

8) Mezinárodní a nadnárodní rozměr veřejné správy

Špaček David

Cíl kapitoly

Cílem kapitoly je uvést do problematiky globálního vládnutí a představení rolí mezinárodních a nadnárodních organizací. Text se v závěrečné části zaměřuje na představení aktuálního stavu institucionálního rámce EU a evropského práva.

Časová zátěž: 5h (samostudium a příprava otázek a úkolů)

Úvod

Níže uvedený text nejprve shrnuje pojem a aktéry tzv. globálního vládnutí (global governance). Následně seznamuje s charakteristikami vybraných mezinárodních a nadnárodních institucí a základní funkcí jejich orgánů. Zvláštní důraz je přitom položen na instituce ES / EU, aniž by však text více rozebíral historii evropského integračního procesu. Integrační procesy v Evropě můžeme do jisté míry sledovat již od vzniku samostatných evropských států.

Řada mezinárodních organizací je různým způsobem propojena s Evropskými společenstvími: jejich cíle se doplňují a mohou být i souběžné. Arnold (2006, s. 3) poznamenává, že integrace Evropy je zvláštním druhem vztahů mezi evropskými státy. Může mít formu spolupráce, která se postupně vyvine do podoby mezinárodní organizace. Tichý, Arnold a kol. (2011, s. 46) hovoří o "klasických" mezinárodních organizacích, které jsou vedle svých členských států subjekty mezinárodního práva veřejného a které si vůči členským státům nenárokují žádné prerogativy, neomezují pravomoci "svých" členských států ve vztahu k občanům těchto států. Mezinárodní organizace může však přebírat pravomoci přenášené na ni státy – jejími členy. Tak vznikají mezinárodní organizace, které jsou svojí podstatou nadstátní, protože členské státy na ně přenesly část svých suverénních práv, díky čemuž mezinárodní organizace mají určité pravomoci vůči členským státům a subjektům na jejich státních území (sem řadí Evropské společenství atomové energie a EU, či dřívější Evropské společenství).

1. Global Governance a role mezi-/nadnárodních organizací v reformě veřejné správy

1.1 Pojem Global governance

Změna charakteru mezinárodního systému v souvislosti s koncem studené války patří k nejdiskutovanějším otázkám současných mezinárodních vztahů. Ke stěžejním bodům patří také diskuze o nárůstu počtu nestátních aktérů, proměně jejich charakteru, vytváření systému pravidel upravujících jejich vzájemné vztahy či správě mezinárodních veřejných statků, a také přehlednosti a efektivnosti nástrojů global governance. Nárůst počtu nestátních aktérů je doprovázen také jejich kvalitativní proměnou (rozšiřováním pole jejich působnosti, růstem počtu témat, změnou jejich postavení ve vztahu k jiným institucím atd.), která přináší proces globálního vládnutí (global governance) (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 11 - 12). Jednou z charakteristik současného mezinárodního systému governance je i jeho rostoucí závislost na vesmírných technologiích (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 256).

Samotný pojem „global governance“ byl patrně poprvé použitý na konci 80. let v literatuře mezinárodních režimů a hojněji se začal používat až ke konci 90. let minulého století (Kacowicz, 2011, s. 688). Mezi vůdčí první myslitele tohoto přístupu je řazen James Rosenau. Samotný termín může označovat (Bevir a Hall, 2011, s. 353 - 354):

- 1) nový teoretický pohled na mezinárodní vztahy, který zdůrazňuje diverzitu sociálních aktérů a států v zajišťování záležitostí na nadnárodní a globální úrovni
- 2) změnu ve světě - globální vládnutí může označovat nové oblasti mezinárodních vztahů, které zahrnují nové aktéry a mechanismy mezinárodních vztahů, které se objevily vlivem globalizace
- 3) agendu politiky, která má přinést praxi good governance.

Globalní vládnutí se definuje jako soubor norem, opatření a pravidel jak formální, tak neformální povahy, které upravují fungování světa na jeho globální úrovni, přičemž do systému vládnutí jsou zapojeni jak státní, tak nestátní aktéři, kteří se vzájemně ovlivňují a prostřednictvím nepřetržité interakce celý systém spoluvytváří (Piknerová a Naxera a kol., 2011, s. 12). Weiss a Thakur (in Kacowicz, 2011) vymezuje pojem následovně: global governance is „the sum of laws, norms, policies, and institutions that define, constitute, and mediate trans-border relations among citizens, society, markets, and the state in the international arena - the wielders and objects of international public power. Even in the absence of an overarching central authority, existing collective arrangements bring more predictability, stability, and order to trans-boundary problems than we might expect“.

Globalní vládnutí je vládnutím v současném období globalizace. Může být považováno za institucionální strukturu, která spravuje mezinárodní prostor v období globalizace. Může být chápáno také jako důsledek činnosti mezinárodních organizací, a to zejména OSN nebo mezinárodních finančních institucí. Někteří autoři na globální vládnutí nahlíží jako na vytváření struktury budoucího světového státu. Globalní vládnutí je komplexním konglomerátem vládnutí, vzájemně se překrývajícími pravomocí a nejednoznačného základního určení autority a politické odpovědnosti (Makariusová, 2010, s. 53, 57 - 58).

Teorie global governance staví na následujících důvodech vzniku transnacionálních vztahů (Makariusová, 2010, s. 85 - 86):

- změny chování
- mezinárodní pluralismus (propojování národních zájmových skupin v transnacionálních strukturách)
- prohlubování závislosti a komplexní vzájemné závislosti
- zvyšování schopnosti ovlivňování jednotlivých vlád
- vznik autonomních/kvazi-autonomních aktérů s vlastní zahraniční agendou, kteří mají schopnost zasahovat do vnitrostátní politiky států.

S procesem globálního vládnutí jsou spojovány procesy global policy-making a globální veřejné statky, které představují vnitřně velmi nesourodou skupinu, která zahrnuje vše od mezinárodních multilaterálních obchodních režimů, globální finanční stability zajišťované mezinárodními finančními institucemi až po přírodní zdroje a životní prostředí (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 13). Mnoho úvah také zaznělo v souvislosti s pojetím termínu globální občanská společnost a obsahu „the new public sphere“. Objevuje se také periodizace vývoje ke global governance, pro které má být podle některých charakteristická praxe kosmopolitní demokracie.

Ústřední role v systému globálního vládnutí je často přisuzována OSN (tato organizace je někdy též nazývána jako parlament světa) a spojována s mezistátními konferencemi, které OSN zastiťuje. Některá jednání měla charakter výhradně mezivládní a jedinými zúčastněnými byly státy, které se zavázaly dodržovat určité kompromisy. Druhý typ jednání zahrnoval kromě států také řadu nevládních organizací nebo specializovaných agentur a fondů, které se rozvíjejí pod záštitou OSN. Postupně z těchto konferencí vzešla řada pravidel a norem, které regulují řadu oblastí. Vývoj přináší decentralizaci globálního vládnutí a nárůst partikularismu, který se projevuje posilováním lokálních aktérů na úkor centra (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 21).

Roli OSN v global governance shrnují Weiss a Ramesh (2010) pro následujících **5 oblastí mezer v globálním vládnutí**:

- mezera ve znalostech
- mezera v normách
- mezera v politice
- mezera v institucích
- mezera v implementaci, monitoringu a vynuocování („compliance gaps“).

Institucionální rámec globálního vládnutí zajišťuje celá řada norem, opatření a dohod. Za zdroje globálního vládnutí jsou považovány (Mingst a Karns, 2004, in Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 22 - 25):

- **mezinárodní právo** - např. konference z oblasti životního prostředí, humanitárního práva, multilaterální dohody ekonomického charakteru;
- **soft law** - např. všeobecně akceptovatelné principy týkající se ochrany životního prostředí,
- **formální a neformální struktury** - patří sem mezinárodní vládní i nevládní organizace, jednorázové dohody či poloformální uskupení států jako G8. Z významných mezinárodních vládních organizací patří OPEC, programy a fondy spadající do systému OSN.

G7/8 je skupinou tzv. nejvyspělejších průmyslových zemí světa (patří sem Francie, Itálie, Japonsko, Kanada, Německo, Rusko, Spojené království a USA), která "vznikla" v 70. letech minulého století jako nástroj koordinace ekonomických politik členských zemí. Činnost skupiny dokazují jen každoroční summity, neexistuje žádný zakládající dokument, stálý sekretariát nebo organizační řád a vše funguje pouze na zvykové bázi a nepsaných pravidlech vycházejících z obecného diplomatického protokolu, neexistují ani žádná jasná kritéria pro přijetí nebo odmítnutí nových členů - „Skupina tak skutečně připomíná starosvětský klub gentlemanů z vyšších společenských kruhů, kteří se pravidelně scházejí a v neformální atmosféře diskutují obchodní či právní transakce zasahující tisíce jejich podřízených a kteří mezi sebe přijímají nováčky pouze na základě vzájemné dohody a na doporučení někoho ze stávajících členů.“ (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 75). Část agendy, kterou se G7/8 zabývala, byla přenesena na skupinu G20, jejímž cílem je koordinovat politiku mezi jednotlivými členskými státy k zajištění globální ekonomické stability a udržitelného rozvoje, podporovat finanční regulaci, která snižuje rizika a předchází budoucím finančním krizím, a modernizovat mezinárodní finanční architekturu (viz www.g20.org). Cíle mají být přitom naplňovány za úzké spolupráce EU, Mezinárodního měnového fondu a Světové banky. G20 je někdy vymezována jako síť členských států, která dosahuje shody s využitím nástrojů diplomacie a kultury „reciprocity“. G20 je v období od finanční krize (od r. 2008) považováno za nejdůležitější fórum mezinárodní ekonomické spolupráce. Jednání G20 se účastní také předseda

Evropské Komise a předseda (prezident) Evropské rady (Barroso a Van Rompuy) (Wouters, Kerckhoven, Odermatt, 2012) a EU vnímá G20 jako jednu z cest, jak ovlivňovat jiné země, aby následovaly její politiku.

- **mezinárodní režimy** - Ty upravují chování aktérů v konkrétní, velmi specifické oblasti a na rozdíl od mezinárodních organizací nevyžadují vysokou míru institucionalizace (jde např. o využívání vybraného vodního toku, telekomunikace). Za jeden z nejtýpějších příkladů je považován obchodní režim, který byl založený na sérii řady jednání v rámci GATT (General Agreement on Tariffs and Trade; patrně víte, že jejím nástupem je od roku 1995 WTO -)
- **pravidla a principy přijímané soukromými subjekty**, které zasahují i do těch sfér, které původně spadaly do kompetencí jednotlivých národních právních řádů. Často je doplňují. Patří sem např. mezinárodní účetní standardy, nejrůznější ratingové agentury. Regule platící původně uvnitř konkrétní organizace se proměnily v široce akceptovaná pravidla používaná větším množstvím aktérů. Někteří v té souvislosti upozorňují na roli „private regulatory initiatives“, které regulují mezinárodně vyráběné a obchodované produkty (např. Marx, 2010).

Pro praxi norem je přitom důležitý tzv. tipping point (bod zlomu), kdy je daná dohoda přijata dostatečným množstvím aktérů. Za největší nedostatek mezinárodního práva je považována jeho omezená vynutitelnost. OSN sice může pohrozit sankcemi vůči státu, který přijaté normy nedodržuje. V praxi však často tyto tresty stimulují jen velmi omezeně.

1.2 Aktéři globálního vládnutí

Struktury globálního vládnutí zahrnují následující aktéry (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 30 a násl.):

- **státy** - typickým rysem globálního vládnutí je oslabení tradiční role států, zejména významu teritoriality nebo jeho schopnosti chovat se dovnitř svého území jako nejvyšší/jediná svrchovaná autorita. Vnitřní i vnější suverenita je nabourávána externími faktory v podobě stále vlivnějších nadnárodních korporací, globálních finančních trhů či kvůli rozšiřování nejrůznějších pravidel a norem přijímaných například v rámci zmíněných globálních konferencí OSN.
- skupiny států zformovaných do **mezinárodních vládních organizací** (IGOs - international governmental organizations), které zpětně ovlivňují chování svých členů. Organizace se přitom může stát samotným aktérem, což je patrné ve vývoji OSN, kde se postupně rozvinulo celé spektrum aktivit například v oblasti lidských práv (vznikl Úřad vysokého komisaře), zdraví (WHO), či lidského rozvoje (program UNDP) apod. Wouters, Hachez a Schmitt (2010) upozorňují, že mezinárodní organizace nejsou již jenom jednoduchými fóry pro kolektivní řešení problémů členských států, ale více a více získávají povahu samostatných normativních útvarů, které mají vlastní normativní kompetence, a - jako většina mezinárodních organizací - specifické právní postavení (např. při dispozicích s majetkem), které je odlišuje od členských států. Mají také často zaměstnance, kteří jsou nezávislí na členských státech. Mohou také přijímat normy na základě rozhodování většinou (prostou, nebo kvalifikovanou), nikoliv na základě jednomyslnosti. Často také (i proto) mohou prosazovat názor, který může být do velké míry nezávislý na některém členském státu.
- **nadnárodní korporace** (transnational corporations, TNC) - nejsou omezeny hranicemi jednoho státu a hlavními světovými regiony, v nichž se soustředí jejich činnost, jsou

Evropa, Severní Amerika a asijsko-pacifická obast. Primárně jsou motivovány ziskem. Mezinárodní vládní organizace se jejich činností snaží regulovat. Mezi zmiňované nástroje této regulace je uváděna např. iniciativa OSN - UN Global Compact, která byla vyhlášena na Světovém ekonomickém fóru v Davosu v lednu 1999 a která usiluje o naplňování tzv. globální společenské sociální zodpovědnosti.

- **mezinárodní nevládní neziskové organizace** - V rámci OSN došlo k určité systematizaci postavení nevládních organizací. Na konci 60. let byl upraven vztah mezi Hospodářskou a sociální radou OSN (ECOSOC) a nevládními organizacemi, v 80. letech mezi UNESCO a nevládními organizacemi, v roce 1997 byla např. zřízena pracovní skupina nevládních organizací pro neformální konzultace s Radou bezpečnosti OSN. Významnou roli sehrávají nevládní organizace v tzv. reframing the agenda - jde o určité lobování za cíle, které nevládní organizace následují. V praxi global governance jsou patrné dva způsoby fungování mezinárodních nevládních organizací (Makariusová, 2010, s. 90 - 91):
 - a) mezinárodní síť nevládních organizací, které se účastní stejné kampaně
 - b) mezinárodní federace národních poboček (např. mezinárodní federace Červeného kříže, národní pobočky organizací jako Save the Children, Lékaři bez hranic, Human Rights Watch, World Wildlife Fund, Greenpeace).

1.3 Role mezinárodních a nadnárodních organizací v reformě veřejné správy

Na základě historických zkušeností s vývojem mezinárodní spolupráce, který nabyl specifických forem v podobě evropské integrace, je možné vymezit následující role mezinárodních a nadnárodních institucí v činnosti a reformách veřejné správy, které se někdy více a jindy méně promítají i do intenzivnější přeshraniční spolupráce, vždy se však do určité míry doplňují:

- šíření hodnot a know-how (i s využitím benchmarkingu)
- finanční podpora
- politický tlak a vojenské operace
- nadnárodní regulační rámec a jeho vynucování

1.3.1 Šíření hodnot, know-how („dobré praxe) a benchmarking

První rolí, která je často zabudována do poslání a cílů mezinárodních a nadnárodních organizací, je šíření hodnot moderních demokratických států a informací o dobré praxi jejich fungování a řízení. Souhrnně je možné tuto formu nazvat také jako zpřístupňování KNOW-HOW v různých podobách. Jde například o

- a) návody, jak přistoupit k řešení určité věci (guide-like information),
- b) zpřístupnění poznatků na základě vlastních chyb a omylů (lessons learned information), či
- c) poznatky v podobě případových studií, které jsou vysloveně označovány za dobrou / nejlepší praxi (best practice information).

Speciální formou šíření know how mohou představovat výstupy různých benchmarkingových studií v členských zemích mezinárodní / nadnárodní organizace – tzn. porovnávání srovnatelného mezi zeměmi a někdy též s odkazem na určitou vzorovou (referenční) praxi (hodnotu), která ukazuje dosud nejlepší charakteristiku (benchmark) v praxi určité správní aktivity. V případě, že srovnatelná organizace dosahuje lepších výsledků, požaduje benchmarking analýzu toho, proč naše organizace dosáhla výsledků horších. Těžiště tohoto

nástroje je spatřováno v neustálém procesu učení se dobré praxi srovnatelných organizací. Nejde však o zkopírování lepších výsledků, vždy musí být kladen důraz na přizpůsobení se vlastním specifickým podmínkám.

