshraniční spolupráce se volilo mezi doporučením Výboru ministrů nebo dodatkovým protokolem k Madridské konvenci. Vzhledem k podobnosti otázek, které řeší Úmluva a její Protokol s otázkami, které je potřebné upravit ohledně spolupráce vzdálenějších územních celků, byla zvolena forma druhého dodatkového protokolu k Rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci.

⁶⁹ Dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány, článek 13

5. května 1998 byl ve Štrasburku otevřen k podpisu Druhý dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány týkající se meziregionální spolupráce (Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, dále jen „Dodatkový protokol“). V současné době je plnoprávnými smluvními stranami čtrnáct evropských zemí, dalších osm států Dodatkový protokol podepsalo, ale vzhledem k nedovršenému ratifikačnímu procesu zde zatím nevstoupil v platnost.⁷⁰

Pojem „meziregionální spolupráce“ je definován v článku prvním pro účely Dodatkového protokolu jako *jakékoliv dohodnuté jednání, které vede ke vzniku vztahu mezi územními společenstvími nebo úřady dvou nebo více smluvních stran, odlišných od vztahu přeshraniční spolupráce sousedících orgánů, včetně uzavírání kooperačních dohod s územními společenstvími nebo úřady jiných států*.⁷¹ Dodatkový protokol následně rozšiřuje působnost Úmluvy a jejího prvního protokolu „mutatis mutandis“ i na meziregionální přeshraniční spolupráci oblastí, které nemají společnou státní hranici.

Úpravu technických otázek (platnost protokolu, přistoupení či odstoupeních smluvních stran, úlohu generálního tajemníka Rady Evropy) Dodatkový protokol řeší stejným způsobem jako předchozí Protokol.

3.1.3. Činnost Rady Evropy v oblasti přeshraniční spolupráce v současné době a v nejbližší budoucnosti

Rada Evropy se v současné době v rámci přeshraniční spolupráce soustředí na následující otázky:

- návrhy mezinárodní legislativy a vytváření právních standardů v oblasti přeshraniční spolupráce;
- podpora myšlenky přeshraniční spolupráce a
- poskytování právní pomoci zúčastněným subjektům.⁷²

K naplnění těchto cílů pořádá Rada Evropy setkání expertů z této problematiky „uvnitř“ Rady, organizuje konference a semináře pro širokou veřejnost a vypracovává publikace, z nichž většinu zveřejňuje na svých internetových stránkách.⁷³

⁷⁰ Seznam členských států s daty podpisu a ratifikace viz Příloha č. 5

⁷¹ Překlad autora: Protokol č. 2, článek 1 k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány

⁷² Převzato z RE: Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the Field of Transfrontier Co-operation, Rada Evropy, 2005. str. 5

⁷³ www.coe.int

Zároveň probíhají přípravné práce na nové úmluvě týkající se přeshraničních uskupení místní spolupráce (Transfrontier Groupings of Territorial Co-operation, TGTC). Při prvních úvahách o právní úpravě této problematiky se Rada Evropy a především její Kongres místních a regionálních orgánů rozhodoval o formě budoucího dokumentu. Nabízely se dvě možnosti. První varianta směřovala k vytvoření třetího dodatkového protokolu k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány. Vzhledem ke klesajícímu zájmu o předchozí dva protokoly a z toho vyplývající nízký počet států, které je ratifikovaly, panovala oprávněná obava, že by tato forma již předem z účasti diskvalifikovala většinu členů Rady, kteří nepřijali oba dodatky k Úmluvě. Druhou a konečnou variantou bylo vytvoření nové samostatné konvence, která by sice tématicky navazovala na Madridskou úmluvu, ale její přijetí by nebylo závislé na ratifikaci jiných mezinárodních dokumentů z této oblasti. V současné době již existuje upravený předběžný návrh této nové úmluvy, který je rozeslán členským státům Rady Evropy k připomínkovému řízení.

Podstata právní úpravy TGTC tkví ve vytvoření nových uskupení, která disponují s právní subjektivitou. Se současnými subjekty přeshraniční spolupráce mají mít společný především svůj neziskový charakter a členy – regionální a lokální orgány. Převratnou změnu představuje snaha o vymanění těchto sdružení z podřízenosti národní legislativě a o vytvoření jednotného práva, kterým by se tyto jednotky řídily. Ve své podstatě by se jednalo o autonomní území, která by ve všech podstatných náležitostech rozhodovala pouze sama. Velký důraz je kladen na kompatibilitu s právem Evropské unie a s jejími nástroji přeshraniční spolupráce vzhledem k nutnosti zajištění finančních zdrojů plynoucích především ze Strukturálních fondů.

Oslovené státy a jejich regiony propagují možnost vytvoření přeshraničních uskupení místní spolupráce i bez právní subjektivity. Velmi spornou otázkou zůstává volba práva, kterým by se měly TGTC řídit. Myšlenka absence vazby na domovské právo státu, na jehož území se přeshraniční sdružení nachází, není přijímána příliš ochotně. Domnívám se, že jen velmi těžko bude nová úprava právě z tohoto důvodu hledat své místo mezi jinými opatřeními nejen Rady Evropy samotné, ale například i Evropské unie.

3.1.4. Hodnocení významu aktivit Rady Evropy v oblasti přeshraniční spolupráce

Snažíme-li se o hodnocení práce Rady Evropy v oblasti přeshraniční spolupráce, předními ukazateli je četnost přijetí Madridské konvence a jejích dodatků a především spokojenost členských států se stávající situací v Evropě.

Porovnáváme-li počet členských států, které přijaly text vlastní Úmluvy o přeshraniční spolupráci, s počtem států, které následně přijaly i dodatkové protokoly⁷⁴, zjistíme, že zájem o tuto právní úpravu klesá. Dokladem toho je i postup České republiky, která ačkoli ukončila ratifikační proces Madridské konvence a v jednání bylo i přijetí prvního protokolu, nikdy se nezavázala dodatkové protokoly dodržovat. Z uvedených seznamů zemí, které ratifikovaly zmíněné dokumenty, dále vyplývá, že zájem o spolupráci s využitím nástroje Rady Evropy je výraznější ve východní části Evropy.

Otázkou spokojenosti svých členů s úrovní právního základu přeshraniční spolupráce se zabývala i sama Rada Evropy. Hodnocení názorů států na přeshraniční spolupráci se značně odlišují i v závislosti na jejich poloze v Evropě. Musíme si uvědomit, že úroveň přeshraniční spolupráce není ve všech oblastech stejná. Zjednodušeně můžeme říci, že směrem od západu na východ úroveň dosažené spolupráce klesá a mění se účel navazování přeshraničních vztahů. Zatímco v Západní Evropě fungují euroregiony bez větších problémů po desetiletí a s jistou mírou nadsázky mají postavení blízkí se pozici „samostatného státu ve státě“, ve Východní Evropě můžeme hovořit o počátcích přeshraniční spolupráce a její cíl zde spočívá v navázání prvotních kontaktů se sousedy.

Rada Evropy zjišťovala názory svých členů a jejich orgánů odpovědných za přeshraniční spolupráci formou dotazníků⁷⁵, které rozeslala všem státům, které přijaly Madridskou konvenci. Celkové hodnocení úrovně přeshraniční spolupráce dopadlo velmi pozitivně. Dlouholetá práce Rady Evropy se odrazila v kladném přijímání tohoto druhu kooperace a je vnímána jako přirozený základ vztahů mezi sousedními zeměmi. Lokální, regionální i centrální orgány jsou odhodlány dále rozvíjet vztahy v této oblasti. Dokladem rozvíjející se spolupráce je i narůstající počet euroregionů v posledním desetiletí, zvláště ve Střední a Východní Evropě.

Přes četná legislativní opatření Rady (Úmluva, její dodatkové protokoly, rezoluce, názory) a dalších mezinárodních subjektů hodnotí členské státy právní základnu jako nedostatečnou. K překonání některých problémů se připravuje přijetí nové úmluvy (úmluvy, které zaujme místo očekávaného třetího dodatkového protokolu k Madridské konvenci). Mnohé nedostatky však vyplývají z nedokonalé národní legislativy a lokálních překážek,⁷⁶ které může Rada ovlivnit jen velmi omezeně. V této souvislosti nutno podotknout, že vliv těchto faktorů je minimalizován členstvím v Evropské unii, zvláště pak

⁷⁴ Přesné počty států, které Úmluvu a její dodatkové protokoly přijaly viz Přílohy 3, 4 a 5.

⁷⁵ Znění zprávy obsahující dotazník a odpovědi viz http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Transfrontier_cooperation/Publications/2002progress_in_implementation.asp#TopOfPage (1. 2. 2006)

⁷⁶ Např. v oblastech, kde přetrvává vízová povinnost, je rozvoj přeshraniční spolupráce velmi ztížen a zpomalen.

při spolupráci na vnitřních hranicích.

Další otázky v dotazníku směřovali k využívání mezistátních vzorových dohod zveřejněných v přílohách k Madridské konvenci o přeshraniční spolupráci v praxi. Většina států při uzavírání aplikovala navržené vzorové dohody. Jako konkrétní příklad nám může posloužit Česká republika, která uzavřela dohody o přeshraniční spolupráci na základě Madridské úmluvy a jejich příloh se Slovenskou republikou a Polskem. Nicméně připravovaná dohoda o přeshraniční spolupráci s Německem opustila legislativní základnu Rady Evropy a jako vzor využívá dohodu z Karlsruhe.⁷⁷

Dohody, které vznikají na regionální a lokální úrovni⁷⁸, také často kopírují vzory uvedené v Úmluvě. Při jejich realizaci však narážejí na mnohé problémy. Mezi ty nejzávažnější patří kulturní a jazykové bariéry, nedostatek legislativních nástrojů, respektive nedokonalá harmonizace právních systémů sousedících států a v neposlední řadě i nedostatek finančních zdrojů. Zvláště v oblasti peněžních prostředků se v poslední době stále více angažuje Evropská unie a svými iniciativami podporuje rozvoj přeshraničních projektů. Samy místní orgány vidí řešení mimo jiné i ve vytvoření decentralizovaných rozpočtů a správě finančních prostředků na lokální úrovni.

Shrneme-li výše uvedené skutečnosti, Rada Evropy svou činností pokládá základy přeshraniční spolupráce a snaží se o její rozvoj. Na její aktivity navazují i další evropské organizace a v mnoha směrech pokračují i nad jejich rámec. Nejdůležitější nadnárodní institucí nejen v této oblasti je Evropská unie.

3.2. Evropská unie

*Evropská unie je označení pro celek tvořený členskými státy Evropských společenství, zavedený Maastrichtskou smlouvou v souvislosti s budováním hospodářské a měnové unie.*⁷⁹ Evropskými společenstvími rozumíme tři nadnárodní organizace, které vznikly na základně tzv. Pařížské smlouvy z roku 1951, kterou bylo založeno Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), a tzv. Římských smluv, které v roce 1957 položily základ Evropskému hospodářskému společenství (EHS) a Evropskému společenství pro atomovou energii (EURATOM). Po deseti letech společné existence tyto prozatím samostatné instituce sjednotily svoje orgány. Zakládající smlouvy však byly poprvé změněny v roce 1986 Jednotným evropským aktem. Výraznějším vývojem prošly po přijetí

⁷⁷ Dohoda z Karlsruhe byla uzavřena roku 1996 jako čtyřstranná vládní dohoda mezi Francií, Lucemburskem, Švýcarskem a Německem.

⁷⁸ Uvedené dohody uzavřely orgány všech zemí kromě tureckých.

⁷⁹ Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. Linde, Praha 2001. str. 23

tzv. Maastrichtské smlouvy o Evropské unii v roce 1992, která přejmenovala EHS na Evropské společenství a *připojila k existujícímu systému Společenství určité oblasti mezivládní spolupráce, čímž vytvořila Evropskou unii (EU)*.⁸⁰ Teorie rozděluje působnost Evropské unie do tzv. tří pilířů. První představuje působnost Evropských společenství – tedy pilíř komunitární, druhý zahraniční politiku a vnější bezpečnost a třetí vnitřní bezpečnost a justici – mezivládní pilíře. Dalších změn se Smlouva o Evropské unii dočkala vstupem Amsterdamské smlouvy z roku 1997 a Smlouvy z Nice z roku 2000 v platnost.

V současné době sdružuje Evropská unie (European Union, L'Union européenne, dále také jen „Unie“) dvacet pět evropských zemí.⁸¹ S prohlubující se integrací členských států se rozšiřuje působnost Unie i do oblastí, které v minulosti patřily do kompetence jiných nadnárodních organizací. Nejinak je tomu i u problematiky přeshraniční spolupráce. V tomto oboru Evropská unie navázala na činnost Evropské rady a od počátku devadesátých let minulého století se aktivně podílí na programech vedoucích k prohloubení přeshraniční spolupráce a tím k překonání „historických jizev“. Svými iniciativami Interreg a Phare CBC (cross-border cooperation) za spolupráce s Asociací evropských příhraničních regionů (AEBR) finančně podporuje mimo jiné i euroregiony.

Pro lepší pochopení činnosti Evropské unie jsou v dalších podkapitolách představeny hlavní orgány Unie, jejich působnost a následně jsou přiblíženy aktivity týkající se přeshraniční spolupráce.

3.2.1. Institucionální rámec Evropské unie

3.2.1.1. Evropská komise (European Commission, La Commission européenne)

*Komise je orgán, který ztělesňuje zájmy Společenství⁸² a nesmí tedy přijímat pokyny od žádné vlády členského státu. Od 1. listopadu 2004 má dvacet pět komisařů, za každého člena jednoho. Komise je jmenována na dobu pěti let, na základě dohody mezi členskými státy, a její jmenování musí hlasováním potvrdit Evropský parlament, kterému je Komise odpovědná.*⁸³ Jejím sídlem je Brusel, kde se i pravidelně každou středu schází, pokud neprobíhá zároveň i zasedání Evropského parlamentu. V tomto případě se její zasedání koná ve Štrasburku.

Na činnosti Komise se podílí přes 24 000 zaměstnanců, což ji staví do pozice

⁸⁰ http://europa.eu.int/abc/12lessons/index2_cs.htm (22. 1. 2006)

⁸¹ Úplný seznam členských států viz Příloha č. 6.

⁸² Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. Linde, Praha 2001. str. 37

⁸³ <http://www.evropska-unie.cz/cz/glossary/term.asp?id=26> (22. 1. 2006)

největšího orgánu Unie. Je rozdělena do třiceti šesti generálních ředitelstvích, označovaných zkratkou DG (Directorates-General), v jejichž čele stojí generální ředitel podřízený příslušnému komisaři, který nese politickou i pracovní odpovědnost za veškeré úkony DG. V oblasti přeshraniční spolupráce se nejvíce angažuje Generální ředitelství pro regionální politiku, které řídí tři hlavní fondy: Evropský fond pro regionální rozvoj, Nástroj předvstupních strukturálních politik (tzv. ISPA) a Fond soudržnosti.⁸⁴

Role Komise je rozdělena do čtyřech základních oblastí. V první řadě se jedná o legislativní iniciativu. Po co možná nejširší konzultaci se zúčastněnými stranami Komise vypracuje návrh právní normy a zašle jej Evropské radě a Parlamentu, čímž započne legislativní proces. Druhý úkol Komise je vystižen souslovím „strážce smluv“. V této oblasti kontroluje plnění Smlouvy a správnost uplatňování legislativy členskými státy. V případě porušení může proti státu zakročit, včetně podání žaloby k Evropskému soudnímu dvoru. Za určitých okolností může Evropská komise pokutovat i *jednotlivce, firmy a organizace za porušení práva EU*.⁸⁵ V třetím případě se jedná o řízení a výkon politik Unie a mezinárodních obchodních vztahů.⁸⁶ V souvislosti s tímto posláním hospodaří s rozpočtem Společenství, z něhož největší položku po výdajích Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu tvoří Strukturální fondy, které se zaměřují na vyrovnávání rozdílů mezi chudšími a bohatšími oblastmi v rámci EU a které investují i do politiky přeshraniční spolupráce. Při realizaci výkonné moci má Komise široká oprávnění – disponuje delegovanou pravomocí k vydávání prováděcích předpisů, zavádí předběžná opatření. Poslední neméně důležitou pravomoc představuje reprezentace EU na mezinárodní úrovni. Pozici Evropské unie posiluje i sjednáváním mezinárodních smluv, jak se samotnými státy, tak i s různými seskupeními zemí.

3.2.1.2. Rada Evropské unie

*Rada Evropské unie, dříve nazývaná výstižně Rada ministrů, je orgánem, v němž jsou zastoupeny členské státy, a který reprezentuje jejich zájmy.*⁸⁷ Zasedá nejčastěji v Bruselu, popř. v Lucemburku. Členské státy prostřednictvím Rady vydávají zákony pro Evropskou unii, stanovují její politické cíle, koordinují své národní politiky a řeší spory mezi sebou a s dalšími institucemi.⁸⁸

84 Bližší informace na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/> (22. 1. 2006)

85 <http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?page=1&id=1109> (23. 1. 2006)

86 Tamtéž

87 Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. Linde, Praha 2001. str. 43

88 <http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=1111&page=1> (23. 1. 2006)

Předsednictví Rady Evropské unie (Council of the European Union, Le Conseil de l'Union Européenne, dále také jen „Rada“) se mění každých šest měsíců. Předsedající země je pověřena některými důležitými úkoly. Přípravuje a řídí všechna zasedání Rady, vypracovává přijatelné návrhy po dosaženém kompromisu, hledá řešení problémů předložených Radě a snaží se zajistit důslednost a kontinuitu rozhodovacího procesu.

Při rozhodování Rady Evropské unie je vyžadována buď jednomyslnost nebo kvalifikovaná většina, přičemž hlasy jednotlivých zástupců členských států mají rozdílnou váhu.⁸⁹ Pro ochranu menších států po rozšíření EU bylo stanoveno pravidlo, že při hlasování musí být u případů vyžadujících kvalifikovanou většinu dosaženo souhlasu nadpoloviční většiny členských států.

3.2.1.3. Evropský parlament

Evropský parlament (European Parliament, Parlement européen, dále také jen „Parlament“) je největším mnohonárodnostním parlamentem ve světě a je volen přímo občany Evropské unie. V současné době čítá 732 poslanců z dvaceti pěti členských států,⁹⁰ kteří jsou rozděleni do sedmi skupin podle své politické příslušnosti.

Činnost Parlamentu se dělí do tří základních složek. První představuje legislativní pravomoc, kterou sdílí s Radou Evropské unie jako rovnocenný partner, v některých případech je tedy nutností k přijetí právní normy EU souhlas obou institucí. Na druhou stranu však existují otázky, ve kterých *zaujímá Evropský parlament pouze konzultační stanovisko*,⁹¹ které nedisponuje právní závazností. Druhou oblastí pravomoci je rozpočtový proces. *Schvalovací postup Parlamentu umožňuje navrhnout změny a dodatky k počátečnímu návrhu Komise a ke stanovisku členských států jednajících v Radě*.⁹² Pouze v případě dvou skupin výdajů – na zemědělství a na plnění mezinárodních závazků – má poslední slovo Rada. Pro kontrolu výdajů je zřízen stálý parlamentní Výbor pro kontrolu rozpočtu. Třetí složku pravomocí Parlamentu tvoří kontrola výkonné moci, při které využívá čtyř základních nástrojů – jmenování vyšetřovacích výborů pro jednotlivé otázky,⁹³ právo podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru,⁹⁴ finanční kontrolu⁹⁵ a řešení

89 Vážení hlasů viz Příloha č. 7.

90 Počet zástupců každého členského státu viz Příloha č. 8.

91 <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=2&language=CS> (23. 1. 2006)

92 <http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=1110&page=1> (23. 1. 2006)

93 Takovýto výbor byl jmenován např. k přijímání opatření v souvislosti s „nemocí šílených krav“.

94 Tyto žaloby mohou být dvojího typu – požadující zrušení nepřipustného legislativního aktu nebo proti Komisi nebo Radě pro zanedbání povinností vyplývajících ze Smlouvy.

95 Finanční kontrola zahrnuje kontrolní pravomoc v hospodářské a měnové oblasti, nutnou podporu Parlamentu pro jmenování hlavních představitelů Evropské centrální banky (ECB) a povinnost ředitele

námitek na základě petic podaných občany EU.

3.2.1.4. Výbor regionů a další instituce Evropské unie⁹⁶

Na chodu EU se podílí i další její orgány, ovšem pro problematiku přeshraniční spolupráce většina z nich pouze s okrajovým významem. Mezi základní instituce se ještě řadí Evropský soudní dvůr, Evropský účetní dvůr, Evropský veřejný ochránce práv a Evropský inspektor ochrany údajů. Za finanční orgány EU jsou považovány Evropská centrální banka a Evropská investiční banka. Poslední skupinu institucí tvoří poradní orgány - Výbor regionů a Evropský hospodářský a sociální výbor.

Pro rozvíjení forem přeshraniční spolupráce v rámci Evropské unie a jejích programů v této oblasti je stěžejní činnost Výboru regionů (Committee of the Regions, Le Comité des Régions). Tato instituce patří mezi nejmladší v rámci soustavy orgánů EU, protože byla založena Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Její první zasedání se konalo o dva roky později, v roce 1994. Její založení vyvolal v osmdesátých letech silící regionalismus, prosazovaný především německými spolkovými zeměmi (Bundesländer).

Vznik Výboru regionů byl jen logickým důsledkem činnosti Společenství. Až tři čtvrtiny právní předpisů této organizace je prováděno na nižší úrovni než celostátní, čímž se uplatňuje princip subsidiarity příznačný pro celé komunitární právo. S jistou mírou nadsázky můžeme říci, že se Výbor regionů stal „strážcem principu subsidiarity“.