Termín benchmarking byl původně využíván zeměměřiči (land surveyors), kteří jej využívali k identifikaci bodu, od kterého byla následně prováděna všechna ostatní měření. Během 70. let 20. století však tento termín nabyl širšího významu. Benchmarking je od té doby považován především za metodu zvyšování kvality a výkonnosti. Existuje řada definic tohoto nástroje. Všechny však zahrnují proces učení se, sdílení informací a přijímání tzv. nejlepší praxe pro zlepšování vlastností vlastních aktivit. Vznik tohoto nástroje je spojován se společností Xerox, v rámci které byl nástroj benchmarking vymezen takto: „Benchmarking je nepřetržitý proces měření (vlastních) produktů, služeb a praktik s ohledem na charakteristiky nejtrvanlivějších (the toughest) konkurentů nebo společností, které jsou považovány za lídry v daném odvětví (nejlepší třídu).“ Z definic této metody vyplývá, že v praxi proces benchmarkingu zahrnuje především následující prvky, které by mohly být graficky znázorněny v kruhu:

- pravidelné srovnávání výsledků a výkonnosti se srovnatelnými výsledky jiných organizací,
- identifikaci mezer ve výkonnosti vlastní organizace na základě porovnání z předchozího bodu,
- zlepšení vlastní výkonnosti na základě zjištěné implementace dobré praxe,
- následné pokračování v monitorování zlepšování vlastní výkonnosti a revidování dosahovaných výsledků.

1.3.2 Finanční podpora

Kromě šíření dobré praxe jsou mezinárodní a nadnárodní organizace také výrazným zdrojem finanční podpory reforem a modernizací veřejné správy, případně i vojenských operací. Celkové zdroje, které plynuly do reforem veřejných správ postkomunistických zemí z mezinárodních a nadnárodních organizací jsou velmi obtížně zjistitelné a lze diskutovat i úroveň průhlednosti jejich toků, optimálnost řízení finančních toků a jejich čerpání. Varianty jednotlivých forem finančních pomoci a podpor jsou různorodé. Může se jednat o neúčelové podoby podpory, u nichž je různá míra návratnosti (včetně nenávratnosti), nebo účelově zaměřené projekty, které mohou souviset s realizací nadnárodní politiky. Speciální formu zde představují mechanismy financování evropských politik, které v tomto předmětu rozebírat do podrobnosti nebudeme.

Mezi důležité mezinárodní finanční organizace můžeme zařadit (viz též např. web <http://www.rozvojovka.cz/mezinarodni-finančni-institute>):

- a) CEB - Rozvojová banka Rady Evropy,
- b) EBRD - Evropská banka pro obnovu a rozvoj,
- c) EIB - Evropská investiční banka,
- d) IMF - Mezinárodní měnový fond,
- e) WB – Světová banka.

Mezi důležité mezinárodní ekonomické organizace můžeme vyjmenovat:

- a) OECD - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj,
- b) WTO - Světová obchodní organizace,
- c) OSN - Organizace spojených národů,
- d) EEA – Evropský hospodářský prostor.

Samostatnou kapitolou jsou samozřejmě evropské fondy. Strukturální fondy EU jsou hlavním nástrojem regionální politiky EU, která je též nazývána jako politika hospodářské a sociální soudržnosti. Mezi evropské strukturální fondy patří následující (srovnej www.strukturalni-fondy.cz):

- **Evropský regionální rozvojový fond (ERDF)** byl zřízen v roce 1974 jako základní nástroj regionální politiky k financování strukturální pomoci prostřednictvím regionální rozvojových programů zaměřených na nejvíce postižené oblasti a ke snižování meziregionálních nerovností. Prostřednictvím Regionálních rozvojových programů se snaží snižovat nerovnosti v zaostávajících regionech a upadajících průmyslových oblastech. Financuje především investiční (infrastrukturní) projekty.
- **Evropský sociální fond** se zaměřuje na posilování hospodářské a sociální soudržnosti zvyšováním zaměstnanosti a počtu pracovních příležitostí. Fond podporuje neinvestiční (neinfrastrukturní / měkké) projekty. Úkoly Evropského sociálního fondu vyplývají jednak přímo ze zakládacích smluv společenství (speciální ustanovení o ESF), jednak z rámce úkolů strukturálních fondů.
- **Fond soudržnosti (Kohezní fond)** je na rozdíl od strukturálních fondů určený na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů. V roce 1993 ho založila Maastrichtská smlouva jako nástroj solidarity, který pomáhá slabším zemím splnit kritéria pro vstup do Hospodářské a měnové unie, tzv. maastrichtská kritéria. Je někdy řazen mimo strukturu strukturálních fondů. V současné době pomáhá všem 12 novým členským státům, Řecku, Portugalsku a Španělsku. Nárok na pomoc z fondu má stát, který nedosáhl 90 % průměru HDP Evropské unie. Fond spolufinancuje velké projekty v oblasti životního prostředí a transevropských dopravních sítí.

Novými komunitárními iniciativami na období 2007-2013 jsou programy, které podporují lepší využívání strukturálních fondů a Kohezního fondu. Iniciativy **JASPERS**, **JEREMIE** a **JESSICA** vznikly ve spolupráci Evropské komise s Evropskou investiční bankou (EIB), Evropským investičním fondem (EIF), Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj a Rozvojovou bankou Rady Evropy.

Mezi strukturální fondy se často omylem řadí **Finanční mechanismy EHP/Norska**. V roce 2004 je založily tři členské země Evropského sdružení volného obchodu (Norsko, Island a Lichtenštejnsko) jako vyrovnávací kompenzaci za výhodu volného přístupu na trhy deseti nových členských států EU.

V období 2007-2013 může Česká republika z různých fondů získat přibližně 752,7 miliard korun (cca 26,69 mld. euro). Evropská unie financuje maximálně 85 % výdajů, český stát musí projekty spolufinancovat přibližně 132,83 miliardami. Česká republika připravila pro období 2007 - 2013 celkem 24 operačních programů, které se dále dělí na tematické, regionální, programy pro Prahu a programy spadající pod Cíl Evropská územní spolupráce. Operační programy vznikly jako vyjednávací kompromisy mezi Evropskou komisí a jednotlivými členskými státy. Priority EU pro realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti definuje dokument Strategické obecné zásady Společenství, členské státy svoje priority definují v Národním rozvojovém plánu. Kompromisní podobu realizace politiky HSS na území členského státu určuje Národní strategický referenční rámec.

V období 2007—2013 sleduje regionální politika EU tři cíle, k jejichž dosažení má v evropském střednědobém rozpočtovém rámci (tzv. finanční perspektiva) prostřednictvím strukturálních fondů Fondu soudržnosti vyčleněno 347 miliard eur:

- **Cíl Konvergence:** podpora hospodářského a sociálního rozvoje regionů na úrovni NUTS II s hrubým domácím produktem (HDP) na obyvatele nižším než 75 % průměru tohoto

ukazatele pro celou Evropskou unii. Dále jsou k čerpání z tohoto cíle způsobilé státy, jejichž hrubý národní důchod (HND) na obyvatele je nižší než 90 % průměru tohoto ukazatele pro celou Evropskou unii. Tento cíl je financovaný z ERDF, ESF a v České republice pod něj spadají všechny regiony soudržnosti s výjimkou HI. m. Prahy.

- **Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost:** podpora regionů na úrovni NUTS II nebo NUTS I, které přesahují limitní ukazatele pro zařazení do cíle Konvergence. Tento cíl je financovaný z ERDF a ESF a v České republice pod něj spadá HI. m. Praha.
- **Cíl Evropská územní spolupráce:** podpora přeshraniční spolupráce regionů na úrovni NUTS III nacházejících se podél všech vnitřních a některých vnějších pozemních hranic a všech regionů úrovně NUTS III podél námořních hranic, které jsou od sebe obecně vzdáleny nejvýše 150 kilometrů. Dále je podporována meziregionální a nadnárodní spolupráce regionů. Tento cíl je financovaný z ERDF a v České republice pod něj spadají všechny regiony.

Na evropské fondy je v současnosti napojeno i financování dosud poslední české strategie reforem veřejné správy - Strategie realizace Smart Administration, kterou znáte z předchozí výuky. Děje se tak především prostřednictvím **integrovánoho operačního programu (IOP)**, který byl schválen Evropskou komisí v prosinci 2007, a **integrovánoho programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OPLZZ)** (bližší viz <http://www.strukturalni-fondy.cz/>).

Otázky a úkoly:

- Vysvětlíte termín global governance.
- Zobecněte funkce mezinárodních / nadnárodních organizací?
- Jaké fondy jsou v současnosti využívány pro financování z prostředků EU?

2. Základní charakteristiky vybraných mezinárodních organizací a jejich orgánů

2.1 United Nations (OSN)

Za hlavního nositele konceptu global governance je považováno OSN. Zárodkem OSN (United Nations; www.un.org) byla Společnost národů, která byla ustavena v únoru 1920 americkým prezidentem Woodrowem Wilsonem. Původně měla ve svém čele 5 stálých států (USA, Francii, Itálii, Japonsko a Velkou Británii), Cílem této organizace mělo být zabránění opakování I. světové války a s tím související snaha o celosvětový mír, zrovnoprávnění menšin a boj proti mezinárodnímu zločinu. Charta OSN byla vypracována v dubnu až červnu 1945¹ a upravuje práva a povinnosti členských států a ustavuje orgány a postupy fungování OSN. Jako mezinárodní smlouva kodifikuje Charta základní principy mezinárodních vztahů. Obsahuje kapitoly o cílech a zásadách organizace, o členství, orgánech, o mírovém řešení sporů, o postupech v případě ohrožení míru, o porušování míru a o agresi, o mezinárodní ekonomické spolupráci a o nesamosprávných územích. Dne 26. června podepsalo Chartu všech 50 účastnických zemí. Oficiálně však OSN vznikla 24. 10. 1945, kdy Chartu OSN

¹ Její anglické znění je k dispozici zde: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml> (přistoupeno 3. 11. 2011).

podepsala Čína, Francie, Sovětský svaz, USA, Velká Británie a většina ostatních signatářských zemí OSN. V současné době je členskými státy OSN 192 zemí světa. Bývalé Československo je jedním z zakládajících států Organizace spojených národů. Česká republika jako nástupnický stát ČSFR je členem OSN od 19. 1. 1993.

Charta OSN stanovuje šest **základních orgánů OSN**:

- Valné shromáždění (General Assembly)
- Radu bezpečnosti (Security Council), jejímiž stálými členy jsou Čína, Francie, Rusko, Spojené království a USA.
- Hospodářskou a sociální radu (Economic and Social Council, ECOSOC)
- Poručenskou radu (Trusteeship Council), vytvořenou v roce 1945, která má zajistit mezinárodní dohled nad 11 teritorií ve správě 7 členských zemí.
- Mezinárodní soudní dvůr (International Court of Justice, jehož sídlo je v Haagu)
- Sekretariát OSN (Secretariat).

Celé společenství OSN je však **daleko širší** a zahrnuje 15 úřadů a velké množství programů, fondů a nejrůznějších dalších specializovaných orgánů a organizací. Tyto subjekty, které jsou s OSN spojeny prostřednictvím zvláštních dohod, předkládají zprávy o své činnosti Hospodářské a sociální radě a/nebo Valnému shromáždění OSN. Mají své zvláštní rozpočty a správní orgány, určují si vlastní zásady a pravidla a poskytují technickou pomoc a další podporu prakticky ve všech oblastech, v nichž se OSN angažuje. To do velké míry ztěžuje orientaci veřejnosti v ekonomickém fungování OSN a promítá se patrně i do diskutabilní průhlednosti o finančních tocích.

S ohledem na složitost organizace OSN někteří rozlišují až 3 „UNs“:

- první, které reprezentují hlavní mezivládní orgány OSN (Rada bezpečnosti, Valné shromáždění a Hospodářská a sociální rada) a jiné orgány OSN jako specializované agentury
- druhé, které je spojováno se zaměstnanci Sekretariátu OSN a dalších organizací, které existují v rámci systému OSN
- třetí se potom skládá z nestátních aktérů - nevládních organizací, akademiků, konzultantů, nezávislých komisí, expertů a jiných skupin či jednotlivců, kteří se rutinně zapojují do činnosti OSN.

Rozpočet OSN schvaluje Valné shromáždění na návrh Generálního sekretáře (Secretary-General). Na webu OSN jsou k dispozici podrobné informace o způsobu vytváření a schválení rozpočtu, samotná průhledná informace o velikosti rozpočtu však k dispozici není.

V polovině 90. let byla na půdě OSN ustavena Commission on Global Governance, která přijala soubor ústředních hodnot (úcta k životu a svobodě, vzájemný respekt, rovnost a spravedlnost, boj s korupcí atd.) a prioritní témata globálního vládnutí (globální bezpečnost, management vzájemné ekonomické závislosti, reforma OSN (včetně reformy Rady bezpečnosti OSN) a posílení vlády zákona a právního státu v celosvětovém měřítku). Za jeden z prvních pokusů o prosazení vlády zákona na globální úrovni je považováno zřízení Mezinárodního soudního dvora v Haagu (jehož status je připojen k Chartě OSN), pro nějž se vžilo označení jako „světový soud“. Ačkoliv diskuze o jeho ustanovení byla zahájena krátce po 2. světové válce, k jeho definitivnímu vytvoření došlo až na základě Římského statutu z června 1998 (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 26 - 27).

OSN nemá právo přímo narušit celistvost a samostatnost státu či národa jakoukoliv přímou ozbrojenou akcí, většina jeho rozhodnutí je spíše doporučujícího charakteru, rozhodnutí mají

charakter řešení mezinárodních sporů mírovými prostředky a diplomacií. Základním cílem je snaha o udržení mezinárodního míru a bezpečnosti ve světě.

Fungování OSN je založeno na principu svrchované rovnosti členských států. Přesto Charta OSN (Charter of the United Nations) nepředpokládá jednomyslné rozhodování, ale v článku 18 říká, že rozhodování v rámci Valného shromáždění v důležitých otázkách je založeno na 2/3 většině přítomných členů. V ostatních případech rozhoduje prostou (nadpoloviční) většinou zúčastněných.

OSN realizuje celou řadu iniciativ. Kromě známého UNESCO, funguje v rámci OSN i celosvětový portál veřejné správy a veřejných financí (UNPAN²), prostřednictvím kterého se uživatel webu může dostat i k profilům veřejné správy členských zemí OSN.³ Pod záštitou OSN existuje fond UNDEF (The United Nation Democracy Fund), který má být nástrojem budování občanské společnosti, a fond UNFIP (United Nations Fund for International Partnerships), který má být nástrojem pro budování spolupráce s OSN.

2.2 OSCE a NATO

Specificky zaměřenými organizacemi jsou **Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě** (OSCE; www.osce.org) a **NATO** (North Atlantic Treaty Organization, www.nato.int).

OSCE vznikla v roce 1995 přeměnou Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (1975), jejíž základy jsou spojeny s r. 1975 v souvislosti s helsinskou konferencí a tzv. helsinským procesem. Cílem OSCE jako regionální bezpečnostní organizace je přecházení konfliktům a jejich řešení, stejně jako protikonfliktní strategie, která má i hospodářskou a ekologickou dimenzi. Organizace je také aktivní v oblasti dohledu nad průběhem voleb, nezávislosti médií, nediskriminace, environmentalistiky či gender rovnosti.

OSCE má Stálou radu se sídlem ve Vídni jako nejdůležitější rozhodovací orgán, jehož rozhodnutí jsou činěna na principu konsenzu. Rozhodnutí mají doporučující povahu. Strukturu OSCE dále tvoří Parlamentní shromáždění (s poslanci z členských států), Generální tajemník, úřadovna, Fórum pro spolupráci v bezpečnostních otázkách, Ekonomické fórum pro hospodářské a ekologické otázky bezpečnosti s každoročními schůzkami v Praze, Úřad pro demokratické instituce a lidská práva, Vysoký komisař pro otázky menšin apod. Důležitá jsou každoroční schůzky Rady ministrů a setkání ministrů zahraničních věcí. Smírčí soud a arbitráž a vlastní statut jsou uznány většinou členských států (bližší viz Tichý, Arnold a kol., 2006, s. 25, nebo www.osce.org).⁴

OSCE je financována z příspěvků 56 členských zemí, které zahrnují země Evropy, střední Asie a Severní Ameriky. Stálá rada v prosinci 2010 schválila rozpočet organizace na rok 2011, který pracuje s celkovými příjmy téměř 151 milionů EUR.