Mezi hlavní cíle tohoto poradního orgánu patří dvě základní oblasti. V první řadě se jedná o spolupodílení se na tvorbě legislativy samosprávnými celky a v druhé o nutnost *více přibližovat „bruselské dění“ všem občanům EU.*⁹⁷ Pro naplnění těchto úkolů byl Výbor konstituován jako reprezentativní orgán složený z představitelů regionálních a komunálních správ členských států EU.

V současné době (po rozšíření Unie po květnu 2004) má shromáždění 317 řádných členů a stejný počet náhradníků, kteří jsou voleni spolu s členy a v případě potřeby je zastupují na zasedání⁹⁸. *Českou republiku reprezentuje celkem 12 hejtmanů, primátorů a starostů, kteří se v předstupném období pravidelně účastnili plenárních zasedání nejdříve jako pozorovatelé, po vstupu České republiky do Evropské unie byl jejich status přeměněn na řádné členství se všemi pravomocemi, včetně práva hlasování.*⁹⁹

Činnost Výboru je rozdělena mezi jeho orgány – plenární shromáždění, předsedu,

ECB předložit výroční zprávu Parlamentu.

⁹⁶ Členění převzato z http://www.europa.eu.int/index_cs.htm (23. 1. 2006)

⁹⁷ Kvapilová, T.: Role Výboru regionů a několik základních faktů. EurActiv, 2004

⁹⁸ Počet zástupců každého členského státu viz Příloha č. 9

⁹⁹ Kvapilová, T.: Role Výboru regionů a několik základních faktů. EurActiv, 2004

předsednictvo a komise. Jejich úlohy popisuje Jednací řád Výboru regionů¹⁰⁰. Plenární shromáždění se schází alespoň jednou za tři měsíce na řádném zasedání, které svolává předseda, a na žádost minimálně jedné čtvrtiny zástupců i v mimořádných termínech. Jeho hlavní činnost představuje přijímání zpráv, usnesení a stanovisek. Ze svého středu si na prvním zasedání nového čtyřletého volebního období volí předsedu, místopředsedu a ostatní členy předsednictva.

Předseda řídí Výbor a zastupuje jej navenek. Následně jmenovanou pravomoc může delegovat na jiného člena předsednictva. To se skládá z předsedy, prvního místopředsedy, dále z místopředsedů z každého členského státu, z dvaceti pěti dalších členů a předsedů politických skupin, celkem tedy z 56 zástupců. Mezi jeho úkoly patří příprava plenárních zasedání a vypracovávání podkladů pro jednání a rozhodování v jejich rámci, vnitřní organizace Výboru, sledování plnění politického programu přijímaného plénem na počátku funkčního období a mnohé další.

Kromě rozdělení do čtyř politických skupin¹⁰¹ jsou všichni reprezentanti zařazení do šesti komisí tak, že každý zástupce se účastní práce v alespoň jedné, nejvíce však ve dvou komisích. Komise jsou nazvány podle témat, kterými se zabývají:

- Komise pro politiku soudržnosti (COTER),
- Komise pro hospodářskou a sociální politiku (ECOS),
- Komise pro udržitelný rozvoj (DEVE),
- Komise pro kulturu a vzdělávání (EDUC),
- Komise pro ústavní záležitosti a vládu v Evropě (CONST),
- Komise pro mezinárodní vztahy (RELEX).

Výbor regionů je poradní orgán a k tomuto postavení se váží i jeho kompetence, které lze rozdělit do několika skupin. Za prvé jde o oblast povinných konzultací, kdy si musí Evropská komise a Rada obligatorně vyžádat stanovisko Výboru. Jedná se o hospodářskou a sociální soudržnost, vzdělávání a mládež, kulturu, veřejné zdraví, transevropské sítě (TEN), doprava, zaměstnanost, sociální věci, Evropský sociální fond, životní prostředí a odbornou přípravu. Za druhé se fakultativně hlavní instituce EU na Výbor obracejí ve všech ostatních případech, které se dotýkají místní a regionální samosprávy. Třetím okruhem činnosti je vydávání stanovisek z vlastní iniciativy, a to buď k otázkám, ke kterým se obligatorně vyjadřuje další poradní orgán – Hospodářský a sociální výbor, nebo k jakýmkoliv problematikám bez bližšího vymezení.

Přes množství otázek, ke kterým se Výbor vyjadřuje, jeho pozice v rámci soustavy

¹⁰⁰ http://www.cor.europa.eu/document/en/int_reg_en.pdf

¹⁰¹ Evropská lidová strana (EPP), Strana evropských socialistů (PES), Evropští liberální demokraté a reformisté (ALDE) a Unie pro Evropu národů – Evropská aliance (EA)

orgánů Evropské unie nepředstavuje záruku dostatečného zastoupení regionálních a komunálních představitelů. Ani Evropská komise, ani Rada nejsou vázány stanovisky nebo jinými výsledky činnosti Výboru a od jejich znění se mohou odchýlit i bez podání vysvětlení či jiného projevu jakékoliv odpovědnosti.

3.2.2. Programy Společenství na podporu přeshraniční spolupráce

Otázkami přeshraniční spolupráce se Společenství hlouběji začala zabývat po přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986, který stanovil úkoly požadované pro vytvoření vnitřního trhu. Od počátku devadesátých let minulého století bylo spuštěno několik programů finančně podporujících přeshraniční spolupráci. Kromě dvou nejpodstatnějších, nejrozsáhlejších a zároveň „nejbohatších“ - iniciativy Interreg a programu Phare CBC, kterým jsou věnovány následující podkapitoly, existují projekty finanční podpory i pro specifické územní oblasti Evropy a sousedící státy jiných světadílů: pro země Jihovýchodní Evropy – CARDS, pro Východní Evropu a Střední Asie – TACIS a pro státy Středomoří a Blízkého východu – MEDA. Od roku 1990 poskytují Společenství finanční pomoc také aktivitám Asociace evropských příhraničních regionů, především projektu LACE.

3.2.2.1. Iniciativa Interreg

Jako první program přeshraniční spolupráce za podpory Společenství byla realizovaná iniciativa Interreg, jejíž první etapa probíhala v letech 1990 – 1993, druhá 1994 – 1999 a navazující třetí končí v letošním roce, tedy v roce 2006. Mezi jednotlivými etapami realizace projektu Interreg se vyskytují nemalé rozdíly, nejen v rozsahu celkově poskytovaných finančních prostředků, ale i v širší oblasti, do kterých jsou tyto prostředky investovány.

Mezi hlavní cíle tohoto projektu patří:

- *pomoc hraničním oblastem překonat problémy vycházející z jejich relativní izolovanosti za podpory místních orgánů a organizací v následujících oblastech: životní prostředí, doprava, územní plánování, investice, zaměstnání, vzdělávání, kultura a zdraví;*
- *podpora „mikro-integrace“ mezi hraničními regiony uvnitř Společenství v souvislosti s jednotným trhem;*
- *poskytnutí pomoci vnějším hraničním zónám k osvojení si nové role spojené*

s vnější hranicí společného trhu se zachováním jejich ekonomického a kulturního rozvoje;

- *povzbuzení spolupráce s dalšími zeměmi na vnějších hranicích Společenství.*¹⁰²

Iniciativa Interreg je financována prostřednictvím Strukturálních fondů Evropské unie¹⁰³, které jsou spravovány Evropskou komisí.

3.2.2.1.1. Interreg I (1990 – 1993) a Interreg II (1994 – 1999)

V první etapě bylo schváleno celkem 31 operačních programů, které se přes svoji značnou rozmanitost nečlenily do žádných podskupin. Jednalo se o projekty jak na vnějších, tak vnitřních stranách hranice Společenství, o podporu oblastí s rozvinutou spoluprací na lokální samosprávné úrovni i s centralizovanou regionální politikou, nebo o zaostalé i „základní“ regiony této nadnárodní organizace. Celkem bylo vyplaceno 1 082 milionů €.

Po předchozích zkušenostech rozdělila Rada iniciativu do tří základních oblastí. Interreg IIA se zaměřoval na přeshraniční spolupráci, Interreg IIB *si kladl za cíl dokončit výstavbu vybraných energetických sítí*¹⁰⁴ a část IIC, která byla zahájena až později, v roce 1996, se soustředila na nadnárodní činnosti především v oblasti prostorového plánování. Na 59 schválených projektech bylo vynaloženo 2,6 miliardy €.

3.2.2.1.2. Interreg III

Ani třetí etapa se nevyhnula členění. Iniciativa Interreg IIIA pomáhá financovat přeshraniční spolupráci, čímž navazuje na předcházející Interreg I a IIA. Jejím cílem je *rozvoj přeshraničních hospodářských a sociálních center na základě společných strategií udržitelného územního rozvoje.*¹⁰⁵

Druhá oblast s označením IIIB prohlubuje podporu nadnárodní spolupráce (po vzoru iniciativy Interreg IIC) a za cíl si klade dosažení harmonického a udržitelného rozvoje Společenství za využití integrace velkých skupin evropských regionů. Novou problematiku, kterou se v rámci této iniciativy Evropská unie zabývá, představuje meziregionální spolupráce, která vede k lepší efektivitě politik a nástrojů regionálního rozvoje.

Při rozhodování o podaných žádostech a při celkové realizaci projektu musí být

¹⁰² Překlad autora: Ricq, Ch.: Handbook of Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe. Council of Europe Publishing, 2000. str. 52

¹⁰³ Strukturální fondy mají v současné době čtyři složky: Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), Evropský sociální fond (ESF), Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG), Evropský zemědělský garanční a řídicí fond (EAGGF)

¹⁰⁴ Gabbe, J., von Malchus, V., Martinos, H.: Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci. AEER, 2000. str. 39

¹⁰⁵ Tamtéž. str. 40

respektovány základní principy, které jsou závazné pro všechny tři odvětví:

- *vývoj společné přeshraniční strategie a rozvojových programů;*
- *posilování partnerství a přístup „zdola nahoru“;*
- *zajištění komplementarity s „hlavním proudem“ Strukturálních fondů;*
- *komplexní přístup k realizaci iniciativ Společenství;*
- *zaručení efektivní koordinace mezi iniciativou Interreg a vnějšími politickými nástroji Evropské unie.*¹⁰⁶

Pravidla pro každý projekt podporovaný finančními prostředky Evropské unie definuje právní předpis přijatý jedním z hlavních orgánů Společenství. Pro Interreg III tímto předpisem je směrnice Komise OJ 2000/C 143/08 z 28. dubna 2000. Jako základní podmínky uvádí existenci společné strategie a společný rozvojový program, z kterého následně musí vycházet všechna opatření a operace. Novým požadavkem je *zřízení společného bankovního účtu alespoň pro všechny dotace EU.*¹⁰⁷ Klíčovou podmínku představuje společné řízení realizace programů prostřednictvím přeshraničních mechanismů.