NATO je politickou a vojenskou organizací, jejímž primárním cílem je zajistit bezpečnost a svobodu svých členských zemí politickými (diplomacií, spoluprací, dialogem) a vojenskými nástroji (kolektivní obranou, operacemi krizového managementu a udržováním adekvátních vojenských kapacit). Jde o "Alianci nezávislých členských států". V současnosti má 28 členů (ČR se spolu s Maďarskem a Polskem stalo členem v r. 1999). Spolu s jinými zeměmi existuje EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council). Správa NATO má část civilní struktury

² Web této iniciativy je v současnosti zde: <http://www.unpan.org/> (přistoupeno 16. 10. 2008).

³ Viz zde:

<http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/ThematicPortals/PublicAdministrationCountryProfiles/tabid/677/Default.aspx> (přistoupeno 16. 10. 2008).

⁴ Bližší viz Tichý, Arnold, s. 25.

(NATO Headquarters, Permanent Representatives and National Delegations, International Staff) a vojenskou strukturu (s vedoucí úlohou The Military Committee) a další pomocné organizace a agentury (pro logistiku, standardizaci, řízení leteckého provozu, krizové plánování, ICT atd.).

2.3 OECD

OECD se vyvinula z OEEC – Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci, která vznikla v dubnu 1948 a jejímž základem byl Program evropské obnovy z roku 1947. Cílem této organizace byla úzká hospodářská spolupráce po ukončení Marshallova plánu v roce 1952, vypracování společného programu obnovy, zvyšování výroby a výměny zboží a služeb, odstraňování omezení obchodu a omezení platebního styku mezi členskými státy. V prosinci 1960 se OEEC změnilo na Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD; Organisation for Economic Co-operation and Development; www.oecd.org). Zahrnuje mezi svými členy také Austrálii, Japonsko a USA (na rozdíl od OEEC) a také další mimoevropské státy. V současnosti je v OECD 34 členských zemí, ČR od 21. prosince 1995.⁵

Cílem OECD je rozsáhlá spolupráce mezi národy za účelem posilování míru a podporování konkurenceschopnosti států k zajištění hospodářského a sociálního blahobytu národů, rozšiřování světového obchodu a podpory rozvojových zemí. Obecně jsou tyto cíle definovány především v čl. 1 Úmluvy o OECD z prosince 1960.⁶ OECD je příkladem mezinárodní organizace, která funguje na bázi spolupráce, a postrádá více nadnárodních prvků. Spolupracuje samozřejmě také s jinými mezinárodními organizacemi, i těmi méně formálními jako G20 (viz např. Wouters a Kerchhoven, 2011).

Rada OECD (ministrská, nebo velvyslanců; The Council), v níž mají všechny členské státy svého zástupce a vystupuje zde také představitel Evropské komise, a generální tajemník (*Secretary-General*, kterého Rada jmenuje) uskutečňují úkoly OECD svými rozhodnutími, doporučeními nebo přijímáním úmluv. Kromě toho má rada svého předsedu a mezi další orgány OECD lze zařadit výbory, pracovní a expertní skupiny, kterých je v současnosti asi 200. Rada má rozhodovací pravomoc. Schází pravidelně na úrovni stálých zástupců a rozhodnutí jsou přijímána na základě konsenzu. Jednou ročně se setkává na ministerské úrovni a diskutuje klíčové otázky a stanovuje priority další práce OECD. Důležitou úlohu při administraci má Sekretariát rady, který má sídlo v Paříži a zaměstnává asi 2500 pracovníků.

Reprezentanti zemí se scházejí ve specializovaných *výborech* ("Committees"), které jsou platformou pro výměnu názoru a revizi pokroku ve specifických oblastech politiky OECD - jako např. ekonomika, obchod, věda, zaměstnanost, vzdělávání či finanční trhu. Okolo 40 000 vedoucích úředníků z národní úrovně správy se setkává v rámci jednání výborů.

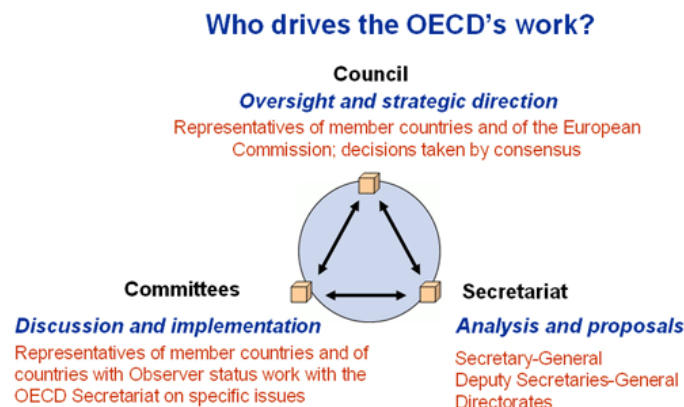
⁵ Struktura členů je k dispozici zde:

http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 3. 11. 2011).

⁶ Úmluva je k dispozici zde:

http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_34483_1915847_1_1_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 16. 10. 2008).

Na webu OECD jsou pravomoci jednotlivých orgánů shrnuty následujícím schématem:



Zdroj: Who does what?, OECD, online.

Spojení s EU je – kromě zástupce Evropské komise v Radě OECD, zřejmě také tím, že všechny členské státy EU náleží též k OECD.

OECD je financováno členskými státy. Národní příspěvky do ročních rozpočtů jsou založeny na formuli, která zohledňuje velikost členských ekonomik. Rozpočet na rok 2011 pracuje s příjmy 342 milionů EUR (USA se podílí 22 %, ČR 0,68 %). OECD požívá diplomatických privilegií a imunit stejně jako její úředníci a zástupci členských zemí. Činnosti OECD jsou vyjmuty z daňových povinností.

Důležitou iniciativou, která zasahovala i do reformy a modernizací veřejné správy postkomunistických zemí byla iniciativa OECD a Evropské komise **SIGMA** (Support for Improvement in Governance and Management).⁷ Iniciativa začala být realizována od r. 1992 s cílem napomoci zemím střední a východní Evropy modernizovat jejich systémy „public governance“. Hlavním cílem bylo napomoci jim při implementaci evropského práva. V této souvislosti docházelo i k vyhodnocování pokroku a identifikování priorit, k asistenci reformátorům v podobě know-how i k asistenci při získání financí.⁸ Od r. 2001 iniciativa SIGMA napomáhala některým bývalým jugoslávským státům s budováním demokracie. SIGMA podporovala a podporuje reformní úsilí svých partnerských členů v následujících 9 prioritních oblastech:

- design a implementace reformy,
- externí audit,
- finanční kontrola,
- právní rámec, postavení úředníků, justice,
- proces vytváření politiky a koordinace,
- management veřejných výdajů,
- systémy veřejné integrity,
- veřejné zakázky, a
- regulatorní politika – lepší regulace.

⁷ Webové umístění iniciativy je v současnosti zde:

http://www.oecd.org/document/19/0,2340,en_33638100_33638163_34842515_1_1_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 3. 11. 2011).

⁸ Výstupy zveřejněné v rámci iniciativy jsou k dispozici zde:

http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_33638100_34612958_1_1_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 16. 10. 2008).

Mezi výstupy iniciativy SIGMA patří i studie **European principles for Public Administration** (1999), která se snažila identifikovat standardy veřejné správy členských států Evropské unie (tehdejší „patnáctky“), jež měly být hodnotícím kritériem pro fungování veřejných správ států ucházejících se o členství v ní (tedy i České republiky). Tyto principy - standardy vznikly podle autorů dokumentu v průběhu vývoje demokratických států na základě všeobecného konsenzu o klíčových komponentách tzv. good governance bez ohledu na rozdílné právní tradice a různost systémů vládnutí (systems of governance). Obecně podle SIGMY zahrnují tyto standardy veřejnosprávních činností nejen principy související se zásadou rule of law (sem autoři řadí spolehlivost, předpověditelnost, odpovědnost a průhlednost), ale i technickou a manažerskou schopnost, organizační kapacity a účast občanů. Dokument definuje následující základní principy, z nichž potom mohou pramenit principy další:

- a) *spolehlivost a předpověditelnost* (právní jistota) činností veřejné správy, které souvisejí především se zásadou spravování v souladu s právem, přičemž je zde zdůrazňována neutralita této činnosti spojená s principem nediskriminace;
- b) *otevřenost a průhlednost*. Otevřenost zde znamená snahu zpřístupnit veřejnou správu pro vnější kontrolu její činnosti, respektive nečinnosti. Průhlednost potom možnost skrz naskrz prohlédnout činnosti veřejné správy právě v rámci otevřenosti. Oba tyto principy jsou tedy navzájem propojeným nástrojem obecné zásady rule of law, ale také zásady rovnosti před právem a zásady odpovědnosti. Otevřenost a průhlednost bývá vždy limitována různým druhem utajení některých informací.
- c) *odpovědnost* (accountability). Zde je charakterizována jako povinnost vysvětlit a ospravedlnit (explain and justify) činnost subjektu jinému, většinou subjektu kontroly činnosti veřejné správy. Tento princip souvisí především se spolehlivostí a předpověditelností. Jeho praxi významně napomáhá otevřenost a průhlednost.
- d) *efektivnost a účinnost* (efficiency and effectiveness). Efektivnost vykonávání veřejné správy je zde považována za „specifickou dimenzi výše zmíněné odpovědnosti“. Na efektivnost je zde nahlíženo jako na charakteristickou manažerskou hodnotu spočívající v udržování dobrého poměru mezi zapojenými zdroji a dosaženými výsledky. Účinnost je zde - jako s efektivností související kvalita - tradičně definována jako úspěšné dosahování cílů a řešení veřejných problémů vymezených právním řádem a vládou. Autoři si jsou vědomi toho, že hospodárnost a rule of law „nemusejí jít ruku v ruce“: „Manažeři ve veřejné správě (public managers) často považují právní procedury jako omezení, jež jsou hospodárnosti nepřítelem.“

Další speciální organizační součástí OECD, která se zaměřovala na oblast reformy a modernizace veřejné správy je mezivládní síť **Government networks**, která realizuje program PUMA (Public Management Programme) již od počátku devadesátých let. Její součástí je i výbor pro Public Governance, který formálně vznikl v roce 1990 a který se schází jednou za dva roky.⁹

2.4 Council of Europe (Rada Evropy)

Rada Evropy (Council of Europe; www.coe.int) byla založena v květnu 1949 v Londýně („Treaty of London“) státy Bruselského paktu (Francie, Velká Británie a státy Beneluxu), Dánskem, Norskem a Švédskem, Itálií a Irskem. Nyní má 47 členských států (ČR od 30. 6.

1993) a 1 kandidátskou zemi (Bělorusko od 12. 3. 1993).¹⁰ Její sídlo je ve Štrasburku. Úkolem Rady Evropy, která je mezinárodní organizací, je podpora při uskutečňování základních lidských práv, hospodářského a sociálního pokroku. Formálně jsou vyjádřeny především v článku 1 a 3 statutu Rady Evropy.¹¹

Každý, kdo chce být členem této organizace, musí uznat zásady právního státu, lidských práv a základních svobod. Po evropských společenství je podle některých druhou nejdůležitější integracně politickou organizací, která sice nemá nadstátní charakter jako evropská společenství, ale v důsledku mnoha smluv uzavřených mezi členskými státy přispěla významně k harmonizaci práva jejich členských států. Rada Evropy má podstatný význam pro další evropskou integraci a orientaci evropských států na demokracii, právní státu a ochranu základních práv.¹² Některé její cíle jsou souběžné s cíli Evropských společenství. Evropská společenství uznala Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobodách za výraz celoevropské tradice lidských práv a považují za velmi důležitý pramen poznání pro existenci evropských základních práv, která musí být respektována orgány Společenství. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla přijata roku 1950 a její respektování je zajišťováno Evropským soudem pro lidská práva.

Rada Evropy má následující **orgány**:

- a) *Výbor ministrů* (The Committee of Ministers; ministerský / stálý) – výbor ministrů je rozhodovacím orgánem Rady Evropy. Tvoří ho ministři zahraničních zemí členských států (kteří rozhodují jednomyslně a kteří se řídí zpravidla doporučeními členských států), nebo stálí diplomatictí reprezentanti ve Štrasburku. Výbor je jak vládním orgánem, kde mohou být diskutovány problémy, kterým čelí členské státy, tak i kolektivním fórem, kde jsou formulovány přístupy k celoevropským problémům. Spolu s parlamentním shromážděním je Výbore strážcem fundamentálních hodnot a monitoruje souladnost aktivit členských států se stanovenými úkoly. Ministerská úroveň výboru se shází jednou ročně. Výbor je nástrojem politického dialogu, spolupracuje s dalšími orgány RE, přijímá nové členy, přijímá doporučení pro členské státy (která nejsou platná pro členské státy), přijímá také rozpočet, implementuje programy spolupráce a asistence.
- b) *Sekretariát* (The Secretariat) s více jak 2 000 stálých zaměstnanců a sídlem ve Strasburgu, který řídí *Generální tajemník* (The Secretary General) a jeho zástupce. Sekretariát se dále člení na speciální direktoráty a rejstříky. Generální tajemník je volen Parlamentním shromážděním. Je odpovědný za strategické plánování a směry práce a ekonomické fungování RE
- c) *Parlamentní shromáždění* (Parliamentary Assembly; PACE). Členové Parlamentního shromáždění, které je především diskuzní platformou, jsou delegováni parlamenty členských států a mohou přijímat rezoluce a doporučení adresované Výboru ministrů. Ze středu členů shromáždění je každý rok volen Prezident. Zatímco ve výboru má každý členský hlas jeden hlas, v Parlamentním shromáždění je počet zástupců členského státu a tím i hlasů determinován velikostí země (největší max. 18, nejmenší min. 2, v současnosti má Parlamentní shromáždění 318 členů). Pro činnost shromáždění je přijat jednací řád, který také zakotvuje organizační strukturu – v současnosti předpokládá 10 výborů. Z iniciativy Shromáždění byla vytvořena řada mezinárodních smluv, které jsou v současnosti považovány za základní evropského systému práva v širším smyslu.

Speciální součástí organizační struktury Rady Evropy je **Kongres místních a regionálních úřadů** (Congress of Local and Regional Authorities), jeho počátky jsou spojené s Konferencí

¹⁰ Seznam členských států je k dispozici zde:

<http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47pays1europe&l=en> (přistoupeno 3. 11. 2011).

¹¹ Statut je k dispozici zde: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (přistoupeno 3. 11. 2011).

¹² Tichý, L., Arnold, R. et al., Opus citatum, s. 6 – 7.

místních úřadů Evropy, která byla vytvořena v rámci Rady Evropy v roce 1957 a skládala se z volených představitelů místních a regionálních komunit. Výstupem činnosti konference byla mezinárodně ratifikovatelná smlouva **Evropská charta místní samosprávy**, které se věnujeme samostatně v přednáškovém okruhu o českém obecním zřízení, a **Evropská charta regionální samosprávy**, která dosud existuje pouze ve formě doporučení, samostatně se této charty dotkneme v přednáškovém okruhu o českém krajském zřízení. Kongresu je složen z politických představitelů, kteří získali volbami mandát zastupitelského charakteru v místních a regionálních úřadech. V současnosti má 318 stálých členů a 318 náhradníků, kteří reprezentují přes 200 000 Evropských municipalit a regionů.¹³ Speciální jednotkou je také **Oddělení místní a regionální demokracie a dobrého vládnutí** (Department of Local and Regional Democracy and Good Governance).¹⁴

Specifickým orgánem zájmového charakteru je také konference 400 mezinárodních nevládních organizací (**Conference of INGOs**).

Nezávislými institucemi, které fungují v rámci struktury Rady Evropy, je **Komisař pro lidská práva** (Commissioner for Human Rights), a také **Evropský soud pro lidská práva** (European Court of Human Rights), který byl vytvořen v roce 1959.

Mezi aktuálními dokumenty upozorníme na nedávné doporučení Výboru ministrů Rec(2007)7 členským státům o dobré správě.

Rozpočet RE na rok 2011 pracuje s příjmy 211 milionů EUR. Jeho výrazným zdrojem jsou dobrovolné příspěvky.

Otázky a úkoly:

- Shrňte roli výše vyjmenovaných organizací v global governance.
- Uveďte příklady benchmarkingových studií, které publikovaly mezinárodní / nadnárodní instituce.

3. Orgány a instituce EU, evropské právo

3.1 Evropská společenství, Evropská unie a jejich politiky

Evropská společenství vznikla jako mezinárodní organizace, založená mezistátními smlouvami (smlouvami mezinárodního práva veřejného), a to

- Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO neboli Montánní unie, vzniklo v dubnu 1951 a zaniklo v roce 2002),

- Evropské hospodářské společenství (EHS), resp. Evropské společenství (ES) (EHS vzniklo Smlouvou o založení EHS z března 1957 a smlouvou o Evropské unii z února 1992 bylo přejmenováno na ES) a

- Evropské společenství atomové energie (EURATOM neboli ESAE, vzniklo v březnu 1957). Jejich základním obecným znakem je pojem integrace.

¹³ Webové stránky kongresu jsou v současnosti umístěny zde: http://www.coe.int/t/congress/1-Presentation/histoire_en.asp (přistoupeno 16. 10. 2008).

¹⁴ Knihovna, kterou toto oddělení vede, je k dispozici zde http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/legal_instruments/0IndexConventionsRecommendations.asp#TopOfPage (přistoupeno 16. 10. 2008).

Právní samostatnost jednotlivých smluv nebyla Smlouvou o Evropské unii (jde o tzv. maastrichtskou smlouvu z roku 1992) odstraněna. Všechna tři společenství jednají prostřednictvím hlavních orgánů, které byly spojeny. Jejich cíl má stejné zásady – směřuje k základní hospodářské a sociální integraci členských států. Jednotlivé základní dokumenty jsou samostatné i přesto, že struktura právního systému, který vytvořily, je stejná. Vzdor tomu existuje relativně samostatná právní úprava platná pro jednotlivá společenství. Zakládací smlouvy byly mnohokrát měněny, a to také z důvodu přístupu nových členských států a z důvodu přesvědčení o nutnosti koncepčně reformovat (doplnit) zakládací smlouvy ve smyslu účinnější integrace (prohlubování integrace) (Tichý, Arnold a kol., 2006, s. 34). Diskuze o sjednocení smluv probíhala relativně dlouhou dobu. Podpisem Lisabonské smlouvy dne 13. prosince 2007 uzavřeli do určité míry (nikoliv však plně) vedoucí představitelé EU několikaletý proces vyjednávání o institucionálních otázkách. V diskuzích o budoucnosti integrace se tradičně střetává *koncepte federalistická*, která usiluje o politické sjednocení mající za cíl vytvoření spolkového státu, anebo alespoň státního svazku s významnými nadstátními pravomocemi, a *koncepte funkcionalistická*, která usiluje naproti tomu o integraci jednotlivých sektorů především hospodářské povahy, jde jí o sjednocení dílčích oblastí národních hospodářství, nevylučuje dílčí politickou integraci s federalistickými prvky, která se uskutečňuje postupným způsobem.

Evropská společenství jsou mezinárodními organizacemi nadnárodního (nadstátního) charakteru, které mají vlastní právní subjektivitu. **Evropská unie** byla vytvořena v roce 1992 Smlouvou o Evropské unii (Maastrichtská smlouva), jíž se dosáhlo dalšího stupně integrace členských států právě v Evropskou unii. Přínos k integraci je spatřován v kodifikaci dvou pilířů (tzv. II. a III. pilíř), upravujících společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a spolupráci ve věcech justice a vnitra, vedle I. pilíře, který je tvořen právě Evropskými společenstvími. Další přínos je spatřován v konkretizaci právní úpravy hospodářské a měnové unie v prvním pilíři, kdy byl vytvořen soubor podmínek, institucionální základ a harmonogram kroků fungování měnové unie. Byly také vytvořeny kroky pro vytvoření sociální unie a upřesněny kompetence některých evropských institucí. Maastrichtská smlouva také poprvé formulovala tzv. **princip subsidiarity** tak, že pravomoci v oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti (pravomoci), jsou Společenstvím „atrahovány“ pouze tehdy, jestliže cíle takové činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a zároveň mohou být lépe dosaženy Společenstvím (Tichý, Arnold a kol., 2011, s. 24).

Dalšími novelizacemi byla potom Amsterodamská smlouva (z října 1997) a Nicéská smlouva (která vstoupila v platnost v březnu 2003) a je poslední platnou novelizací zakládacích smluv. Důležitou změnu, kterou Amsterodamská smlouva zavedla a Nicéská novelizovala, je možnost tzv. **úzké spolupráce**, která umožňuje, aby skupina členských států, která si přeje na určitém území užší spolupráci a hodlá uskutečnit na tomto území intenzivnější integraci (jde o tzv. **flexibilní integraci** a mechanismus posílené spolupráce), mohla tento záměr provést za dodržení určitých předpokladů. Ostatní členské státy, které si nepřejí účastnit se této integrace, se na takové úzké spolupráci nemusejí podílet. Dále však platí, že tyto státy nemohou takový vývoj, uskutečnil-li se podle platných pravidel, jednostranně blokovat. Rada a Komise pravidelně informují Evropský parlament o vývoji existující úzké spolupráce. Velmi podstatným rysem změn, které přinesla Nicéská smlouva, je **oslabování jednomyslného způsobu rozhodování** a jeho nahrazování většinovou tvorbou vůle na základě kvalifikované většiny.

Diskuze o sjednocení smluv pokračovaly v dalším období. To s sebou přineslo nejprve **neúspěch Smlouvy o ústavě EU** a další diskuze o hledání optimální podoby smlouvy, které vyústily v (ne úplně jednoduché) **přijetí Lisabonské smlouvy**. Jejím přijetím byl výslovně odmítnut dříve dráždivý koncept "ústavy" a bylo upuštěno také od představy sloučení

zakládacích smluv do jediného dokumentu. Evropské společenství atomové energie nebylo ani zrušeno ani začleněno do SEU. Zrušena byla jak struktura, tak zvláštní postavení společné zahraniční a bezpečnostní politiky ve třetím pilíři. Po námitkách Velké Británie byla z návrhu smlouvy vyňata Listina základních práv. Lisabonská smlouva oproti smlouvě o Evropské ústavě zavádí některá nová ustanovení, a to v oblasti politiky životního prostředí a energetické politiky.

Evropská unie jako nadstavba ES neměla až do přijetí Lisabonské smlouvy právní subjektivitu ani ve vztazích mezinárodního práva veřejného, ani uvnitř členských států. Významným jevem bylo však i za této situace implicitní uznání právní subjektivity EU třetími státy, které uzavíraly s EU mezinárodní smlouvu (srov. Tichý, Arnold a kol., 2006, s. 66 - 67).

K podání žádosti o **členství** v EU je oprávněn každý evropský stát. Dalším předpokladem členství je respektování hodnot uvedených v čl. 2 Smlouvy EU a jejich podpora žadatelem. Kromě toho existuje řada dalších předpokladů, které jsou nazývány jako "implicitní předpoklady" (Tichý, Arnold a kol., 2011, s. 66 - 67). Tyto předpoklady byly uznávány již před vstupem v platnost smluv z Maastrichtu a Amsterdamu, když byly obsaženy v tzv. Kodaňských kritériích, jak byla formulována v závěrech Evropské rady v roce 1993. Kromě toho jsou další kritéria obsažena ve smlouvách o přidružení (jde o tzv. asociační evropské smlouvy). Řízení o členství je zahájeno žádostí podanou Radě, před níž řízení probíhá a jež o žádosti rozhoduje. Druhou fází řízení o členství je uzavření dohody mezi členskými státy a státem žadatelem. Třetí fáze předpokládá ratifikaci této dohody všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Platnost dohody o přistoupení a její účinky nastávají až její ratifikací nejen členskými státy, ale i ratifikací žadatelem státu v souladu s jeho ústavními předpisy. K nejvýznamnějším povinnostem členského státu patří **povinnost loajality k EU**, označovaná též jako povinnost solidarity - členské státy jsou povinny podporovat (být aktivní vůči) Unii při plnění jejich úkolů. Těto povinnosti státu odpovídá ovšem i právo státu na respektování národní identity a ochranu jeho oprávněných zájmů a na druhé straně povinnost EU respektovat **národní identitu členského státu a jeho vitální zájmy**. Podle čl. 50/1 novelizované SEU se může každý členský stát v souladu se svými ústavními předpisy rozhodnout z Unie vystoupit. Toto právo poprvé zakotvila Lisabonská smlouva. **Vystoupení** je jednostranný akt adresovaný členským státem Evropské radě. Jeho jedinou podmínkou je soulad s vnitrostátními předpisy vystupujícího státu. Předpokladem účinnosti vystoupení je uzavření dohody podle pokynů Evropské rady a dohodu s vystupujícím státem uzavírá Rada (rozhodující kvalifikovanou většinou) po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Politika je na úrovni Společenství (EU) podmíněna určitými pravomocemi, zejména v oblasti tvorby a prosazování práva a je především pojmem pozitivního práva (zejména zakládacích smluv). Za politiky primární evropské právo označuje jednání v oblastech hospodářské a měnové politiky, resp. soutěžní politiky. Za politiky je však možné označit činnosti i v jiných oblastech, jako například v oblasti soudnictví, lidských práv apod. Literatura rozlišuje dvě skupiny politik EU - hovoří o společných politikách a koordinovaných politikách, a to v následujícím smyslu:

- **Společné politiky.** Jako společné politiky se označují ty činnosti, které jsou vykonávány přímo a výlučně institucemi Evropských společenství, na které přenesly (delegovaly) členské státy příslušné pravomoci. Jde o společnou zemědělskou politiku, společnou obchodní politiku, soutěžní politiku, společnou dopravní politiku a hospodářskou a měnovou politiku.
- **Koordinované** (někdy též "harmonizované") politiky jsou ostatní politiky upravené pozitivním právem. V oblasti těchto činností existuje konkurující či paralelní pravomoc

členských států a Společenství, přičemž Evropské společenství provádí především koordinaci legislativních a jiných činností. Těžiště však leží na členských státech. Jde například o následující politiky: politika sociální, regionální, vědeckotechnická, energetika, ochrana ŽP, ochrana spotřebitele, informační politika atd.

Aktuální oblasti politiky Unie můžeme shrnout také níže uvedenou tabulkou.

Tabulka 1 - Oblasti politiky Unie

<i>Exclusive EU competence</i>	<i>Shared competence</i>	<i>Responsibility of member states</i>
Competition	Agriculture	Broadcasting
Customs	Civil protection**	Citizenship
Fisheries conservation	Cohesion	Criminal justice
Monetary policy (euro zone)	Consumer protection	Defence
Trade	Culture**	Education
	Development cooperation	Elections
	Economic policy*	Health care
	Employment policy*	Land use
	Energy	Local transport
	External relations	Policing
	Environment	Postal services
	Fisheries	Tax policy
	Freedom, security, justice	
	Human health**	
	Humanitarian aid	
	Industry**	
	Public health	
	Research and development	
	Single market	
	Social policy	
	Space policy	
	Tourism**	
	Trans-European networks	
	Transport	
	Vocational training**	

* EU has some powers of coordination
 ** EU has powers to support, coordinate or supplement actions of member states

Data from Articles 3–6 of the Treaty on the Functioning of the EU.

Zdroj: McCormick, 2011, s. 128.

K návrhům politik se mohou občané vyjádřit i např. prostřednictvím elektronických nástrojů (konkrétně např. webu Your voice in Europe, http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm).

3.2 Institucionální systém EU/ES¹⁵

Úkoly svěřené EU jsou plněny soustavou jejích orgánů. Právní úprava jejich postavení vychází ze zakládacích smluv ES/EO, EHS a ESAE, z nichž každá založila jeden Parlament

¹⁵ Zpracováno především na základě Hlavy III. Institucionální systém učebnice Evropské právo autorů Tichého a kol. 2006 a 2011 a anglické publikace McCormick, 2011 (viz použitá literatura).

(resp. Shromáždění ESAE či Parlamentní shromáždění EHS a EUSO), Radu (resp. Radu ministrů), Komisi (resp. Vysoký úřad) a Soudní dvůr, tedy dvanáct orgánů. Později byly orgány sloučeny. To však neznamenalo, že tři společenství existovala samostatně. Každý z orgánů se při projednávání věci řídil (a dosud do určité míry kvůli formě Lisabonské smlouvy řídí) tou zakládací smlouvou, jíž se věc týká. Jednotným evropským aktem z roku 1986 byla potom zřízena Evropská rada a byla založena možnost zřídit Evropskému soudnímu dvoru pomocný orgán - Soud prvního stupně. Maastrichtskou Smlouvou EU byly komunitární orgány zapojeny do úkolů celé EU, formálně bylo posíleno postavení Evropské rady a mezi orgány s rozhodovací pravomocí byl z poradních orgánů převeden Účetní dvůr.

Stávající orgány by bylo možno třídit podle různých kritérií: druh pravomoci – rozhodovací, kontrolní, poradní apod., zda jejich existence je založena primárním právem, či vznikly z rozhodnutí orgánů primárním právem založených, zda mají právní subjektivitu atp. Tichý a kol. (2006) upozorňují na to, že tato kritéria se prolínají navzájem a jejich použití je komplikováno také pilířovou strukturou EU. Orgány EU proto rozdělují na orgány základní, které nazývají institucemi, a dále orgány finanční, poradní, interinstitucionální a decentralizované. Orgány samy nemají právní subjektivitu, není-li výslovně níže uvedeno jinak.

Základními orgány EU jsou:

- a) Evropská rada
- b) Rada EU
- c) Evropská komise
- d) Evropský parlament
- e) Soudní dvůr
- f) Účetní dvůr
- g) Evropský veřejný ochránce práv (ombudsman)
- h) Evropský inspektor ochrany údajů.

Zvláštními orgány a entitami, nezařaditelnými do předchozí kategorie, jsou

- a) zástupci vlád členských států v Radě,
- b) orgány ES jako orgány EU,
- c) asociační orgány jako orgány ES.

Finanční orgány mají právní subjektivitu a jsou jimi:

- a) Evropská centrální banka.
- b) Evropská investiční banka.

Poradními orgány jsou:

- a) Evropský hospodářský a sociální výbor,
- b) Výbor regionů,
- c) Vědecko-technický výbor,
- d) Politický výbor,
- e) Koordinační výbor,
- f) vyšetřovací komise EP ad hoc,
- g) Výbor stálých zástupců COREPER (při Radě),
- h) Výbor pro dopravu (při Komisi),
- i) Výbor Evropského sociálního fondu,
- j) poradní orgány při Radě, Komisi i EP atd.

Na podporu členských států EU a jejich občanů byla zřízena celá řada specializovaných a decentralizovaných agentur. Dělí se na:

- a) Agentury Společenství,

- b) Agentury společné zahraniční a bezpečnostní politiky,
- c) Agentury pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech,
- d) Výkonné agentury.

Níže představíme pouze vybrané základní orgány. Jako doporučenou literaturu můžete využít citovanou učebnici Evropského práva Tichého a kol. (2011), nebo informací na Portálu EU europa.eu.int, či informací na Euroskop.cz.

3.3 Evropská rada

Evropská rada (European Council) je **vrcholným politickým kolektivním orgánem EU**, který rozhoduje o zásadních směrech rozvoje EU. Proto je označována také za „hybatele evropské integrace“ (Tichý a kol., 2011). Pouze Evropská rada určuje strategické zájmy Unie v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jde o **mezivládní orgán** v institucionálním systému EU. Evropskou radu jakožto politický orgán Evropské unie **nelze zaměňovat** s Radou EU (Radou ministrů), která je legislativním a výkonným orgánem Evropské unie, ani s Radou Evropy, která je nezávislou mezinárodní organizací. Tomalová (in Šlosarčík et al., 2013, s. 15) poznamenává: "Dlouhodobým paradoxem institucionální pozice Evropské rady byl rozpor mezi jejím silným faktickým vlivem a slabým formálním zakotvením... Teprve Lisabonská smlouva zařadila Evropskou radu mezi standardní instituce Evropské unie a umístila ji přímo na vrchol unijní institucionální architektury... (s. 24) Vytváří z ní poprvé jednu z oficiálních institucí EU ... a činí z ní tak formálně nejdůležitější mocenské centrum v EU."