Interreg IIIA může být realizován dvojím způsobem:

- první typ počítá s jedním programem pro celou hranici státu, v případě delších hranic se tento může dále dělit na podprogramy¹⁰⁸ a
- při realizaci druhé varianty se vytváří menší programy na regionální úrovni (např. pro euroregion).

Vzhledem k podřazení iniciativy Interreg pod aktivity Strukturálních fondů¹⁰⁹ musí být dodrženy i Obecná pravidla Strukturálních fondů. Týká se to především institucionálního zabezpečení pomoci Evropské unie. Obecná pravidla předpokládají vznik společných orgánů pro spolupráci. V první řadě se jedná o monitorovací výbor, který se skládá ze zástupců *regionálních a místních institucí, celostátních institucí, hospodářských a sociálních partnerů a nevládních organizací.*¹¹⁰ Mezi jeho hlavní úkoly patří schvalování kritérií pro výběr projektů a zkoumá výsledky realizace programů. Druhou institucí je řídící výbor, v němž zasedají zástupci příslušných ministerstev, krajů a popř. i euroregionů. Tento orgán rozhoduje o schvalování projektů a provádí průběžný dohled nad jeho

¹⁰⁶ AEBR: An Operational Guidance Paper for the Preparation and Management of Interreg IIIA Programmes (2000 – 2006). AEBR, Gronau 2000. str. 3

¹⁰⁷ Gabbe, J., von Malchus, V., Martinos, H.: Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci. AEBR, 2000. str. 41

¹⁰⁸ Tento způsob je využíván i v České republice, kde existují čtyři podprogramy pro česko-polskou, česko-bavorskou, česko-saskou a česko-rakouskou hranici.

¹⁰⁹ Přesnější by bylo zařazení pouze do kompetence Evropského fondu pro regionální rozvoj, protože pro zjednodušení veškeré prostředky plynou právě z ERDF, ačkoli by některé projekty měly vzhledem ke svému zaměření být financovány z jiných strukturálních fondů

¹¹⁰ MMR ČR: Iniciativa Společenství Interreg IIIA. MMR ČR, 2004. str. 19

realizací. Na institucionálním zabezpečení se podílí i platební orgán, který je odpovědný za přijímání dotací. Kromě hlavní kompetence vypracovává a předkládá Evropské komisi žádosti o *zálohové platby, průběžné platby a platby konečných zůstatků pro všechny programy na základě výkazů výdajů předložených Řídícím orgánem*.¹¹¹ Poslední institucí je společný technický sekretariát, který je zřizován pro každý dílčí program a skládá se ze zástupců obou partnerských zemí. Jeho hlavní činností je administrativní podpora ostatních orgánů.

3.2.2.2. Program Phare CBC

*Program Phare (Poland and Hungary Aid for Reconstruction of Economies) je podpůrný program, který byl založen v roce 1989 k podpoře demokratických a ekonomických reforem v Polsku a Maďarsku a následně byl rozšířen na další transformující se země.*¹¹² Část prostředků vynaložených na Phare je věnována na jeho dílčí program CBC Phare, tedy na program podpory přeshraniční spolupráce v zemích kandidujících o přijetí do Evropské unie, který byl zahájen v roce 1994. Projekt Phare CBC vznikl jako protipól iniciativy Interreg pro sousedící státy s EU především ze Střední a Východní Evropy s cílem vyrovnat rozdíly regionů způsobené historickým vývojem v hraničních oblastech.

Mezi prioritní úkoly programu Phare CBC náleží:

- *podpora hospodářského rozvoje příhraničních regionů posilováním stávajících struktur, posilování konkurenceschopnosti českých podniků a celkové oživování hospodářství na obou stranách hranic;*
- *překonávání problémů zatěžujících regiony na obou stranách hranic (např. znečišťování životního prostředí a nedostatečná infrastruktura);*
- *snížování periferního charakteru těchto oblastí a tím zvyšování životní úrovně obyvatel;*
- *prohlubování spolupráce mezi občany hraničních regionů.*¹¹³

Iniciativa Phare probíhala ve dvou etapách, první v letech 1994 – 1999, druhá započala v roce 2000 a v současnosti se blíží ke svému závěru. Při vydávání právních předpisů, na základě kterých je druhá fáze programu realizovaná,¹¹⁴ se Evropská komise

¹¹¹ Tamtéž

¹¹² Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004. str. 160

¹¹³ <http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000010001000> (23. 1. 2006)

¹¹⁴ Především Směrnice Evropské komise 2760/98 z prosince roku 1998

snažila zkoordinovat obě stěžejní iniciativy Evropské unie na podporu přeshraniční spolupráce.

Prostřednictvím CBC Phare se Evropská unie podílí jak na financování velkých investičních projektů, na které obvykle vynaloží zhruba 2 mil € na projekt, tak i na realizaci rozsahově menších akcí, které čerpají z Fondu malých projektů. Tyto projekty se zaměřují na podporu neinvestičního charakteru a jejich rozpočtové požadavky se pohybují mezi 1 000 – 5 000 €. Upřednostňovány jsou projekty, které přímo povedou k přímé spolupráci mezi obyvatelstvem na obou stranách hranice (tzv. people-to-people projekty).

Mezi iniciativami Interreg (především v oblasti A) a CBC Phare zůstávají stále přes koordinační snahy podstatné rozdíly. V následujícím výčtu jsou uvedeny ty nejpodstatnější odlišné dílčí otázky, které zjistíme při porovnání směrnic týkajících se obou programů:

- Finanční prostředky. Zatímco programy Phare CBC mají pouze rámcově přislíbeny finanční prostředky, iniciativa Interreg má zajištěné příspěvky v pevné výši ze Strukturálních fondů EU po celou dobu trvání programu.
- Schvalování programů. Programy Phare podléhají každoročnímu schvalování Komise, oproti tomu projekty iniciativy Interreg jsou podrobeny schvalovacímu procesu pouze jednou na začátku víceletého období.
- Schvalovací proces individuálních projektů. Kromě velmi malých projektů musí každý projekt programu CBC Phare být předložen Komisi k předběžnému schválení, u projektů iniciativy Interreg tato povinnost neexistuje.
- Omezení velikosti projektů. S výjimkou projektů, na které jsou čerpány finanční prostředky z Fondu malých projektů, je stanoven minimální rozsah na 2 mil € v případě Phare CBC.

Po trvalém nátlaku ze strany příhraničních regionů a AEER na Evropskou Komisi se tento orgán rozhodl k dílčím krokům vedoucím ke koordinaci obou iniciativ, v současné době však tyto rozdíly přetrvávají.

3.2.2.3. Programy k podpoře přeshraniční spolupráce od roku 2007 až 2013

Pro nadcházející období šesti let, tedy mezi roky 2007 a 2013 včetně, je zcela změněn systém regionální politiky. Následující tabulka přehledným způsobem zachycuje hlavní principy její vývoj.¹¹⁵¹¹⁶

¹¹⁵ Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika-eu-2007-2013> (1.6.2006)

¹¹⁶ ERDF, ESF, EAGGF, FIGG jsou čtyři složky Strukturálních fondů.

2000 – 2006		2007 - 2013	
Cíle	Finanční nástroj	Cíle	Finanční nástroj
Fond soudržnosti	Fond soudržnosti	Konvergence	Fond soudržnosti ERDF ESF
Cíl 1	ERDF ESF EAGGF FIFG		
Cíl 2	ERDF ESF	Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost - regionální úroveň - národní úroveň	ERDF ESF
Cíl 3	ESF		
Interreg	ERDF		
Urban	ERDF	Evropská územní spolupráce	ERDF
Equal	ESF		
Leader+	EAGGF		
Rozvoj venkova a rybolovu mimo rámec Cíle 1	EAGGF FIFG	Problematika rozvoje venkova rybolovu bude zařazena pod Společnou zemědělskou politiku.	
9 cílů	6 finančních nástrojů	3 cíle	3 finanční nástroje

Jak je z tabulky patrné, regionální politika EU bude zjednodušena na nejvyšší možnou míru a to včetně systému jejího financování, což přispěje k jejímu dalšímu rozvoji. Přeshraniční spolupráce se nejvíce dotýká Cíl 3: Evropská územní spolupráce. Mezi její priority se řadí podpora rozvoje vědy a výzkumu a informační společnosti, ochrana životního prostředí a předcházení rizikům a řízení vodních zdrojů.

V souvislosti s novou politikou Evropské unie, známou pod souslovím „Širší Evropa“ („Wider Europe“), která se zaměřuje na rozvoj sousedských vztahů mezi EU a přilehlými státy, je pro období mezi roky 2007 až 2013, připraveno několik programů na podporu přeshraniční spolupráce. Jedná se o Evropská seskupení přeshraniční spolupráce (European Cross-border Co-operation Grouping, ECCG), Nástroje pro přístupovou pomoc (Instrument for Pre-Accession Assistance, PIA) a Evropské sousedské a partnerské nástroje (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI).

První z výše jmenovaných, ECCG, podporuje přeshraniční spolupráci regionálních a lokálních subjektů v rámci Evropské unie. Potřeba těchto uskupení vychází ze snahy řešit dlouholeté problémy při realizaci přeshraniční spolupráce, které vyplývají z podřízenosti lokálních institucí různým domácím právním systémům. V budoucnosti tedy mohou vznikat společenství přímo na základě práva Evropské unie. Záleží pouze na

jejich rozhodnutí, zda budou disponovat s právní subjektivitou. Hlavním účelem jejich vzniku bude provádět programy, na kterých se Společenství finančně alespoň spolupodílí.

Posléze dva uvedené programy, PIA a ENPI, nahradí od roku 2007 stávající aktivity EU – Phare, Tacis a Cards. Nástroje pro přístupovou pomoc *cílí k posílení stability, bezpečnosti a vyrovnaného rozvoje evropského kontinentu*.¹¹⁷ Iniciativa ENPI je zaměřena na podporu přeshraniční spolupráce v přímořských oblastech.

3.2.3. Porovnání nástrojů a politiky Evropské unie a Rady Evropy v oblasti přeshraniční spolupráce

V oblasti přeshraniční spolupráce jsou dvěma nejdůležitějšími mezinárodními organizacemi nepopíratelně Rada Evropy a Evropská unie. Přes mnohé rozdílné faktory v jejich práci nalézáme v jejich aktivitách na podporu přeshraniční spolupráce i mnohé shodné znaky.

V současné době mají obě instituce vliv, ať přímý nebo nepřímý, takřka po celé Evropě. Byly založeny k naplňování stejného cíle, tedy zabezpečení stability, bezpečnosti a jednotnosti celého kontinentu. Přeshraniční spolupráci chápou jako prostředek k dosažení vytyčených cílů, jsou přesvědčeny o její důležitosti a nezbytnosti. Státní hranice považují za překážku pro harmonický a vyrovnaný rozvoj a proto usilují o vývoj spolupráce na všech hranicích Evropy, čímž se snaží překonat negativní následky způsobené jejich existencí.

Ačkoli Evropská unie a Rada Evropy používají rozdílné pojmy po přeshraniční spolupráci,¹¹⁸ obě organizace prosazují stejné principy. Nejdůležitějším z nich je důraz na postup „zdola nahoru“, v jehož důsledku upřednostňují spolupráci na místní a regionální úrovni a podporují zlepšení koordinace mezi lokálními, regionálními a národními (popř. federativními) orgány. Při spolupráci na regionální úrovni zdůrazňují potřebu partnerství mezi orgány na obou stranách hranice. K posílení tohoto svazku organizují a poskytují nehmotnou i materiální pomoc pro společné programy, prosazují rovnost práv všech zúčastněných subjektů a jejich sdílenou odpovědnost.

Další společný znak představuje možnost dobrovolného využívání všech nástrojů realizovaných Evropskou unií a Radou Evropy. Výjimkou z tohoto pravidla je situace, kdy členský stát jedné z organizací ratifikuje mezinárodní smlouvu (např. Madridskou úmluvu o

¹¹⁷ Překlad autora: Rada Evropy: *Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the Field of Transfrontier Co-operation*, Rada Evropy, 2005. str. 22

¹¹⁸ V anglickém jazyce používá Rada Evropy pojem „transfrontier co-operation“, zatímco Evropská unie mluví o „cross-border co-operation“. Při překladu do češtiny však se tento rozdíl ztrácí.

přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány nebo její dodatkové protokoly) a v ní se zaváže k provedení určitých opatření.

Obě organizace se neodlišují ani ve vymezení klíčových otázek. Současným hlavním cílem v oblasti přeshraniční spolupráce je redukce překážek vznikajících z rozdílných právních systémů, které brání dalšímu rozvoji. Jako nejdůležitější formu přeshraniční spolupráce prosazují obě evropské instituce euroregiony a podporují je ve snaze získat co nejširší oprávnění, ovšem při respektování domovského práva.

K podpoře přeshraniční spolupráce Rada Evropy i Evropská unie pořádají různá školení, konference a semináře, zprostředkovávají výměnné praxe a rozšiřují relevantní informace. Dále se podílí na výzkumech a zpracovávání studií, které mají jak zhodnotit stávající situaci a navrhnout zlepšení existujících mechanismů, tak i odhalit nové možnosti. V zájmu společné myšlenky provádějí i společné projekty a programy.

Vzhledem k rozdílné povaze obou institucí¹¹⁹ a různorodým metodám, které využívají, existují i v oblasti přeshraniční spolupráce některé odlišnosti, které je třeba zdůraznit. Aktivity Rady Evropy se soustřeďují především na vytváření právního základu. Především přijetím Madridské konvence a jejích dodatkových protokolů vznikl právní rámec pro vznik kontinentální přeshraniční spolupráce, na který mohli navazovat země, jež tuto úmluvu ratifikovali. Dále Rada Evropy *poskytuje právní a organizační pomoc při vytváření přeshraničních struktur, např. euroregionů*.¹²⁰ Můžeme říci, že tato organizace pomáhá navazovat přeshraniční vztahy a současně se snaží zajistit příslušné vnější podmínky pro realizaci přeshraniční spolupráce (např. vnitrostátní legislativa, příznivé politické prostředí a podobně).

Evropská unie se soustřeďuje na finanční a technickou podporu rozvoje přeshraniční spolupráce, kterou poskytuje v rámci svých aktivit a programů – zejména iniciativy Interreg, CBC Phare, Tacis a Cards, jak byly již zmíněny výše. Nástroje EU se tedy většinou zaměřují na jiné aspekty mezistátní kooperace a peněžní prostředky míří do konkrétních projektů (např. vybudování dopravních komunikací k hraničnímu přechodu, postavení čistíčky odpadních vod, z které voda odtéká na území druhého státu apod.). Zjednodušeně můžeme uvést, že v mnoha případech Evropská unie pokračuje na základech vystavěných Radou Evropy.

Rozdílným je i geografický rozsah nástrojů obou institucí. Zatímco legislativa Rady

¹¹⁹ Rada Evropy sdružuje kromě Běloruska všechny evropské státy a respektuje plně jejich politické a ekonomické systémy. EU je politickou a ekonomickou unií 25 evropských států a usiluje o jejich další integraci. Z toho vyplývá i odlišné možnosti mimo jiné v prosazování vůle nadnárodního společenství, zásahů do rozhodovacího procesu a kapacity finančních zdrojů.

¹²⁰ Překlad autora: Rada Evropy: *Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the Field of Transfrontier Co-operation*, Rada Evropy, 2005. str. 25

Evropy zavazuje stejně všechny členské státy, které s ní vymezeným způsobem projeví souhlas (ratifikací apod.), opatření Evropské unie týkající se přeshraniční spolupráce jsou rozděleny do několika kategorií především podle zeměpisné polohy. V seznamu nástrojů EU nacházíme skupinu těch, které jsou určeny výsadně členským státům (iniciativa Interreg), zemím Východní Evropy (Tacis) nebo státům nalézajícím se na jihovýchodě našeho kontinentu (Cards). V následujícím roce dojde ke změně stávajícího rozdělení. Programy přeshraniční spolupráce se budou lišit pro členské země, kandidátské státy a třetí skupinu budou tvořit sousední státy EU.

Závěrem této subkapitoly můžeme shrnout, že jak Rada Evropy, tak i Evropská unie má v oblasti přeshraniční spolupráce nezastupitelnou úlohu. S rozšiřující se EU a vyšším stupněm integrace jejich členů však celkově význam opatření Rady Evropy klesá. Zájem o její nástroje sice stále přetrvává a to především ve Východní Evropě, ale zbytek evropských států využívá čím dál tím více výlučně jen unijní úpravu. Je tedy otázkou budoucnosti, zda si Rada Evropy najde své místo vedle stále se rozšiřující a sjednocující se Evropské unie a v oblasti přeshraniční spolupráce po nezbytné harmonizaci budou i na dále působit obě organizace.

3.3. Sdružení evropských příhraničních regionů (AEBR)

Myšlenka založení asociace, která by sdružovala hraniční evropské regiony, byla poprvé zveřejněna v průběhu Mezinárodní konference regionálního plánování v Basileji v roce 1965. *Po intenzivních přípravných pracích založilo deset hraničních regionů 17. až 18. června 1971 na zámku Anholt (Západní Německo) stálou konferenci evropských hraničních regionů*¹²¹, která přijala jméno Sdružení evropských příhraničních regionů (Association of European Border Regions, d'Association des régions frontalières européennes).¹²²

V současné době sdružuje 81 území, *spřízněných blízkou kulturou, historií i ekonomickými a sociálními zájmy, které přesahují hranice dvou nebo více států*,¹²³ a reprezentuje více než 180 příhraničních regionů z celé Evropy. Obecně mezi její členy patří jednak samotné hraniční regiony (např. euroregiony), tak jejich širší asociace a v neposlední řadě i mnohé regionální sdružení lokálních úřadů. Z třinácti euroregionů zasahujících na území České republiky patří sedm mezi členy AEBR, dva z nich jsou

¹²¹Branda, P.: Euroregiony mosty přes hranice. Euroregion Nisa, Liberec 2003

¹²²Do češtiny je překládáno jako Sdružení (nebo Asociace) evropských hraničních (nebo příhraničních) regionů.

¹²³<http://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/0/fdeb03e59e13b8d802566da002ee6cf?OpenDocument> (8. 1. 2006)

„částečnými“ členy (právo účasti ve Sdružení má pouze určitá část subjektů daného euroregionu), euroregion Silva Nortica (pomezí Čech a Rakouska) se uchází o vstup do Sdružení a zbylé tři zatím nepodnikly žádné kroky podmiňující možnost přidružení se¹²⁴.

Při naplňování hlavního cíle – tedy všestranné podpory přeshraniční spolupráce – si AEBR vybuďovalo silné kontakty s předními evropskými institucemi, především s Radou Evropy, orgány Evropské Unie a Radou evropských obcí a regionů (CEMR). Neopominutelnými partnery jsou i samotné hraniční regiony jako takové.

Členové si mohou vybrat ze široké nabídky *služeb*,¹²⁵ kterými se AEBR snaží napomáhat přeshraniční spolupráci v Evropě:

- rozvoj a realizace plánů spojených s přeshraniční spoluprací v Evropě;
- rozpoznání a analyzování problémů na vnitřních i vnějších hranicích Evropské unie;
- vypracování návrhů na řešení existujících problémů;
- další rozvoj koncepcí a metod pro přeshraniční spolupráci;
- asistování při zakládání nových příhraničních regionů;
- vytváření center pro umožnění výměny informací a know-how mezi všemi evropskými hraničními a přeshraničními regiony;
- koordinování a formulování společných zájmů;
- reprezentování těchto zájmů v parlamentech, orgánech, úřadech a jiných institucích;
- shromažďování a poskytování detailních informací ohledně politického a jiného vývoje ve spojitosti s přeshraničními otázkami a problémy;
- databáze projektů, obsahující prospěšné příklady praktického řešení problémů a
- databáze publikací.

3.3.1. Institucionální rámec Sdružení evropských hraničních regionů

3.3.1.1. Hlavní cíle a úkoly Sdružení evropských hraničních regionů (čl.3 Stanov)¹²⁶

Cíle a úkoly AEBR vycházejí ze Stanov, představujícího základní právní dokument Sdružení, přijatých 21. ledna 1977 a které byly naposledy změněny 13. října 1997 v Salamance. Hlavní zásadou propojující veškerou činnost je podmínka prospěchu pro všechny evropské hraniční a přeshraniční regiony při jakékoliv aktivitě Sdružení. Mezi výslovně uvedené cíle patří:

¹²⁴ Zdroj: <http://www.aebr.net/> (8. 1. 2006)

¹²⁵ Tamtéž

¹²⁶ Systematika subkapitoly odpovídá členění Stanov AEBR.

- činit dílčí problémy, možnosti, úkoly a projekty příhraničních regionů srozumitelnějšími;
- reprezentovat jejich zájmy na zasedáních národních a nadnárodních parlamentu, orgánů, úřadů a institucí;
- iniciovat, podporovat a koordinovat jejich spolupráci po celé Evropě (vytvářet „sítě spolupráce“);
- vyměňovat získané poznatky a informace k formulování a koordinování společných zájmů na základě měnících se přeshraničních problémů a příležitostí a nabízet adekvátní řešení.¹²⁷

V souvislosti s vytyčenými cíli vymezují Stanovy i základní úkoly AEBR. V první řadě se jedná o realizaci programů a projektů, podávání žádostí o peněžní prostředky a následné hospodaření s nimi. Při vzniku přeshraničních problémů je úlohou Sdružení napomoci k jejich řešení v maximální možné míře. Dále pak připravuje a následně uskutečňuje společné kampaně vycházející ze „sítě spolupráce“. V neposlední řadě je jeho úkolem informovat evropské politické orgány a veřejnost o otázkách přeshraniční spolupráce.