Evropská rada vznikla institucionalizací schůzek **hlav členských států a předsedů jejich vlád** (Haag 1969, Paříž 1972, Kodaň 1973), které se ukázaly nutné pro koordinaci akcí vnějších hospodářských politik a zahraničních politik Společenství a členských států. V závěrech pařížské schůzky 1974 se předsedové vlád dohodli, že v doprovodu ministrů zahraničních věcí se budou setkávat třikrát do roka a dále podle potřeby. První úprava postavení ER byla dána až Jednotným evropským aktem, který neupravuje potřebněji její úlohu. Ta vyplývá z Deklarace o Evropské unii, která byla přijata ve Stuttgartu v roce 1983. Oficiální status má od roku 1993 Smlouvou o Evropské unii. Evropská rada je přímo zodpovědná za druhý (Společná zahraniční a bezpečnostní politika) a třetí pilíř EU (Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech).

Evropská rada má od svého počátku v r. 1974 tyto **úlohy**:

- 1) Je místem svobodné a *neformální výměny názorů* mezi vrcholnými představiteli členských států.
- 2) Může *jednat o záležitostech spadajících do komunitární pravomoci*, o otázkách politické spolupráce i jakékoli jiné záležitosti *společného zájmu*, může zároveň vydávat *obecná rozhodnutí k rozvoji EU*.
- 3) Může fungovat i jako *odvolací instance* pro otázky, ohledně nichž není shoda u nižších instancí, zejména v Radě (např. v otázkách rozpočtu a společné zemědělské politiky).
- 4) Evropská rada má také předkládat *Evropskému parlamentu zprávu* z každého zasedání a výroční zprávu o pokroku dosaženém v EU. Z podnětu Evropského parlamentu po jeho souhlasu přijímá jednomyslně rozhodnutí, kterým formálně stanoví složení Evropského parlamentu.
- 5) Svým rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou navrhuje Evropskému parlamentu *kandidáta na předsedu Komise*. Přitom je povinna se řídit výsledkem voleb do Evropského parlamentu. Nesetká-li se kandidát v Evropském parlamentu s podporou absolutní většiny, musí Evropská rada navrhnout kandidáta nového. Evropská rada jmenuje se souhlasem předsedy Komise *Vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku* (v

souvislosti s touto funkcí se v médiích používá také označení „ministr/ministryně zahraničí“) Evropská rada také jmenuje prezidenta, viceprezidenta a další členy Výkonné rady Evropské centrální banky.

Evropská rada stanovuje politickou a ekonomickou orientaci EU, zatímco Rada EU je pověřena formálně konkretizovat usnesení prováděním aktů komunitárního práva. Evropská rada *neschvaluje právní normy, ale přijímá politická rozhodnutí o prioritách budoucího vývoje*. Její deklarace a směrnice nejsou pro členské státy právně závazné. Právní závaznost získávají teprve procedurou hlasování na úrovni EU a případně i členských států. Závěry jednání summitu jsou nicméně důležitým návodem pro činnost Evropské komise i Rady EU.

Evropská rada se schází ve složení hlav států nebo předsedů vlád a předsedy Komise, jimž jsou nápomocni ministři zahraničních věcí členských států a případně další členové Komise. Evropská rada se schází nejméně dvakrát ročně. Svolává ji její předseda. Někteří autoři vymezují 12 rolí Evropské rady¹⁶ a vzhledem k heterogennímu charakteru formací Evropské rady se pro setkávání na nejvyšší úrovni vžil pojem *summitry*. Rozšiřování změnilo atmosféru a povahu jednání Evropské rady, dohoda se stala zdoluhavější a obtížnější. Spolupráce Francie a Německa hraje i nadále stěžejní roli.

Evropská rada v zásadě rozhoduje „konsensem“ – političtí předáci členských států se musejí nakonec ohledně integračně politického směřování a strategických úkolů v zahraniční politice sjednotit. Neplatilo pravidlo kvalifikované většiny jako v případě Rady. Evropská rada nebyla místem veřejné debaty a tajemnost fungování Evropské rady posilovala skutečnost, že v předlisabonské Evropské unii neexistoval pro jednání Evropské rady formální jednacím řád (Tomalová, 2013). V určitých případech rozhoduje kvalifikovanou většinou – např. i o tom, kdo ze zastoupených členských států předsedá ve všech složeních Rady, s výjimkou Rady pro zahraniční věci. Hlasování v Evropské radě se neúčastní její předseda a předseda Komise.

Vztahy Evropské rady s ostatními institucemi EU se někdy rozdělují do 3 kategorií (Tomalová, 2013, s. 18 a násl.):

1) V případě Evropské komise je vztah založený na spolupráci, jejíž forma a kvalita záleží na konkrétní podobě komise. Evropská rada si postupně osvojuje výlučné právo Komise předkládat legislativní návrhy a nahrazuje ho klasickým mezivládním jednáním mezi členskými státy. Díky politické váze Evropské rady, kterou Komise nedisponuje, se Evropská rada stala nejvyšší politickou autoritou EU, jejíž rozhodnutí zavazují členské státy. Evropská rada a s ní provázaná mezivládní konference stály u zrodu všech důležitých institucionálních reforem EU.

2) V případě vztahu k Radě EU, se jednalo o vztah nadřazenosti-podřízenosti. Od zrodu Evropské rady ztratila Rada EU velkou část své politické váhy a stala se spíše orgánem technické povahy. Nebylo výjimkou, že Evropská rada udílela různým formacím Rady instrukce včetně termínů pro jejich provedení. Evropská rada v době svého vzniku v roce 1974 světila koordinaci činnosti Rady EU ministrům zahraničí členských států, kteří ovšem nebyli schopni tuto funkci uspokojivě plnit. V neposlední řadě v praxi platilo, že v situaci,

¹⁶ Např. Šlosarčík a kol. (2013, s. 16): 1) Evropská rada jako orgán EU určující základní impulzy pro další směřování evropské integrace; 2) ER jako rozhodovací orgán v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti společné obranné politiky a jako orgán se jmenovacími pravomocemi; 3) ER jako Rada na úrovni hlav států a vlád; 4) ER jako setkání nejvyšších představitelů členských států v rámci Mezivládní konference; 5) ER jako *instance d'appel* a nejvyšší arbitř v případě, že Rada nebo jiná nižší administrativní jednotka není schopna dosáhnout dohody; 6) ER jako orgán přijímající víceletý finanční rámec EU; ER jako koordinátor velkých projektů; (8) ER jako místo neformální výměny názorů; 9) ER jako politická konference na nejvyšší úrovni; 10) ER jako hlavní kontaktní prvek EU s médií; 11) setkání ER jako příležitost pro zástupce jednotlivých států získat mezinárodní souhlas s národními politikami; 12) ER, která v případě nutnosti funguje jako brzda evropské integrace.

kdy Rada EU nebyla schopna dosáhnout dohody, posouvala se rozhodnutí do Evropské rady. 3) Rozhodnutí Evropské rady přinesly posilování Evropského parlamentu (včetně přímých voleb). Debaty na půdě Evropského parlamentu, které se vztahovaly k setkání Evropské rady, byly tradičně provázeny nízkou účastí europoslanců, někdy byla patrná nedůvěra k Evropské radě. Evropský parlament zůstával také jedinou institucí EU zahrnutou do legislativního procesu, která se neúčastnila setkání Evropské rady. Jedinými okamžiky užšího kontaktu zůstávala pravidelná zpráva podávaná předsedou Evropské rady na plenárním zasedání Evropského parlamentu.

Lisabonská smlouva zavedla (přes zjevnou opozici menších členských států) funkci **předsedy Evropské rady** s funkčním obdobím 2,5 roku a možností znovuzvolení dvakrát po sobě. O něm se v médiích hovořilo také jako o „prezidentovi EU“. Hlavní výhodou institutu stálého předsedy Evropské rady se odvozovala od dlouhodobější než jen šestiměsíční povahy nového formátu předsednické funkce. Předsedu má volit i odvolávat Evropská rada. Jeho úkolem je řídit politiku Evropské rady a zastupovat Unii v mezinárodních vztazích. Předseda Evropské rady nemůže být současně šéfem státu nebo vlády, nesmí vykonávat žádnou vnitrostátní funkci. Má určitě nadnárodní postavení, a to přesto, že Evropská rada sama zůstává i nadále (po přijetí Lisabonské smlouvy) mezivládním grémiem. Významné postavení předsedy Evropské rady je zřejmě též z toho, že zajišťuje „vnější zastoupení“ Unie ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tyto funkce však vykonává, aniž by zasahoval do pravomocí Vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který má naproti tomu funkci vedoucí, návrhové a koordinační stejně jako exekutivní, a to z pověření Rady EU. Stanovení politiky samotné se však uskutečňuje prostřednictvím Rady, která respektuje strategické zájmy Evropské rady. O možné rivalitě se mluvilo zejména v souvislosti s triem předseda Komise, předseda Evropské rady a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je zároveň místopředsedou Evropské rady a předsedou Rady pro zahraniční věci (tato funkce je jednou z nových věcí zakotvených v Lisabonské smlouvě, viz dále). Ani jeden z aktérů nemá podle Lisabonské smlouvy výlučné právo na vytváření společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU a vnímání funkce předsedy Evropské rady tak ovlivňují i jeho osobní charakteristiky (Tomalová, 2013, s. 29).

Evropská rada se bude od 1. listopadu 2014 řídit jinými pravidly. Evropské radě je nápomocen generální sekretariát Rady EU.

3.4 Rada (EU)

Rada EU (Council of the European Union), zkráceně se používá též výraz „**Rada**“. **Odlišujte tuto instituci od Evropské rady** (a také od mezinárodní organizace Council of Europe). Rada je kolektivním nepermanentním legislativním orgánem EU, který **zastupuje zájmy členských států EU** v rámci evropské integrace. Jde o mezivládní orgán v institucionálním systému. Sídlo Rady je v Bruselu. Kromě toho však 3 měsíce do roka zasedá v Lucemburku. Web EU (europa.eu) shrnuje, že vlády členských států hájí v Radě Evropské unie své zájmy.

Rada je kolegiálním orgánem zástupců vlád členských států, z nichž každý do ní deleguje jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu členského státu (proto se hovoří o Radě také jako o „**Radě ministrů**“). Každý členský stát je v Radě zastoupen zástupcem na úrovni ministra. Není třeba, aby to byl vždy ministr na centrální úrovni členského státu (postačí např. ministr spolkové země Německa atp.). Musí ovšem být podle ústavního práva členského státu oprávněn zavazovat (centrální) vládu svého státu a vykonávat hlasovací právo. Rada není orgánem stálého složení, nýbrž se skládá podle příslušné oblasti z odpovídajících ministrů. Formálně existuje jedna Rada, vzhledem k různým agendám, které projednává, existuje v jejím rámci několik formací. V historii jich

bylo až 22, v současnosti existuje **deset druhů složení Rady**, jež jsou vyjmenovány v příloze Jednacího řádu Rady: obecné záležitosti; zahraniční věci; hospodářství a finance (včetně rozpočtu); spravedlnost a vnitřní věci (vč. ochrany před katastrofami); zaměstnanost, sociální politika, zdraví, ochrana spotřebitele; vnitřní trh, průmysl a výzkum; konkurenceschopnost (vč. turistiky); doprava, telekomunikace a energetika; zemědělství a rybolov; životní prostředí; vzdělání, mládež kultura vč. audiovizuální oblasti. Zvláště významné v Radě jsou „obecné záležitosti“ a „zahraniční věci“. Rada ve složení „obecné záležitosti“ má za úkol pečovat o soudržnost prací Rady v jejich různých složeních (práce by se neměly překrývat, resp. přijatá rozhodnutí by měla být v souladu. Rada ve složení „zahraničních věcí“ vytváří zahraniční politiku Unie – uskutečňuje strategické cíle stanovené Evropskou radou a sjednocuje jejich výkon. Rada pro oblast „hospodářství a rozpočtu“ je nazývána také jako Rada ECOFIN).

Základnu rozhodování Rady tvoří cca 165 pracovních skupin na expertní úrovni, na vyšší úrovni se nacházejí specializované přípravné výbory a klíčovým článkem je Výbor stálých zástupců (velvyslanců členských zemí při EU), COREPER, který je již spíše politickou, než úzce expertní platformou (Šlosarčík a kol., 2013, s. 36).

Struktura Rady doznala Lisabonskou smlouvou 2 hlavních změn. Dosavadní Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy byla rozdělena na Radu pro zahraniční věci (Foreign Affairs Council, "FAC") (tvoří ji ministři zahraničí) a Radu pro všeobecné záležitosti (tvoří ji ministři či státní tajemníci pro evropské záležitosti). **Rada pro zahraniční věci má svého stálého předsedu** – je jím **Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU**. Všem dalším zasedáním (až na určité výjimky) Rady předsedá příslušný ministr ze země, která byla pověřena **předsednictvím v EU**. Radě postupně předsedá všech 27 členských států Unie, které se střídají vždy po šesti měsících. Během těchto šesti měsíců předsednictví řídí zasedání na všech úrovních, navrhuje politické směry a vypracovává kompromisní návrhy nezbytné k přijetí rozhodnutí Rady. **Na internetu nalezněte zemi, která byla v bezprostředně předcházejícím období předsednickou zemí, současnou a budoucí předsednickou zemí.** V zájmu kontinuity práce Rady šestiměsíční předsednictví úzce spolupracují v rámci tříčlenných skupin. „Trojka“ předsednictví připravuje společný program činností Rady na období 18 měsíců. Princip šestiměsíčního rotačního předsednictví je tak zasazen do kontextu osmnáctiměsíčních "týmových předsednictví" (Šlosarčík a kol, 2013, s. 50-52). Hovoří se také o "zbytkovém předsednictví", protože oproti původní podobě je jinak organizována činnost v zahraniční politice (vlivem posílení Evropské rady - viz výše).

Lisabonská smlouva sice formálně zrušila pilířovou strukturu EU, postavení Rady v institucionální architektuře EU se zásadněji podle komentátorů nezměnilo. Osamostatnění Evropské rady je sice změnou, přesto se vzhledem ke společnému zájmu obou rad v Generálním sekretariátu i přes odlišný formát jejich předsednictví zdá, že jde spíše o změnu uvnitř mezivládního prvků, než o zásadní změnu "trojúhelníkového" půdorysu institucionální výstavby EU. Rada zůstává osou rozhodovacích a legislativních procesů v EU, je však součástí velmi komplexního systému vazeb mezi unijními institucemi a nemůže jednat osamoceně (Šlosarčík a kol., 2013, s. 38)

Radu svolává její **předseda** z vlastního podnětu, případně i na návrh člena Rady nebo návrh Komise. **Obvykle se v radě rozhoduje kvalifikovanou většinou.** Do 31. 10. 2014 je rozhodování kvalifikovanou většinou (QMV) upraveno v přechodných ustanoveních. Uskutečňuje se váženým hlasováním, kdy jsou stanoveny jednotlivé vážené poměry. Např. Německo, Francie, Itálie a Velká Británie mají 29 hlasů, ČR 12, Polsko a Španělsko po 27, malé státy mají minimálně 3 hlasy. Ostatní státy větší velikosti (Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucemburk a Slovinsko) mají 4 hlasy. Rozhoduje-li Rada na návrh Komise, uskutečňuje se rozhodnutí minimálním počtem 255 hlasů, za předpokladu, že tvoří většinu členů v Radě.

V ostatních případech je zapotřebí stejného minimálního počtu hlasů, avšak **navíc též souhlasu** alespoň dvou třetin členů Rady. Člen Evropské rady nebo Rady může navrhnout, aby při přijímání právního aktu kvalifikovanou většinou bylo přezkoumáno, zda členské státy, které tuto většinu tvoří, představovaly alespoň 62 % veškerého obyvatelstva Unie. Prokáže-li se, že tomu tak není, právní akt není přijat. Při rozhodování kvalifikovanou většinou představují čtyři členové Rady tzv. blokační menšinu; v případě jejich veta nelze kvalifikovanou většinou rozhodnutí přijmout.