3.3.1.2. Členství ve Sdružení evropských hraničních regionů

3.3.1.2.1. Kategorizace členství (čl. 4 Stanov)

Členství v AEBR může mít trojí podobu. V první řadě se jedná o plnoprávné členy s právem volby v rámci Generálního shromáždění. Do této kategorie spadají evropské hraniční a přeshraniční regiony z členských států Evropské unie nebo Rady Evropy a dále sdružení hraničních regionů, pokud splňují dvě podmínky. Za prvé se hraniční kooperující regiony musí nacházet na území více států a za druhé alespoň jeden z nich není členem AEBR samostatně.

Druhou skupinu tvoří členové bez volebního práva. I v této kategorii nacházíme dvě podskupiny. Předně se jedná o hraniční a přeshraniční regiony se statutem pozorovatele na dva roky, tj. ty, jejichž zastoupení nebylo prozatím přesně vymezeno. Následně připadají v úvahu čestní členové, kteří mají podstatný význam pro činnost AEBR.

Poslední podobou členství jsou poradní členové bez volebního práva. Jejich podoba variuje od fyzických osob, přes jejich sdružení a jiné společnosti až po veřejnoprávní instituce. Jejich společným znakem je zaměření jejich činnosti na přeshraniční spolupráci.

¹²⁷ Překlad autora z: <http://www.aebr.net/> (8.1.2006)

O přijetí nového člena rozhoduje Výkonný výbor po schválení Generálním shromážděním. Stanovy upravují i postup pro dobrovolné vystoupení ze Sdružení prostřednictvím písemné rezignace. V případě neplnění členských závazků vůči AEER může být člen vypovězen Výkonným výborem.

3.3.1.2.2. Práva a povinnosti členů (čl. 5 Stanov)

Kromě již zmiňovaného volebního práva odlišného podle druhu členství garantuje Sdružení všem členům jejich základní práva. V první řadě se členové podílejí na tvorbě politiky AEER a pravidelně jsou informováni o aktuálních otázkách přeshraniční spolupráce a rozvoji v této oblasti na celoevropské úrovni. Dále mají právo využívat služeb, programů a prostředků, které vytváří Sdružení.

Mezi základní povinnosti patří podílet se na činnosti AEER za účelem podpory regionální přeshraniční spolupráce a rozvoje na evropské a národní úrovni. K zabezpečení tohoto úkolu musí pravidelně vypracovávat zprávy o průběžném vývoji ve svém regionu a předávat je Sdružení. Neopominutelnou povinností je placení členských příspěvků v souladu s rozhodnutím Generálního shromáždění přijímaného na základě zmocnění Statutu Sdružení evropských příhraničních regionů.

3.3.1.3. Orgány AEER

Stanovy ve svém čl. 6 vyjmenovávají orgány Sdružení. Jsou jimi Generální shromáždění, Výkonný výbor a Generální tajemník.¹²⁸

3.3.1.3.1 Generální shromáždění (čl. 7)

Generální shromáždění je nejvyšším orgánem Sdružení evropských hraničních regionu, jehož zasedání koná alespoň jednou za rok a je vždy veřejné. Každý člen AEER má nejméně jeden volební hlas, pokud zaplatil členské příspěvky za minulý a průběžný rok. Do kompetence Generálního shromáždění patří volba prezidenta a viceprezidentů a Výkonného výboru. Dále rozhoduje o přijímání nových členů a vylučování stávajících. Důležitou funkci představuje i schvalování rozpočtu a s tím spojená regulace členských příspěvků. V neposlední řadě pouze Generální shromáždění má pravomoc měnit Stanovy Sdružení.

V případě nutnosti může Generální shromáždění přenést některé z úkolů na

¹²⁸ Původně v anglickém znění: General Assembly (Generální shromáždění), Executive Committee (Výkonný výbor) a Secretary General (Generální tajemník)

Výkonný výbor, pokud se ukáže nutnost rozhodnutí v období mezi jeho zasedáními. Tato rozhodnutí Výkonného výboru musí být schválena na nejbližší schůzi Valného shromáždění.

3.3.1.3.2. Výkonný výbor (čl. 8)

Výkonný výbor je volen na dva roky a skládá se z prezidenta, prvního viceprezidenta a nejméně dalších tří viceprezidentů, pokladníka a alespoň dvaceti reprezentantů hraničních a přeshraničních regionů. Na zasedání mohou být pozváni jako poradní členové zástupci Evropské unie, Rady Evropy, Rady evropských obcí a regionů a Shromáždění evropských regionů.

Mezi hlavní úlohy tohoto orgánu patří příprava a následná realizace rozhodnutí Generálního shromáždění, sestavování rozpočtu a závěrečného účtu Sdružení. Dále ustanovuje výbory a poradní komise. Při své činnosti spolupracuje s evropskými institucemi, organizacemi a společnostmi a přijímá prohlášení ohledně programů a dokumentu na evropské úrovni. Jak již bylo výše zmíněno, přijímá neodkladná rozhodnutí podléhající následnému schvalování Generálním shromážděním. Nejvyšším představitelem AEER je prezident, který předsedá zasedáním Generálního shromáždění i Výkonného výboru. Se souhlasem generálního tajemníka rozhoduje o všech nutných opatřeních k realizaci rozhodnutí Sdružení. Část svých kompetencí může prezident přenést na některého z viceprezidentů. V případě nepřítomnosti ho zastupuje první viceprezident.

3.3.1.3.3. Generální tajemník (čl. 9)

Generální tajemník stojí v čele početného sekretariátu AEER. Stanovy ho pověřují plněním několika úkolů. Přípravuje zasedání Generálního shromáždění, podílí se na realizaci rozhodnutí Výkonného výboru a jiných programů a projektů Sdružení. Zajišťuje každodenní záležitosti, organizaci a administrativu s ohledem na rozpočtové možnosti. Účast generálního tajemníka na zasedáních Výkonného výboru je povinná.

3.3.2. Výsledky činnosti AEER

Z mnoha projektů a programů realizovaných na půdě Asociace evropských přihraničních regionů je třeba zdůraznit především dva. Evropská charta hraničních a přeshraničních regionů (The European Charter for Border and Cross-Border Regions, dále jen „Charta“), která byla přijata ve stejném roce jako Madridská úmluva o přeshraniční

spolupráci, tedy v roce 1981, a do dnešního dne se dočkala dvou nových vydání, v roce 1995 a 2004, není závazným právním dokumentem, ale vyjadřuje základní principy a cíle přeshraniční spolupráce.

Druhý stěžejní bod činnosti AEER představuje program LACE (Linkage Assistance and Cooperation for European Border Regions – Pomoc a spolupráce při tvorbě vazeb pro evropské příhraniční regiony), který byl založen ve spolupráci s Evropskou komisí v roce 1990.

3.3.2.1. Evropská charta hraničních a příhraničních regionů

Evropská charta hraničních a příhraničních regionů je strategický, politický dokument. Již preambule definuje základní cíle přeshraniční spolupráce realizovanou pomocí příhraničních regionů, které označuje jako *stavební kameny a mosty při procesu evropského sjednocení*¹²⁹. Význam přeshraniční spolupráce tkví ve zmírňování nevýhod hranic, překonávání okrajové polohy a zlepšování životních podmínek zdejších lidí, a to ve všech kulturních, sociálních, hospodářských i infrastrukturních oblastech života. Základní principy, subsidiarita a partnerství,¹³⁰ jsou nepostradatelné a vytvářejí prvotní strukturu přeshraniční spolupráce.

Text Charty je rozdělen do pěti kapitol, z nichž některé jsou dále děleny. V první části Charta shrnuje historické, politické a ekonomické pozadí. Druhá kapitola vymezuje cíle přeshraniční spolupráce v Evropě v jednotlivých oblastech života společnosti. Následující oddíl, který byl do Charty nově vložen, definuje „Přidanou hodnotu přeshraniční spolupráce“, jež rozlišuje do několika skupin: politická, institucionální, sociálně-ekonomická a kulturní přidaná hodnota. Čtvrtá část označuje přeshraniční spolupráci za jeden z politických cílů EU a poslední kapitola nastiňuje výhled do 21. století.

Zvláště po posledním přepracování v říjnu 2004 se změnil vlastní text Charty do podoby, která lépe odráží situaci v Evropě po rozšíření členské základny Evropské unie, ovšem stěžejní myšlenky zůstaly stejné. V následujících bodech se nachází jejich stručný výčet a charakteristika:¹³¹

1. Překonání historických jizev. Přes pokračující proces sjednocování Evropy na mnoha místech v pohraničí přetrvává vzájemná nedůvěra a neochota občanů

¹²⁹ Preambule Evropské charty hraničních a přeshraničních regionů

¹³⁰ Viz kapitola 2.2.2.

¹³¹ Členění převzato z: Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004. str. 79

spolupracovat se sousedními státy, příhraniční oblasti jsou nadále považovány za okrajové, popř. tranzitní části zemí, čemuž odpovídá i ekonomické a infrastrukturní zázemí. Na tyto problémy Charta upozorňuje a prosazuje myšlenku „Evropy občanů“.

2. Odstraňování překážek a nerovnováhy v ekonomice. Cestu k jejich alespoň zmírnění představuje zlepšení výměny zboží mezi centrálními a periferními regiony, odstranění nedostatků v přeshraniční osobní a nákladní dopravě a s tím spojeno i vytvoření fungujícího přeshraničního trhu práce.
3. Sjednocení evropské politiky prostorového uspořádání. Tato myšlenka souvisí s politickým vývojem po roce 1989 a vytvářením předpokladů pro rovnocenné životní podmínky po celé Evropě.
4. Posílení spolupráce a účinnosti evropských institucí. Propojením národních a evropských zájmů mimo jiné i v oblasti financování se rozšiřují možnosti pro aktivní a efektivní přeshraniční spolupráci.
5. Hraniční a přeshraniční regiony. Tyto regiony, ve většině případů euroregiony, *pusobí jako motor regionální rozvoje*¹³² a jako fórum pro další spolupráci.
6. Zásada rovnocenného postavení. V oblasti přeshraniční spolupráce jsou podporovány nejen euroregiony. I jiné již stávající nebo nově vznikající struktury mají zaručenou pomoc a možnost přímého zastoupení v nadnárodních organizacích, které se zabývají příbuznými tématy.
7. Řešení otázek jednotnou legislativou. Charta výslovně doporučuje využití Madridské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci a jejich dodatkových protokolů, uzavírání bilaterálních nebo multilaterálních dohod na jejím základě a členství v mezinárodních organizacích jako platformách pro politické a praktické spolupůsobení v oblasti přeshraniční spolupráce.

3.3.2.2. Program LACE

Projekt LACE byl zahájen v roce 1990 spolu s iniciativou Interreg ke sledování přeshraniční spolupráce v Evropě. V období realizace iniciativy Interreg IIA souběžně probíhal program LACE-TAP (Technická pomoc a podpora přeshraniční spolupráce). V letech 1996 – 1997 a 1999 – 2000 se rozšířila oblast zájmu i na program CBC Phare a vznikl projekt LACE-Phare CBC. Všechny varianty podporují *přeshraniční spolupráci a*

¹³² Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování? Akademie věd České republiky, 2004. str. 79

přeshraniční struktury v rámci EU a aktivně se zapojují do procesu posilování tvorby sítí mezi příhraničními regiony. Dále podporují předávání know-how a zkušeností méně vyspělým příhraničním regionům.¹³³ Projekt LACE je řízen Asociací evropských příhraničních regionů a finančně se na jeho chodu kromě tohoto sdružení podílí i Evropská unie a regiony svými příspěvky.

Projekt LACE (ve všech svých podobách) je zaměřen na čtyři základní oblasti:¹³⁴

- Poskytuje poradenskou činnost zahrnující odborné zprávy a technickou pomoc příhraničním regionům a Evropské komisi.
- Zasloužil se o zřízení banky dat soustřeďujících důležité informace pro přeshraniční činnost a v souvislosti s tím i vytvoření webové stránky,¹³⁵ kde se nacházejí publikace LACE, profily příhraničních regionů, informace o programech a projektech.
- Buduje sítě vztahů mezi příhraničními regiony a mezi odborníky, kteří jsou zapojeni do přeshraniční spolupráce k lepší výměně know-how a zkušeností. K tomuto účelu jsou pořádány různé konference, semináře a pracovní setkání.
- Pracuje s veřejností a informuje ji. V této oblasti jeho činnosti zahrnuje mimo organizování přednášek a konferencí i vydávání publikací, informačních letáků a časopisů. Pravidelně vycházel informační bulletin LACE-Phare CBC.

V průběhu projektu vzniklo deset kanceláří LACE a dalších šest informačních míst v příhraničních regionech za účelem poskytovat *informace o programech a projektech, strategiích atd., šířit informace o praktických zkušenostech, pomáhat organizovat pracovní setkání/konference, zajišťovat překlady a pomáhat vytvářet sítě mezi příhraničními regiony*.¹³⁶ Pro řešení strategických a politických otázek a tvorbu publikací byl založen Vědecký technický výbor tvořený pracovníky univerzit a výzkumných ústavů.

133 Gabbe, J., von Malchus, V., Martinos, H.: Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci. AEER, 2000. str. 47

134 Členění převzato z: Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004. str. 171

135 <http://www.lace.aebr-ageg.de>

136 Gabbe, J., von Malchus, V., Martinos, H.: Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci. AEER, 2000. str. 48

4. Závěrečné shrnutí

Přeshraniční spolupráce na „starém“ kontinentě má dlouholetou tradici. Její důležitost dokazuje i hluboký zájem evropských mezinárodních organizací, jak na mezistátní, tak i regionální či lokální úrovni. Činnost nejdůležitějších z nich z pohledu územního a zájmového rozsahu byla popsána výše. Ačkoli každá z těchto institucí volí jiné způsoby, cesty a nástroje podpory přeshraniční spolupráce, všechny se shodují ve společném cíli a to v pomoci všem subjektům zabývajících se přeshraniční spoluprací a tím ulehčit život lidem v příhraničních oblastech, které po staletí trpěly svojí okrajovou polohou.

Otázkou zůstává, zda má institut přeshraniční spolupráce v dnešní podobě místo v Evropě, která opouští historický systém samostatných státek a vydává se na cestu integrace a tím mění i charakter státních hranic, které se v rámci Evropské unie „rozpuští“. V první řadě musíme rozlišit, zda jde o vnější či vnitřní hranice Evropské unie, popř. nesmíme zapomenout, že přes výrazné rozšíření řad členů EU a další probíhající přístupové pohovory zůstává několik desítek evropských zemí mimo vliv tohoto společenství. Jak již bylo zmíněno, v některých oblastech našeho kontinentu slaví přeshraniční spolupráce teprve první drobná vítězství a můžeme tedy předpokládat a doufat, že v následujících letech se zde zopakuje vývoj, který proběhl v západní Evropě. Pro vnější hranice EU platí to samé, ačkoli nepopíratelně hraniční koordinace v těchto oblastech již dosáhla vyšší úrovně. Zamysleme-li se nad postavením příhraničních oblastí uvnitř unie,¹³⁷ musíme zkonstatovat dva základní fakty. Za první, ačkoli při překračování státních hranic si tuto skutečnost ani nemusíme uvědomovat, státní hranice se stále nachází na původním místě a i přes značnou unifikaci stále odděluje dva právní systémy. A za druhé, i s notnou dávkou optimismu nemůžeme předpokládat, že hranice oddělující cizí státní území po staletí zmizí jako mávnutím proutku i se všemi svými negativními důsledky, které se projevují především v hospodářství.

Domnívám se, že z výše uvedeného vyplývá, že přeshraniční spolupráce bude i nadále v Evropě zaujímat důležitou úlohu. Stejně jako v případě řetězu, o kterém se tvrdí, že je tak silný jako jeho nejslabší článek, stejně tak i Evropa a s ní i Evropská unie bude tím silnější, čím méně slabých oblastí bude mít. O kladném přínosu přeshraniční spolupráce jako takové i o aktivitách mezinárodních organizací zabývajících se touto problematikou nemůže být sporu. Zůstává nám jen doufat, že tuto svoji činnost budou i nadále rozvíjet a i v následujících letech bude patřit mezi jejich priority.

¹³⁷ Pro tyto úvahy nejsou brány v potaz dočasná omezení čtyř základních svobod volného pohybu.

5. Použitá literatura a zdroje:

Literární zdroje:

AEBR: Action Programme for Implementation of the Charter for Border and Cross-border regions. AEBR, Gronau 2004

AEBR: An Operational Guidance Paper for the Preparation and Management of Interreg IIIA Programmes (2000 – 2006). AEBR, Gronau 2000

AEBR: Opinion and proposals on the White Paper "European transport policy for 2010: time to decide". AEBR, Gronau 2002

Branda, P.: Euroregiony mosty přes hranice. Euroregion Nisa, Liberec 2003

CLRAE: Statutory Resolution (2000) 1 Relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe. CLRAE, Strasbourg 2002

Čapek, J.: Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva. Linde, Praha 1995

Gabbe, J., von Malchus, V., Martinos, H.: Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci. AEBR, 2000

Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část. C.H. Beck, Praha 2003

Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček T. a kol.: České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?. Akademie věd České republiky, 2004

Jeřábek, M. (editor): Geografická analýza pohraničí České republiky. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, Praha 1999

Kadeřábková, J., Mates, P., Postránecký J., Wokoun R.: Úvod do regionálních a správních věd. CODEX Bohemia, Praha 1996

Kolektiv autorů a konzultantů: Slovník cizích slov. Encyklopedický dům, Praha 1998

Kvapilová, T.: Role Výboru regionů a několik základních faktů. EurActiv, 2004

Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. Obecná část. Masarykova Univerzita, Brno 2002

Maier, J.: Staatsgrenzen und ihre Einfluss auf Raumstrukturen und Verhätensmuster. Univerzita Bayreuth, 1990

MMR ČR: Iniciativa Společenství Interreg IIIA. MMR ČR, 2004

Rada Evropy: Check List of Measure to be taken by the States Prior to, or Following, the Ratification of the Madrid Outline Convention. Rada Evropy, 2004

Rada Evropy: Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Rada Evropy, 1980

Rada Evropy: Report on the Progress in Implementation of the European Outline

Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Rada Evropy 2002

Rada Evropy: Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the Field of Transfrontier Co-operation. Rada Evropy, 2005

Ricq. Ch.: Handbook of Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe. Council of Europe Publishing, 2000

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo. C. H. Beck, Praha 1999

Týč, V.: Česká republika a současný svět (Sborník dokumentů). Linde, Praha 1998

Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. Linde, Praha 2001

Veřejná správa číslo 5/2000: Rada Evropy o regionalizaci: Regiony nemají být iluzí decentralizace moci

Veřejná správa číslo 5/2000: Evropské principy veřejné správy

Veřejná správa číslo 7/2000: Euroregiony: Mosty přes hranice

Veřejná správa číslo 1-2/2001: Přeshraniční spolupráce obcí a regionů v Evropě: právní nástroje a programy v pojetí EU

Wokoun, R.: Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie. Oeconomica, Praha 2003

Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky. Nakladatelství Libri, Praha 1999

Internetové zdroje:

<http://studie.soc.cas.cz>

<http://www.visegrad.info>

<http://www.radaevropy.cz>

<http://fss.muni.cz>

<http://64.233.183.104>

<http://isap.vlada.cz>

<http://www.aebr.net>

<http://www1.osu.cz>

<http://www.smocr.cz>

<http://www.evropska-unie.cz/cz>

<http://www.eunie.cz>

<http://www.strukturalni-fondy.cz>

http://europa.eu.int/index_cs.htm

<http://eu.dwec.org>
<http://www.psp.cz>
<http://www.europarl.eu.int>
<http://rozcestnik.euroskop.cz>
<http://www.interreg3a.cz>
<http://strukturalnifondy.cz/cms>
<http://operacni-programy.cz>
<http://www.finance.cz>
<http://www.crossborderdatabase.de>
<http://www.mvcr.cz>
<http://www.businessinfo.cz>
<http://www.cor.europa.eu>
<http://www.asociacekraju.cz>
<http://www.euractiv.cz>
<http://www.kr-stredocesky.cz>
<http://www.czso.cz>

6. Přílohy

1. Členské státy Rady Evropy s daty přistoupení
2. Počet představitelů členských států Rady Evropy v Parlamentním shromáždění
3. Strany Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány s daty podpisu a ratifikace jednotlivých států
4. Strany Dodatkového protokolu k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány s daty podpisu a ratifikace
5. Strany Protokolu č. 2 k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány týkající se meziregionální spolupráce s daty podpisu a ratifikace
6. Členské státy Evropské unie s daty přistoupení
7. Vážení hlasů při rozhodování v rámci Rady Evropské unie
8. Počet představitelů členských států Evropské unie v Evropském parlamentě
9. Počet zástupců členských států Evropské unie ve Výboru regionů

příloha č. 1: Členské státy Rady Evropy s daty přistoupení¹³⁸

Stát	Datum přistoupení
Bývalá Jugoslávská republika Makedonie	09.11.1995
Albánie	13.07.1995
Andorra	10.11.1994
Arménie	25.01.2001
Ázerbájdžán	25.01.2001
Belgie	05.05.1949
Bosna a Hercegovina	24.04.2002
Bulharsko	07.05.1992
Chorvatsko	06.11.1996
Česká republika	30.06.1993
Dánsko	05.05.1949
Estonsko	14.05.1993
Finsko	05.05.1989
Francie	05.05.1949
Gruzie	27.04.1999
Irsko	05.05.1949
Island	07.03.1950
Itálie	05.05.1949
Kypr	24.05.1961
Lichtenštejnsko	23.11.1978
Litva	14.05.1993
Lotyšsko	10.02.1995
Lucembursko	05.05.1949