Postup **po 1. listopadu 2014** se v případě hlasování kvalifikovanou většinou zásadně mění. Rozhoduje-li Rada na návrh Komise, bude kvalifikovanou většinou většina alespoň 55 % členů Rady, kteří zastupují alespoň 15 členských států. Obyvatelstvo těchto států musí představovat alespoň 65 % obyvatelstva Unie. Nerozhoduje-li Rada na návrh Komise nebo na návrh Vysokého zástupce pro zahraniční a bezpečnostní politiku, bude platit většina alespoň 75 % členských států Rady, přitom členské státy, které hlasovaly ve prospěch, musí disponovat alespoň 65 % obyvatelstva EU. Blokační menšina v tomto případě funguje, je-li představována alespoň minimálním počtem členů Rady, kteří dohromady představují více než 35 % obyvatelstva zúčastněných členských států. Rozhoduje-li Rada jednoduše většinou, rozhoduje většinou svých členů (jednomyslnému přijetí rozhodnutí nebrání, zdrží-li se stát či státy hlasování). Jednomyslnost je např. nutná tehdy, jde-li o schválení asociační smlouvy nebo smlouvy o přistoupení nebo rozhoduje-li Rada o opatřeních v rámci daňové politiky.

Radu podporuje organizačně Generální sekretariát. Rada zřizuje výbory a upravuje jejich právní postavení. K dispozici má také výbor stálých zástupců vlád členských států (tzv. COREPER, Comité des représentants permanents), který připravuje zasedání Rady a provádí Radou uložené úkoly.

Pravomoci Rady jsou následující:

- Rada má *obecnou legislativní pravomoc* ve všech oblastech, pokud nejsou výjimečně svěřeny Komisi. Normotvorba je hlavní a rozhodující úlohou Rady. Přijímá, zásadně na návrh Komise, akty komunitárního práva (nařízení, směrnice, rozhodnutí, atd.). Tuto pravomoc vykonává zásadně sama nebo společně s Evropským parlamentem podle spolurozhodovacího, nebo kooperačního postupu. Projednávání návrhu legislativního aktu v Radě a hlasování o něm nebo obecná rozprava na úrovni Rady jsou veřejné a jednání je možné sledovat v přímém přenosu na internetových stránkách Rady (video.consilium.europa.eu). Pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm, má Rada zasedat veřejně.
- Rada *koordinuje hospodářské politiky členských států a má rozhodovací pravomoc*. Rada je kromě toho místem, kde se členské státy dohadují o všech otázkách komunitárního zájmu.
- Charakter Rady souvisí s její *funkcí politické spolupráce*. Jejím úkolem je připravovat dohody mezi členskými státy k uskutečnění cíle politické spolupráce provádění společných politik. V tomto ohledu Rada rovněž provádí úkoly stanovené Evropskou radou.
- Rada má rovněž *jmenovací pravomoci* – jmenuje členy Účetního dvora, členy Hospodářského a sociálního výboru a členy Výboru regionů.

3.5 Evropský parlament

Evropský parlament (EP) je zastupitelským sborem „lidu států sdružených ve Společenství“. Zatímco Rada jako mezivládní orgán slouží především zájmům členských států a Komise jako nadstátní orgán podporuje obecný zájem Unie, EP jako reprezentant spektra veřejného mínění napříč Unii (a tedy rovněž orgán nadstátní) vyjadřuje **politické názory unijních občanů**.

Evropský parlament se řadí mezi stálé orgány EU. **Není parlamentem v klasickém slova smyslu jako vrcholný mocenský a legislativní orgán.** Dříve se také označoval jako

Shromáždění. Šlosarčík a kol. (2013) podotýkají, že od počátku evropského integračního procesu usiluje Evropský parlament o takové postavení a pravomoci v institucionální struktuře EU, které by svým charakterem odpovídaly roli národních parlamentů v jednotlivých členských státech. Podle Tichého a kol. (2011) je pozoruhodné, že zástupci v Evropském konventu k Ústavní smlouvě se nijak vehementně nedožadovali ještě dalších nových pravomocí, např. práva zákonodárné iniciativy. Původně byl zamýšlen jako orgán kontrolní a poradní, nicméně se postupně k tomuto konceptu přibližuje. Název „Evropský parlament“ se začal používat až v roce 1962. Výslovně byl uznán až Slavnostní deklarací Evropské rady o Evropské unii v červnu 1983 ve Stuttgartu a poté formálně i Jednotným evropským aktem z února 1986. Podle Tichého a kol. se dosud nestal institucionálním těžištěm politického života Unie. Má převážně „participativní“ roli v rozhodovacích a kontrolních procesech (byť jej coby zákonodárce Lisabonská smlouva téměř plně emancipovala vůči Radě“). K nastolování „velkých politických témat“ evropské agendy je předurčena Komise a střety o ně, přitahující pozornost médií, se odehrávají zejména v Radě, zatímco EP zastihuje spor v odborně sice náročné legislativní, ale politicky už méně vyhocené podobě. Má pak problém, jak ke svým, často velmi strukturovaným debatám (vysoký počet členů, politických klubů, výborů atd.) přitáhnout pozornost širší veřejnosti, jak s ní srozumitelně komunikovat a působit na formování evropského veřejného mínění, jak od něj požaduje novelizovaná Smlouva o EU. Zásadní slabinou přitom je nedostatek propojení mezi politickými uskupeními na úrovni EP (nejsou skutečnými „evropskými“ stranami) a jejich vnitrostátními články, které jsou naopak schopny ovlivňovat veřejné mínění daleko více. Europoslanci se neorganizují dle své státní příslušnosti, ale podle politického přesvědčení v rámci tzv. politických skupin. Výsledkem tohoto faktického stavu je malý zájem veřejnosti o dění v EP a logicky i nízká a klesající účast v evropských volbách. Značně skeptický k EP jako orgánu demokraticky legitimizujícího jednání Unie je už tradičně německý Spolkový ústavní soud, který hodnotí jeho význam – ve srovnání s vnitrostátními parlamenty – zejména kvůli disproporčnímu způsobu jeho ustavování jen jako podpůrný (Tichý a kol., 2011, s. 153).

Evropský parlament se skládá v současnosti z 785 poslanců (od roku 2014 bude mít 750 poslanců, nepočítaje předsedu). Počet poslaneckých mandátů v minulosti s každým rozšířením Společenství, resp. Unie vzrůstal. Lisabonskou smlouvou byl počet mandátů stanoven jako v budoucnu již nepřekročitelný. Rozdělení počtu mandátů na jednotlivé členské státy do jisté míry respektuje počet obyvatel členských států, přičemž se odhlíží od rozdílů mezi Velkou Británií, Francií a Itálií a posiluje se postavení menších států v čele s Lucemburskem. Zastoupení unijních občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem (tzv. degresivně proporcionálně), přičemž minimální národní kvóta činí 6 (Lucembursko a Malta) a maximální 96 míst (Německo) (ČR přísluší 22 mandátů). Přidělení kvót jednotlivým členským státům Unie nestanoví nadále už primární právo, ale z podnětu a se souhlasem EP jednomyslně Evropská rada. Toto řešení způsobuje tzv. vnitřní demokratický deficit EP (v přepočtu na počet obyvatel připadá na jednoho europoslance 850 tis. Němců, 463 tis. občanů ČR, zatímco jen 65 tis. Lucemburčanů nebo Malťanů). Poslanci jsou od roku 1979 voleni ve všeobecných a přímých volbách občany EU v každém členském státě podle jeho vlastních volebních pravidel, ale ve stejných dnech pro celou EU. Evropské volby nahradily vysílání zástupců národních parlamentů do Evropského parlamentu, čímž došlo ke zrušení přímé vazby mezi oběma institucemi a poklesu vlivu národních parlamentů. Vedle výborů poslanci zasedají také v politických skupinách (frakcích), kde jsou sdruženi podle politické, nikoli státní příslušnosti.

Sídlo EP je stanoveno tak, že stálá zasedání probíhají ve Štrasburku, mimořádná zasedání v Lucemburku nebo v Bruselu. Generální sekretariát a 20 stálých výborů Evropského parlamentu působí v Bruselu.

Evropský parlament volí ze svého středu předsedu a 14 místopředsedů, kteří dohromady tvoří předsednictvo, a kolegium 5 kvestorů s hlasem poradním, kteří s předsednictvem vytvářejí **Úřad Evropského parlamentu**. Vedle Úřadu Evropského parlamentu funguje tzv. **Rozšířený úřad Evropského parlamentu**, který se skládá z Úřadu EP a předsedů politických klubů a který rozhoduje o vnitroorganizačních otázkách EP, o vztazích k jiným orgánům ES a o vztazích k jiným orgánům vně ES (s výhradou pravomoci Komise a Rady). Mandát předsednictva trvá 2,5 roku. Předsednictvo je odpovědné za přípravu vlastního jednání plénu EP (návrh programu, řízení zasedání atd.). Předseda EP patří k významným představitelům EU.

Pravomoci Evropského parlamentu spadají do 4 oblastí:

1) *Legislativní* – EP vykonává jako nejdůležitější legislativní funkci, nemá samostatnou iniciativní pravomoc (její skoro monopol má Komise a EP samostatně navrhuje jen pravidla pro přímou volbu a pro statusové otázky svých poslanců, vlastní jednacím řád a může předkládat návrhy na změnu Smluv, svými rezolucemi se však občas obrací na Komisi s výzvami, aby předložila vhodný návrh aktu Unie, nutný k provedení Smluv). Jednotný evropský akt a Smlouva o EU rozšířily úlohu EP v legislativním procesu rozlišením konzultačních postupů (povinný a fakultativní), kooperačních postupů (zahrnuje EP do rozhodovacího procesu, aniž by mu nicméně přiznal formální právo spolurozhodování), spolurozhodovací postup (který činí z EP orgán s normotvornou pravomocí např. v oblasti volného pohybu pracovníků, svobody podnikání a volného poskytování služeb, oblast vzdělávání, kultury, zdravotnictví, ochrany spotřebitele atd.). EP nemá samostatné poslední slovo při schvalování návrhů legislativních aktů, přestože mu zůstává zachována jeho poradní funkce, hlavní funkci EP je rovné spolurozhodování s Radou v tzv. řádném legislativním postupu, prostřednictvím kterého má EP větší slovo v řadě důležitých oblastí evropské politiky, o nichž dříve rozhodovala Rada (např. v případě rámce společné obchodní politiky, otázky justiční spolupráce v trestních věcech). Někteří hovoří o zrovnoprávnění s Radou v legislativním procesu. Na druhé straně si členské státy ponechaly možnost roli EP omezit roli EP v aplikaci řádného legislativního procesu (např. v otázce sociálního zabezpečení) - Lisabonská smlouva zavedla systém tzv. záchranné brzdy, který členským státům umožňuje delegovat rozhodnutí o přijetí aktu na Evropskou radu, pokud se domnívají, že návrh legislativního aktu může ohrozit jejich národní systémy (čl. 48 SFEU).

2) *Rozpočtová pravomoc* - patří k velmi silnému nástroji EP, využívanému k prosazení různých zájmů, a Lisabonská smlouva tuto pravomoc dále posílila. Svým souhlasem se EP podílí na tvorbě víceletého finančního rámce Unie, který vymezuje limity výdajů závazné pro jednotlivé roční rozpočty. EP má právo veta při přijímání nařízení Rady, jímž se stanoví rozpočtová pravidla pro sestavování a plnění rozpočtu, jeho audit a kontrolu rozpočtové kázně, stejně jako v případě ročního rozpočtu Unie. Oproti dřívějším smlouvám, které dávaly EP konečné slovo pouze u nemandatorních rozpočtových výdajů, tj. takových, které nejsou závazným způsobem předepsány primárním nebo sekundárním právem Unie (40 % všech), má EP podle Lisabonské smlouvy toto postavení rovněž u výdajů obligatorních (60 %, které tvoří např. dotace strukturálních fondů). Lisabonská smlouva tím zrušila toto dělení a stanovení celkové výše vlastních zdrojů Unie rozhodnutím Rady vyžaduje konzultaci EP a schválení členskými státy, s prováděcím nařízením Rady musí EP vyslovit souhlas. EP a Rada projednávají závěrečný účet operací provedených za uplynulý rozpočtový rok a hodnotící zprávu Komise. EP na základě doporučení Rady a přezkoumání výroční zprávy Účetního dvora uděluje Komisi absolutorium za plnění rozpočtu, s čímž může spojit své připomínky a

vyslechnout zprávu o opatřeních učiněných na jejich základě. EP také spolu s Radou usiluje o předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie.

3) *Kontrolní* – Kontrolní pravomoc je od počátku fundamentální funkcí EP. Funkci politické kontroly vykonává EP především ve vztahu k činnosti Komise, v mnohem menší míře vůči Radě, která má ovšem silnější postavení v rozhodovacím procesu Unie. Podle zvyklosti EP vždy při nástupu nově ustavené Komise do funkčního období veřejně projednává její programové prohlášení, roční programy její činnosti a výroční zprávy. EP má právo průběžně interpelovat Komisi. Na žádost čtvrtiny všech svých členů může EP zřídit dočasnou vyšetřovací komisi. EP může za určitých podmínek také vyslovit nedůvěru Komisi, která poté musí kolektivně odstoupit. Obdobně silné kontrolní pravomoci EP vůči Evropské radě a Radě chybí. EP je pravidelně informován Vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, kterému může klást dotazy a podávat doporučení. EP se také zabývá peticemi, které předkládají fyzické a právnické osoby s bydlištěm, resp. statutárním sídlem v Unii ve věcech, spadajících do oblasti činnosti Unie, jež se jich přímo dotýkají.

4) *Jmenovací*. Nejsilnější pravomocí získal EP vůči Komisi. Parlament byl oprávněn schvalovat Komisi jako celek. Uplatňovala se neformálně zakotvená procedura slyšení, a jako celku jí také mohl vyslovit nedůvěru. Získal také právo jednotlivé členy Komise interpelovat. Při výběru kandidáta na post předsedy Komise musí Evropská rada přihlídnout k výsledkům evropských voleb. Aby kandidát na předsedu Parlamentem prošel, musí získat většinu hlasů všech poslanců, a nikoli pouze přítomných, jak tomu bylo dříve. Ač může EP předsedu Komise volit, není oprávněn jej odvolat. Do jmenování soudců ESD či Soudu první instance zapojen EP nebyl.

V parlamentních demokraciích je nejvýše postavený, přímo volený zastupitelský sbor zpravidla významným zdrojem demokratické legitimity a odpovědnosti jiných vrcholných orgánů státní moci. V institucionální struktuře Unie, která není útvarem státního (federativního) typu, určité prvky takového státního útvaru ale přesto vykazuje, se vliv přímo voleného EP tomuto modlu postupně zčásti přibližuje. EP se nikterak nepodílí na složení Evropské rady a Rady, jež je plně věcí vnitrostátního uspořádání jednotlivých členských států. Rada ministrů bývá někdy označována za orgán kvazi-zastupitelského typu, tvořeny delegovanými reprezentanty, její postavení je s postavením EP přinejmenším rovnocenné. EP se rovněž nepodílí na jmenování soudců Evropského soudního dvora. EP je konzultován před jmenováním členů Výkonné rady Evropské centrální banky a členů Účetního dvora. Volí na dobu svého funkčního období nezávislého veřejného ochránce práv.

3.6 Evropská komise

Evropská komise (EK) je formálně permanentní, kolektivní, nezávislou strážkyní zájmů evropské integrace a smluv. Podle aktuálního znění zakládacích smluv **má podporovat „obecný zájem Unie“** a za tím účelem vyvíjet vhodné iniciativy. Především se to projevuje v zásadním právu Komise předkládat návrhy právních aktů, přičemž nejdůležitějším právním aktem jsou tzv. **legislativní akty**, které jsou přijímány společně Evropským parlamentem a Radou, a které mohou být přijaty pouze na návrh Komise (pokud výjimečně v zakládacích smlouvách není stanoveno jinak). V případě komise **nejde již o mezivládní, ale o nadnárodní orgán**. Komise je výkonným orgánem, který je určitým předobrazem evropské vlády. Odlišuje se od Rady, která je strážkyní zájmů členských států, i od Evropského parlamentu, který je ochráncem zájmů občanů. Sídlem Komise je Brusel. Část aparátu pracuje v Lucemburku.

Komise se skládá z **komisařů a předsedy Komise** ustavených na pětileté funkční období. Komise, která byla jmenována po nabytí platnosti Lisabonské smlouvy, tedy na období 1. 12.

2009 až 31. 10. 2014 se skládá z jednoho státního příslušníka každého členského státu. To platí i pro předsedu a Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je vždy ze své funkce místopředsedou Komise. Toto pravidlo se změnilo od 1. listopadu 2014. Komise se zmenší a bude po tomto datu mít takový počet členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států. Evropská rada však může jednomyslně změnit tento počet svým rozhodnutím. K členům Komise se i od roku 2014 počítá předseda a Vysoký zástupce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Členové Komise budou od 1. 11. 2014 vybíráni podle rotačního systému. Každá následující Komise musí být složena tak, aby uspokojivým způsobem vyjadřovala demografické a geografické spektrum všech členských států.

Předseda Komise je odpovědný za směřování Komise. Stanoví hlavní směry činnosti, v jejichž rámci musí Komise plnit své úkoly. Jmenuje místopředsedu z okruhu komisařů, kromě Vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který je místopředsedou Komise automaticky z ustanovení smluv. Rozdělení působností mezi komisaře je dalším úkolem předsedy Komise.

Členové Komise mají být vybíráni na základě svých schopností a svého nasazení pro Evropu, musí poskytovat plnou záruku své nezávislosti. Obsazení Komise se uskutečňuje tak, že nejprve je ustaven předseda Komise (kandidáta navrhuje Evropská Rada Evropskému parlamentu, přitom respektuje výsledek posledních voleb do EP, EP volí předsedu Komise většinou svých členů). Návrh osobností ke jmenování za členy Komise předkládá Rada (navrhuje seznam, který sestaví v dohodě se zvoleným předsedou). Kandidáti Komise (její předseda, Vysoký komisař Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku a ostatní členové Komise) jsou jako celek schvalováni Evropským parlamentem. Jestliže Evropský parlament vyjádří se složením budoucí Komise svůj souhlas, rozhoduje o jejím jmenování Evropská rada kvalifikovanou většinou.

Komise má fungovat nezávisle. Pokyny ze strany vlád, orgánů EU nebo institucí apod. nejsou přípustné, nelze je vyžadovat ani přijímat. Komisaři se musí zdržet jakéhokoliv jednání, které je neslučitelné s jejich úřadem. Členské státy jsou povinny respektovat nezávislost členů Komise a nesmějí se pokoušet ovlivňovat komisaře při plnění jejich úkolů. Členové Komise nesmějí během svého mandátu vykonávat žádnou výdělečnou nebo bezplatnou profesionální činnost. Členové Komise se zavazují, že nejen během funkčního období, ale i po jeho ukončení, budou plnit povinnosti plynoucí z jejich postavení. Dodržování těchto povinností může být sankcionováno Evropským soudním dvorem.

Vymezení **pravomocí** Komise není souhrnně upraveno. Pravomoc komise lze podle literatury rozdělit na:

a) *kontrolní (dohled nad dodržováním zakládacích smluv)*. Komise je „strážkyní smluv“, garantem společných zájmů členských států EU, vyjádřených v zakládacích smlouvách. Základním úkolem Komise je proto dbát na dodržování zakládacích smluv a právních aktů ostatními orgány, členskými státy, občany a dalšími subjekty. Pro ty účely má právo na informace a také právo tyto informace v mezích stanovených Smlouvami a Radou ověřovat (i na místě). Může podat žalobu proti členskému státu, který unijní právo porušuje, a sankcionovat soukromé subjekty porušující unijní pravidla hospodářské soutěže. Komise o činnosti Společenství každoročně vydává výroční zprávu měsíc před zahájením zasedání Evropského parlamentu.

b) *legislativní*. Přestože je komise exekutivním orgánem, je oprávněna k legislativní činnosti. Komise má *iniciativní pravomoc*, která spočívá v dominantní pravomoci předkládat návrhy legislativních aktů Radě EU (otevřít legislativní proces, proto se zde někdy nazývá jako "dveřník") a také v právu předkládat připomínky a stanoviska. Rada EU přijímá právní akty zásadně na návrh Komise. Rada o návrh může jen požádat a má právo rozhodnout bez návrhu

Komise jen výjimečně. Odhaduje se však, že pouze 5-10 % legislativních návrhů Komise vzniká bez podnětu z vnějšku. Komise má právo vzít v rámci unijního legislativního procesu před jeho završením zpět ty návrhy, které by Rada EU nebo Evropský parlament modifikovaly způsobem pro Komisi nepřijatelným (tím může bránit tvorbě "legislativních přílepků"). Komise v mezích pověření Radou sjednává obsah vnějších smluv EU (jde o tzv. *delegovanou normotvornou pravomoc*). Komise není oprávněna měnit základní rámec evropské integrace - unijní primární právo. Zde může dát podnět kterýkoli členský stát i stát usilující o vstup do EU.

c) *Výkonnou pravomoc* – jednak přímo na základě Smluv, jednak z udělení Rady k provedení právních aktů přijatých Radou. Rada přijme základní pravidlo a Komise k němu vydává prováděcí předpis. Komise vydává a uskutečňuje rozpočet a spravuje programy.
d) *pravomoc ve vnějších vztazích*. Komise navrhuje Radě sjednání vnějších smluv a z jejího pověření obsah smluv také sjednává. Je také zapojena do provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Má tak i roli v implementaci některých politik.

Komise má nejrozsáhlejší podpůrný aparát ze všech institucí EU (přes 30000 osob), který jí dává unikátní vyjednávací a analytický potenciál, stejně jako procesní bariéry proti vlivu členských států, zakotvené ve zřizovacích smlouvách (faktická neodvolatelnost jednotlivých komisařů, neveřejnost rozhodování v kolegiu EK (Šlosarčík a kol., 2013, s. 65 a násl.). Po organizační stránce se aparát Komise dělí zejména na generální ředitelství, služby Komise, kabiny komisařů a ostatní specializované útvary.

3.7 Evropský soudní dvůr (ESD)

ESD (Court of Justice) je vrcholným orgánem soudního přezkumu dodržování práva ES. Jeho posláním je zajistit dodržování práva při výkladu a provádění základních smluv, což zahrnuje nejen primární právo, ale také právní akty. Dodržování práva Unie zajišťuje Soud jak vůči orgánům EU, tak i členským státům a nepřímě i vůči státním příslušníkům těchto států.

Sídlím ESD je Lucemburk. Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států na dobu 6 let. Podmínkou pro jmenování je státní příslušnost členského státu. Evropský soudní dvůr se skládá z 27 soudců. Soudcům jsou poskytnuty záruky nezávislosti – jsou neodvolatelní, nadáni imunitou (imunita může být zrušena ESD zasedajícím v plénu). Soudci nemohou zastávat jinou politickou nebo správní funkci. Nemohou kromě výjimečného souhlasu Rady vykonávat jiné povolání placené či neplacené. Nesmějí se účastnit rozhodování v žádné věci, v níž dříve byli angažováni jako úředníci, poradci nebo advokáti jedné ze stran nebo o níž dříve rozhodovali jako členové tribunálu Komise nebo z jiného důvodu.

Soudu napomáhají generální advokáti. K soudu byl přičleněn Soud první instance, který byl zřízen za účelem odlehčení Soudu od případů jednodušších nebo administrativně či ekonomicko-analyticky náročnějších. Jmenování soudců tohoto soudu se řídí podobnými zásadami jako u soudců ESD.

3.8 Účetní dvůr

Účetní dvůr (Court of Auditors) je kolektivním orgánem vnější finanční kontroly Unie. Jeho sídlo je v Lucemburku. Skládá se z tolika členů, kolik je členských států, jmenovaných na 6 let Radou po konzultaci Evropského parlamentu. Jsou vybíráni z členů nebo bývalých členů obdobných institucí existujících na úrovni členských států. Jejich nezávislost je zajištěna obdobně jako u soudců Soudu. Účetní dvůr má svého předsedu, kterou je volen na tři roky.

Účetní dvůr je kolektivním orgánem, přijímá jako celek stanoviska a správy. Každý člen dvora je pověřen kontrolami v určité specifické oblasti.

Účetní dvůr kontroluje hospodaření Unie, byl proto přezdívan jako „finanční svědomí ES“. Nově kontroluje též výdaje na zahraniční politiku a vnitřní věci. Předmětem kontroly jsou všechny příjmy a výdaje EU, ať rozpočtové či nikoliv. Kritériem kontroly je soulad s právem a hospodárnost. Dvůr nekontroluje pouze orgány EU, ale i ty finanční aspekty hospodaření EU, které se nacházejí na území členských států i využití prostředků rozpočtu EU ve třetích státech. Má rozsáhlé vyšetřovací pravomoci vůči všem orgánům ES i členských států, jakož i fyzickým a právnickým osobám, včetně kontroly na místě a úplného přístupu k dokumentům.

3.9 Výbor regionů

Výbor regionů (Committee of the Regions) je poradním orgánem, který je složený ze zástupců regionálních a místních vlád. Byl vytvořen teprve Maastrichtskou smlouvou. Sídlím Výboru regionů je v Bruselu. Plenární zasedání výboru se koná nejméně 5 x ročně. Jeho vytvoření bylo vedeno snahou respektovat regionální a místní identity v rámci EU a zapojit je do tvorby a realizace politiky EU v různých oblastech. První schůze Výboru proběhla v březnu 1994.

Úkolem tohoto Výboru je hlídat princip subsidiarity a jeho využívání a bránit tak centralizovanému způsobu rozhodování v rámci Unie i jejích členských zemí. Výbor nemá rozhodovací pravomoc, je to pouze konzultativní orgán. Pravomoci Výboru regionů spočívají ve vydání stanovisek na návrh nebo z vlastní iniciativy, a to v rámci obligatorních, nebo fakultativních konzultací. Obligatorně je konzultován Radou nebo Komisí v oblasti přeshraniční spolupráce, aktivit k povzbuzení vzdělávání, kultury, zdravotnictví, dopravy, telekomunikačních a energetických transevropských sítí, akcí v rámci hospodářské a sociální soudržnosti, fondu soudržnosti a aktivit strukturálních fondů. Fakultativní konzultace na návrh Rady, Komise, nebo Evropského parlamentu nastává, kdykoliv to tyto orgány uznají za vhodné. Výbor sám pak může na základě své iniciativy podávat vlastní stanoviska v záležitostech týkajících se měst a regionů, jako například zemědělství nebo ochrana životního prostředí.

Počet členů výboru nesmí překročit 350 členů. Výbor je složen z členů zastupujících místní a regionální orgány a náhradníků, národních delegací, politických skupin a tematických komisí. Komise zkoumá návrh, který jim byl podán ostatními institucemi ke konzultaci, a sestavují návrh stanoviska, ve kterém zdůrazňují jak shodu s původním návrhem, tak i případné změny, které je na daném návrhu zapotřebí přijmout před jeho schválením.

Lisabonská smlouva potvrzuje status a politickou úlohu Výboru regionů - přináší tyto změny:
- Soudnímu dvoru světuje pravomoc rozhodovat o žalobách podaných Výborem regionů na ochranu jeho práv.

- Výbor regionů má mít možnost podávat žaloby týkající se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem.

- Prodloužení funkčního období členů ze 4 na 5 let.

3.10 Kodaňská (přístupová) a maastrichtská konvergenční kritéria

V červnu 1993 uznala Evropská rada na svém zasedání v Kodani právo zemí střední a východní Evropy vstoupit do Evropské unie po splnění tří kritérií:

1) politického: stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování menšin;

2) hospodářského: fungující tržní hospodářství;

3) zavádění *acquis*: věrnost politickým, hospodářským a měnovým cílům Unie.

Tato vstupní kritéria byla potvrzena v prosinci roku 1995 na zasedání Evropské rady v Madridu, která zdůraznila důležitost přizpůsobení administrativních struktur v jednotlivých kandidátských zemích tak, aby byly vytvořeny podmínky pro postupnou, harmonickou integraci. Přesto si Unie vyhrazuje právo rozhodnout, kdy bude připravena přijmout nové členy. Od roku 1998 byl tato kritéria předmětem pravidelného hodnocení Evropské komise. V tomto roce bylo vyjednáno Radou s každou kandidátskou zemí (kromě Kypru, Malty a Turecka) tzv. **přístupové partnerství**. Přístupová partnerství koordinují pomoc Evropského společenství zemím střední a východní Evropy a stanovují priority pro každou oblast při adaptaci legislativy Společenství (*acquis*). Na základě přístupového partnerství každá země vypracovala podrobný program pro převzetí *acquis* Společenství, podle něhož následně organizovala realizaci uvedených priorit. Program obsahoval závazné lhůty a určení potřebných lidských a finančních zdrojů. Komise i příslušné země tyto programy i celá přístupová partnerství čas od času upravují. Přístupová partnerství zajišťovala podporu při realizaci dalších předvstupních nástrojů – uplatnila se při společném hodnocení střednědobých priorit hospodářské politiky, paktu proti organizovanému zločinu, národních rozvojových plánů a jiných odvětvových programů nutných k účasti ve strukturálních fondech po přistoupení a k realizaci cílů ISPA (Nástroj předvstupní strukturální politiky) a SAPARD (Zvláštní předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova). Byly také východiskem při vypracování akčních plánů na zvýšení administrativních a soudních kapacit v kandidátských zemích.¹⁷

K zajištění udržitelné směřitelnosti nutné pro dosažení hospodářské měnové unie (HMU) stanovuje smlouva o EU **pět konvergenčních kritérií**, která musí být splněna každým členským státem předtím, než může vstoupit do třetí fáze HMU. Komise a Evropská centrální banka (ECB) vypracovávají zprávu o tom, zda jsou kritéria splněna. Konvergenční kritéria jsou:

a) Rozpočtový deficit nesmí překročit 3 % HDP. Celkový vnitřní dluh nesmí překročit 60 % HDP. Udržení cenové stability a průměrná míra inflace, která je po dobu jednoho roku blízká míře inflace tří členských států, jež v této oblasti dosáhly nejlepších výsledků (nesmí o více než 1,5 % přesáhnout míru inflace tří nejlépejších států).

b) Dlouhodobé úrokové míry nesmí o více než dva procentní body přesáhnout míry tří nejlépejších členských států s nejnižší mírou inflace.

c) Členská země musí po dobu posledních dvou let dodržovat stanovené rozpětí své měny v Evropském měnovém systému bez devalvace.

Konvergenční kritéria mají zajistit vyvážený hospodářský vývoj v rámci hospodářské a měnové unie (HMU), který by zabránil vzniku jakéhokoli napětí mezi členskými státy. První dvě kritéria vztahující se k vnitřnímu dluhu a k rozpočtovému deficitu musí být dodržována i po vstupu do třetí fáze HMU (1. ledna 1999). **Pakt stability** s tímto cílem byl přijat na zasedání Evropské rady v Amsterdamu v červnu 1997.

Smlouva určuje, že HMU bude realizována ve třech etapách:

1) první etapa (1. červenec 1990 až 31. prosinec 1993): volný pohyb kapitálu mezi členskými státy, užší spolupráce hospodářských politik a užší spolupráce mezi centrálními bankami;

2) druhá etapa (1. leden 1994 až 31. prosinec 1998): konvergence hospodářských a měnových politik členských států (k zajištění cenové stability a zdravých veřejných financí);

¹⁷ Blíže k politice rozšiřování na příslušné webové stránce Komise - http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/index_en.htm (přistoupeno 16. 10. 2008). Dosud jsou přístupné také zprávy o pokroku postkomunistických zemí, které se staly členy EU v roce 2004 - konkrétně zde: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_1998_en.htm (přistoupeno 16. 10. 2008).

3) třetí etapa (od 1. ledna 1999): založení Evropské centrální banky, zafixování směnných kursů a zavedení jednotné měny.

3.11 Evropský systém orgánů finančního dohledu (ESFS)

V souvislosti s finančním vývojem v roce 2008 a 2009 byla Evropskou komisí navržena a po určitých modifikacích realizována koncepce vytvoření Evropského finančního dozoru (ESFS). V současnosti tento systém zastřešují 2 pilíře:

- Evropskou radu pro systémová rizika (European Systemic Risk Council; ESRC). Její úloha je – za předsednictví prezidenta Evropské centrální banky - následující:
 - shromažďovat a analyzovat všechny informace důležité pro sledování a vyhodnocování potenciálních hrozeb pro finanční stabilitu, které vznikají v důsledku makroekonomického vývoje a vývoje uvnitř finančního systému jako celku,
 - identifikovat tato rizika a stanovit pořadí jejich důležitosti,
 - vydávat varování před riziky v případě, že se rizika jeví jako významná,
 - v případě nutnosti vydávat doporučení ohledně opatření, která by se měla přijmout v reakci na zjištěná rizika,
 - sledovat plnění opatření požadovaných na základě varování a doporučení a
 - efektivně působit jako prostředník mezi MMF, FSB a protějšky ze třetích zemí.
- Evropský systém orgánů finančního dohledu (European System of Financial Supervisors; ESFS). ESFS se má stát funkční evropskou sítí se sdílenými a vzájemně se posilujícími odpovědnostmi. Na úrovni EU ho mají zastřešovat tři nové evropské orgány dohledu:
 - Evropský orgán pro bankovníctví (EBA),
 - Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a
 - Evropský orgán pro cenné papíry (ESA).
 Každý z těchto orgánů měl mít právní subjektivitu.