Stát	Datum přistoupení
Maďarsko	06.11.1990
Malta	29.04.1965
Moldavsko	13.07.1995
Monako	05.10.2004
Německo	13.07.1950
Nizozemsko	05.05.1949
Norsko	05.05.1949
Polsko	26.11.1991
Portugalsko	22.09.1976
Rakousko	16.04.1956
Řecko	09.08.1949
Rumunsko	07.10.1993
Rusko	28.02.1996
San Marino	16.11.1988
Slovenská republika	30.06.1993
Slovinsko	14.05.1993
Srbsko a Černá Hora	03.04.2003
Španělsko	24.11.1977
Švédsko	05.05.1949
Švýcarsko	06.05.1963
Turecko	09.08.1949
Ukrajina	09.11.1995
Velká Británie	05.05.1949

Celkový počet členských států: 46

¹³⁸ http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp, <http://www.radaevropy.cz/staty.php>
(3. 11. 2005)

příloha č. 2: Počet představitelů členských států Rady Evropy v Parlamentním shromáždění¹³⁹

Členský stát	Počet představitelů
Bývalá Jugoslávská republika Makedonie	3
Albánie	4
Andorra	2
Arménie	4
Ázerbájdžán	6
Belgie	7
Bosna a Hercegovina	5
Bulharsko	6
Chorvatsko	5
Česká republika	7
Dánsko	5
Estonsko	3
Finsko	5
Francie	18
Gruzie	5
Irsko	4
Island	3
Itálie	18
Kypr	3
Lichtenštejnsko	2
Litva	4
Lotyšsko	3
Lucembursko	3

Členský stát	Počet představitelů
Maďarsko	7
Malta	3
Moldavsko	5
Monako	2
Německo	18
Nizozemsko	7
Norsko	5
Polsko	12
Portugalsko	7
Rakousko	6
Řecko	7
Rumunsko	10
Rusko	18
San Marino	2
Slovenská republika	5
Slovinsko	3
Srbsko a Černá Hora	7
Španělsko	12
Švédsko	6
Švýcarsko	6
Turecko	12
Ukrajina	12
Velká Británie	18

Celkový počet představitelů členských států v Parlamentním shromáždění Rady Evropy:

315

¹³⁹ <http://assembly.coe.int/Communication/Brochure/Bro01-e.pdf>

příloha č. 3: Strany Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány s daty podpisu a ratifikace jednotlivých států¹⁴⁰

<i>Stát</i>	<i>Datum podpisu</i>	<i>Datum ratifikace</i>	<i>Vstup v platnost</i>
Albánie	7.5.1999	7.11.2001	8.2.2002
Arménie	3.4.2002	31.10.2003	1.2.2004
Azerbájdžán	5.1.2004	30.3.2004	1.7.2004
Belgie	24.9.1980	6.4.1987	7.7.1987
Bosna a Hercegovina	30.4.2004		
Bulharsko	2.6.1998	7.5.1999	8.8.1999
Chorvatsko	7.5.1999	17.9.2003	18.12.2003
Česká republika	24.6.1998	20.12.1999	21.3.2000
Dánsko	2.4.1981	2.4.1981	22.12.1981
Finsko	11.9.1990	11.9.1990	12.12.1990
Francie	10.11.1982	14.2.1984	15.5.1984
Gruzie	25.10.2005		
Irsko	21.5.1980	3.11.1982	4.2.1983
Island	15.6.1999		
Itálie	21.5.1980	29.3.1985	30.6.1985
Lichtenštejnsko	20.10.1983	26.1.1984	27.4.1984
Litva	7.6.1996	13.6.1997	14.9.1997
Lotyšsko	28.5.1998	1.12.1998	2.3.1999
Lucembursko	21.5.1980	30.3.1983	1.7.1983
Maďarsko	6.4.1992	21.3.1994	22.6.1994
Malta	7.5.1999		
Moldavsko	4.5.1998	30.11.1999	1.2.2000
Německo	21.5.1980	21.9.1981	22.12.1981
Nizozemsko	21.5.1980	26.10.1981	27.1.1982
Norsko	21.5.1980	12.8.1980	22.12.1981
Polsko	19.1.1993	19.3.1993	20.6.1993
Portugalsko	16.3.1987	10.1.1989	11.4.1989
Rakousko	21.5.1980	18.10.1982	19.1.1983
Rumunsko	27.2.1996	16.7.2003	17.10.2003
Rusko	3.11.1999	4.10.2002	5.1.2003
Slovenská republika	7.9.1998	1.2.2000	2.5.2000
Slovinsko	28.1.1998	17.7.2003	18.10.2003
Španělsko	1.10.1986	24.8.1990	25.11.1990
Švédsko	21.5.1980	23.4.1981	22.12.1981
Švýcarsko	16.4.1981	3.3.1982	4.6.1982
Turecko	4.2.1998	11.7.2001	12.10.2001
Ukrajina		21.9.1993	22.12.1993

¹⁴⁰ <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=106&CM=1&DF=&CL=ENG>

Celkový počet států, které přijaly Madridskou úmluvu: 37
 Z toho nedokončily ratifikační proces: 4

Příloha č. 4: Strany Dodatkového protokolu k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány s daty podpisu a ratifikace¹⁴¹

Stát	Datum podpisu	Datum ratifikace	Vstup v platnost
Albánie	7.5.1999	11.12.2001	12.3.2002
Arménie	3.4.2002	31.10.2003	1.2.2004
Ázerbájdžán	5.1.2004	30.3.2004	1.7.2004
Belgie	25.7.1997		
Bosna a Hercegovina	30.4.2004		
Bulharsko	2.12.2004	30.6.2005	1.10.2005
Francie	9.11.1995	4.10.1999	5.1.2000
Gruzie	2.11.2005		
Island	15.6.1999		
Itálie	5.12.2000		
Litva	30.3.2001	26.11.2002	27.2.2003
Lotyšsko	28.5.1998	1.12.1998	2.3.1999
Lucembursko	9.11.1995	25.2.1997	1.12.1998
Moldavsko	27.6.2001	27.6.2001	28.9.2001
Německo	9.11.1995	16.9.1998	17.12.1998
Nizozemsko	9.12.1996	9.5.1997	1.12.1998
Portugalsko	9.5.1997		
Rakousko	28.2.2001	17.3.2004	18.6.2004
Rumunsko	5.5.1998		
Slovensko	7.9.1998	1.2.2000	2.5.2000
Slovinsko	28.1.1998	17.9.2003	18.12.2003
Švédsko	9.11.1995	9.11.1995	1.12.1998
Švýcarsko	28.2.1997	1.9.1998	1.12.1998
Ukrajina	1.7.2003	4.11.2004	5.2.2005

Celkový počet států, které podepsaly Dodatkový protokol: 24
 Z toho ratifikační proces nedovršilo: 7

¹⁴¹ <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=159&CM=1&DF=&CL=ENG>

Příloha č. 5: Strany Protokolu č. 2 k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány týkající se meziregionální spolupráce s daty podpisu a ratifikace¹⁴²

Stát	Datum podpisu	Datum ratifikace	Vstup do platnosti
Albánie	7.5.1999	11.12.2001	12.3.2002
Arménie	3.4.2002	31.10.2003	1.2.2004
Ázerbájdžán	5.1.2004	30.3.2004	1.7.2004
Belgie	2.3.2004		
Bosna a Hercegovina	30.4.2004		
Bulharsko	2.12.2004	30.6.2005	1.10.2005
Francie	20.5.1998		
Gruzie	2.11.2005		
Island	15.6.1999		
Litva	30.3.2001	26.11.2002	27.2.2003
Lucembursko	5.5.1998	2.7.1999	1.2.2001
Moldavsko	27.6.2001	27.6.2001	28.9.2001
Německo	2.10.2001	2.10.2001	3.1.2002
Nizozemí	4.3.1999	11.8.1999	1.2.2001
Portugalsko	5.5.1998		
Rakousko	19.10.2005		
Rumunsko	5.5.1998		
Slovenská rep.	1.2.2000	31.10.2000	1.2.2001
Slovinsko	20.10.1998	17.9.2003	18.12.2003
Švédsko	5.5.1998	5.5.1998	1.2.2001
Švýcarsko	29.11.2001	26.2.2003	27.5.2003
Ukrajina	3.11.1998	4.11.2004	5.2.2005

Celkový počet států, které podepsaly Protokol č. 2: 22
 Z toho ratifikační proces nedovršilo: 8

¹⁴² <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=169&CM=1&DF=&CL=ENG>

Příloha č. 7: Vážení hlasů při rozhodování v rámci Rady Evropské unie¹⁴³

Členské státy	Počet hlasů
Francie, Itálie, Německo, Velká Británie	29
Španělsko a Polsko	27
Belgie, Nizozemsko, Portugalsko, Řecko, Česká republika a Maďarsko	12
Rakousko a Švédsko	10
Dánsko, Finsko, Irsko, Slovensko, Litva, Lotyšsko, Slovinsko a Estonsko	7
Lucembursko a Kypr	4
Malta	3
Celkem	321

¹⁴³ <http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=1111&page=1>

Příloha č. 8: Počet představitelů členských států Evropské unie v Evropském parlamentě¹⁴⁴

Členský stát	Počet představitelů v letech 2004 - 2009
Německo	99
Velká Británie	78
Francie	78
Itálie	78
Polsko	54
Španělsko	54
Nizozemsko	27
Belgie	24
Česká republika	24
Maďarsko	24
Portugalsko	24
Řecko	24
Švédsko	19
Rakousko	18
Dánsko	14
Finsko	14
Slovensko	14
Irsko	13
Litva	13
Lotyšsko	9
Slovinsko	7
Estonsko	6
Kypr	6
Lucembursko	6
Malta	5
Celkem	732

¹⁴⁴ <http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=2919>

Příloha č. 9: Počet zástupců členských států Evropské unie ve Výboru regionů¹⁴⁵

Členský stát	Počet zástupců
Francie	24
Itálie	24
Německo	24
Velká Británie	24
Polsko	21
Španělsko	21
Belgie	12
Česká republika	12
Holandsko	12
Maďarsko	12
Portugalsko	12
Rakousko	12
Řecko	12
Švédsko	12
Dánsko	9
Finsko	9
Irsko	9
Litva	9
Slovensko	9
Estonsko	7
Lotyšsko	7
Slovinsko	7
Lucembursko	6
Kypr	6
Malta	5
Celkem	317

¹⁴⁵ <http://www.kr-stredocesky.cz/index.asp?thema=138&category>