Zmíněné instituce zahájily svou činnost od začátku roku 2011.

3.12 Nadnárodní regulační rámec a evropské právo a evropské správní právo jako jeho specifický příklad

Normativní rámec představuje speciální formu vlivu mezinárodních a nadnárodních organizací na reformu a činnost veřejné správy. Promítá se především do nadnárodních charakteristik některých organizací. V této části studijního textu budou shrnuty charakteristiky evropského práva jako specifického normativního rámce (a to v jeho užším a širším smyslu), který dopadá na systémy veřejné správy členských zemí a do určité míry i zemí, které usilují o členství v EU.

Evropská unie je nejenom hospodářským a politickým, ale také právním a správním společenstvím, a v tomto smyslu se vymezuje i prostor tvorby, implementace a kontroly společných a koordinovaných správních politik členských států Evropské unie. Evropská unie však nedisponuje legislativní pravomocí pro úpravu společných základů nebo obecného právního rámce správního řízení či jednotlivých administrativních procedur, pokud výkon této veřejnoprávní činnosti není svěřen do výlučné působnosti orgánů EU. Výkon evropské veřejné správy obstarávají zpravidla správní orgány členských států, které jsou organizačně součástí veřejné správy daného státu, ale funkčně představují součást správy EU. Není to ovšem tak, že by jim taková úloha byla z moci EU delegována v nějakém schématu nadřízenosti a podřízenosti, jsou však povinny plnit závazky ze smluv EU. Národní správní

systemy jsou relativně autonomní. Členské státy jsou zavázány spravovat věci veřejné tak, aby byly naplňovány cíle a úkoly Unie. V oblastech tzv. společné kompetence jsou navíc členské státy povinny zdržet se všeho, co by ohrožovalo účinnost realizace společných správních politik (Pomahač, In Pomahač a Vidláková, 2002, s. 46 - 56).

Za „evropské právo“ (v užším smyslu) bylo považováno právo Evropských společenství (tzv. **právo komunitární**) a právo Evropské unie (tzv. **právo unijní**). Po přijetí lisabonské smlouvy již literatura hovoří o „**pramenech evropského práva**“ a „**evropském právu**“. Evropské právo je považováno za zvláštní autonomní právní řád, který je odlišný jak od právních řádů členských států, tak od práva mezinárodního. Upravuje organizaci, kompetence a činnost Evropských společenství a Evropské unie a je tvořeno smlouvami, na kterých jsou společenství založena (v tomto případě jde o tzv. primární právo), dále tzv. odvozeným (sekundárním) právem, judikaturou Soudu Společenství a také obecnými principy práva Společenství. Dříve bylo „unijní právo“ vymezováno jako dynamicky se rozvíjející oblast, kterou předvidá Smlouva o EU (SEU) a rozvíjí zejména Amsterodamská smlouva a do které patří mezinárodní smlouvy, rozhodnutí Evropské rady, společné akce, společné postoje, rámcová rozhodnutí a jiné právní akty. Unijní právo bylo považováno za soubor právních norem, které měly základ v těch ustanoveních SEU, která pouze nemodifikovala komunitární (zejména zakládací) smlouvy, ale stála obsahově mimo ně. **Primární unijní právo upravovalo** koordinaci zahraniční, bezpečnosti, vnitřní politiky a justice (Tichý, Arnold a kol., 2006). V současnosti se hovoří o **pramenech předlisabonského unijního práva** (Tichý, Arnold a kol., 2011, 256).

Právo Evropských společenství je závazné v rámci jejich členských států. Obecně jsou rozlišovány následující **prameny systému evropského práva (v užším smyslu)**, přičemž „normotvůrci“ mohou být jak členské státy, tak jednotlivé orgány EU (Tichý, Arnold a kol., 2006, s. s. 223 – 251; Tichý, Arnold a kol., 2011, s. 231 - 257):

A. Primární právo, které je z hlediska svého významu v systému evropského práva a vztahu k ostatním pramenům práva považováno za „ústavní právo“. Jde především o *zakládací smlouvy*, které nedávno vyústily do podoby Lisabonské smlouvy a *Listiny základních práv EU* (jde o modifikaci dřívější Charty základních lidských práv EU, přijetím lisabonské smlouvy se stala součástí práva primárního). Do primárního práva patří také *smlouvy o přistoupení jednotlivých členských států*. Přenesení výsostných práv se zpravidla uskutečnilo v podobě vnitrostátního zákona, kterým parlamenty členských států vyslovily souhlas se zakládacími či pozměňovacími smlouvami, či smlouvami o přistoupení. Přenesením výsostných práv na Společenství (Unii) otevřely dotčené členské státy svou státní suverenitu ve prospěch evropského právního řádu a tím umožnily používání evropského právního řádu na svém území vedle svého vnitrostátního právního řádu a dokonce uznaly přednost evropského právního řádu.

Do primárního práva jsou řazeny také *obecné právní zásady evropského práva*. Ty jsou nekodifikovaným pramenem práva a obsahují základní právní pravidla, společná všem členským státům. Tvoří součást pojmů právního společenství. Jsou postaveny na roven primárnímu právu.

B. Sekundární právo. To nesmí být v rozporu s primárním právem a zahrnuje právní normy vytvořené orgány Společenství. Jde o:

a) *Nařízení*. Nařízení je závazné ve všech svých částech a platí v okamžiku vstupu v platnost bezprostředně ve všech členských státech. Všechny orgány členského státu, správní úřady i soudy jsou povinny nařízení aplikovat. Členský stát nemůže, i kdyby to sám chtěl, zabránit platnosti nařízení uvnitř svého právního řádu. Nařízení vytlačuje veškeré vnitrostátní právo, které je s ním v rozporu. Nařízení je obecně závazný právní předpis. Zahrnuje abstraktní množinu obecných vztahů a neomezený počet osob, které jsou adresáty pravidla, jež je

v nařízení upraveno. Proto je v literatuře někdy nazýváno jako „evropský zákon“. Stanoví-li nařízení jen základní principy určité úpravy a přenechává další úpravě, aby je konkretizovala, označuje se za základní nařízení, které je zpravidla vydáváno Radou. Takové nařízení se liší od prováděcího nařízení, které je často vydáváno Komisí, na kterou Rada svoji pravomoc deleguje.

b) *Směrnice*. Tento typ právního předpisu nemá ve vnitrostátních právních řádech obdobu. Podstata směrnice jako pramene evropského sekundárního práva spočívá v tom, že Společenství vydávají směrnici s určitým obsahem úpravy, který potom má být ve lhůtě stanovené ve směrnici prováděn členskými státy, pro které je směrnice závazná, ve formách a prostředky jejich vnitrostátního práva. Může být vydána rámcová úprava, která je obsahově vyplňována členskými státy. Může také existovat směrnice, jejíž obsah je již na evropské úrovni určen velmi podrobně. Členské státy se pak omezují na to, aby takovouto podrobnou úpravu převzaly a pouze ji reprodukovaly vlastními prostředky, např. prostřednictvím vnitrostátního zákona. Na rozdíl od nařízení, které má obecnou závaznost ve smyslu osobní působnosti, zavazují směrnice pouze členské státy. Na rozdíl od nařízení je směrnice závazná, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo – váže členský stát ve vztahu ke svému cíli, zatímco formy a prostředky se ponechávají na volbě členského státu. Postupy a prostředky musí být adekvátní cíli či výsledku sledovanému směrnicí a musí být zřejmý způsob provedení směrnice.

c) *Rozhodnutí*. Tento „nepravý“ pramen práva se týká jednotlivého případu, který je závazný pro toho, komu je určen. Obdobně jako nařízení má i rozhodnutí bezprostřední účinky. K jeho používání není zapotřebí žádný prováděcí akt. Lisabonská smlouva přinesla změnu v úpravě tohoto druhu pramene sekundárního práva. Podle jejího textu nemusí být rozhodnutí určeny určitým adresátům, ale mohou mít i normativní charakter (pro individualizovaný a omezený počet osob).

C. Prameny evropského práva sui generis. Jde o prameny práva (právní předpisy, dokumenty), které nelze jednoznačně zařadit ani do jedné z výše uvedených kategorií a které mají smíšenou povahu. Mezi tento typ pramenů evropského práva jsou řazeny následující:

- *Soudní rozhodnutí*. Některá z rozhodnutí obsahují obecně závazná právní pravidla (jde o tzv. soudcovskou tvorbu práva).
- *Obyčejové právo*. Určitá praxe spočívající na přesvědčení právních subjektů o tom, že odpovídá právu, se stává obyčejovým právem. V zásadě stačí dlouhé používání.
- *Smlouvy mezi orgány EU*. Jde o ujednání, která mají umožnit spolupůsobení dvou či více orgánů a tak upravit určité způsoby jednání a tím konkretizovat relevantní primární právo.
- *Smlouvy uzavřené společenstvími a členskými státy na straně jedné s třetími subjekty*, zejména s mezinárodními organizacemi a třetími státy (zejména smlouvy o přidružení).
- *Mezinárodní právo veřejné*. EU je subjektem mezinárodního práva veřejného a z toho vyplývající povinnosti.

- *Smlouvy členských států k uskutečňování cílů EU, které mezi sebou uzavírají* k plnění úkolů stanovených evropským právem (např. Schengenské úmluvy).

- *Rozhodnutí představitelů v rámci Evropské rady*. Evropská rada, tvořená hlavami států a předsedy vlád členských států, zasedá v podobě vrcholných konferencí a činí základní rozhodnutí ohledně dalšího rozvoje EU, jedná podle mezinárodního práva veřejného. Orgány EU jsou jejími rozhodnutími politicky a mnohdy i právně vázány.

- *Prameny práva přijatá členskými státy v rámci úzké spolupráce vzniklé na základě čl. 11 SES*.

- *Soft Law*. Jde o předpisy, které mají povahu politického (sociálního) projektu a zakládají určité očekávání a nejsou tedy závaznými právními normami. Jde o stanoviska, doporučení a usnesení a další nepojmenované akty, jako ústní programy, prohlášení, komuniké, gentleman agreement apod.

Nařízení, směrnice a doporučení musí být uveřejněny v Úředním věstníku EU. Právní úprava v základních smlouvách stanovuje, že účinnost nastává okamžikem uvedeným v právním předpise, jinak 20 dní po uveřejnění.

Tichý, Arnold a kol. (2011, s. 46) vymezují pojem **evropské právo v nejširším slova smyslu** jako právo evropských mezinárodních organizací. Evropské právo v širším smyslu bývá však institucionálně spojováno nejen s EU/ES, ale i s **Radou Evropy** (RE), tj. mezinárodní organizace (angl. Council of Europe), které se dotkneme níže v bodu 2.2. Evropské právo je ve své šířnosti svěřit právním řádem odvozeným nikoli od jednotlivých států, ale od evropských mezinárodních organizací a od EU. Na fóru Rady Evropy se vytvářejí smlouvy sjednocující právní úpravu i správní praxi v evropském prostoru tam, kde nelze dosáhnout souhlasu členských států s unifikačním záměrem, používá vzorové či rámcové, nezávazné nástroje ovlivňování právního prostředí. Zároveň - prostřednictvím rozhodovací činnosti **Evropského soudu pro lidská práva** - zaručuje RE dodržování základních práv chráněných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (ÚLPZS) ve všech členských státech. Ke specifickým právním výstupům RE se dostaneme také v přednášce o českém obecním a krajském zřízení v souvislosti s Evropskou chartou místní samosprávy a Evropskou chartou regionální samosprávy (Pomahač a Widemannová, 2003, s. 5 - 10).

Z evropského práva je vydělován také pojem „**evropské správní právo**“, které s ohledem na rozsah evropského práva zahrnuje:

- správní právo Evropského společenství a Evropské unie jako součást systému práva ES/EU,
- právo administrativní spolupráce států i nestátních organizací ve sjednocující se Evropě - v této souvislosti se hovoří o právu společného prostoru v rámci evropské kooperace, která je obsahově i instrumentálně širší než evropská právní integrace, jejíž institucionální podobu představují Evropské společenství a Evropské unie,
- společné správní právo demokratických evropských států - *ius commune* (srov. Pomahač a Widemannová, 2003, s. 29).

Pro **vztah českého právního řádu a mezinárodních smluv** jsou důležitá následující ustanovení platné české Ústavy:

Článek 10 - Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Článek 10a - (1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. (2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

Článek 10b - (1) Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a. (2) Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády. (3) Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2 společnému orgánu komor.

Otázky a úkoly:

- Co je podstatou evropské integrace?
- Uveďte 3 příklady společných a koordinovaných evropských politik. Jaké jsou odlišnosti těchto dvou oblastí evropských politik a do které z těchto oblastí patří evropský vliv na veřejnou správu členských států?

- Co požadovala tzv. Maastrichtská kritéria a proč? Kdy byla stanovena?
- Co je podstatou tzv. Paktu stability a růstu?
- Co je podstatou tzv. kodaňských kritérií a kdy byla stanovena?
- Jaké základní instituce EU znáte?
- Jaké funkce jsou přiznány Evropské radě?
- Jaké funkce jsou přiznány Evropskému parlamentu? Čím se liší například od Parlamentu ČR?
- Jaký je vztah Evropské rady a Rady EU?
- Co je podstatou nadnárodního charakteru Evropské komise? Jaké jsou kompetence této instituce (shrňte)?
- Jaké jsou funkce Účetního dvora?
- Jaké jsou kompetence Evropského soudního dvora?
- Jaký typ evropské instituce představuje Výbor regionů? Jakými funkcemi je tento výbor nadán? Má rozhodovací kompetence?
- Vysvětlete funkci a nástroje Evropský finanční dohled (využijte podkladu v elektronické čítance k přednášce, případně dalších informací z internetu apod.)
- Vysvětlete podstatu evropského práva a jeho prameny.
- Jaké aktuální problémy řeší EU?
- Jaký je váš názor na přínos a problémy evropské integrace?

Použitá literatura:

- BEVIR, M., HALL, I. Global Governance. In *The SAGE Handbook of Governance*. Sage, 2011, s. 352-366.
- EUROPEAN COMMISSION. Financial supervision, online, <http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm> (přistoupeno 4. 11. 2011)
- EUROSKOP.CZ. Fondy EU, online <<http://www.euroskop.cz/74/sekce/strukturalni-fondy/#obsah>> (přistoupeno 16. 10. 2008)..
- Informace na webových stránkách mezinárodních organizací, na které odkazují poznámky v textu.
- KACOWICZ, A. M. Global Governance, International order, and world order. In *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2011., s. 688 a násl.
- MAKARIUSOVÁ, R. Transformace světového řádu : Aktéři a globální vládnutí. Plezň, Aleš Čeněk, 2010.
- MARX, A. Global governance and the certification revolution types, trends and challenges (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 53, online, November 2010).
- McCORMICK, J. *Understanding The European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.
- MINISTERSTVA VNITRA. Mezinárodní spolupráce ve veřejné správě, online <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/mezinaro/zahr_pro.html> (přistoupeno 16. 10. 2008).
- MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. Program Phare v ČR úspěšně ukončen, online (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/tiskove_zpravy_29897.html?year=2007) (přistoupeno 16. 10. 2008).
- OECD. SIGMA PAPERS: No. 27 - EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION, OECD, 1999.
- PIKNEROVÁ, L., NAXERA, V. Úvod. Globální vládnutí - Vybrané problémy. Plzeň, Aleš Čeněk, s. r. o., 2011, s. 11 - 15.
- POMAHAČ, R. WIDEMANNOVÁ, M. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. Praha: VŠE 2003.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, Kapitola 5 – Evropský správní prostor, s. 46 – 56.
- ŠLOSARČÍK, I., KASÁKOVÁ, Z. A KOL. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada, 2013.
- TICHÝ, L., ARNOLD R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck 2006.
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- WOUTERS, J., HACHEZ, N., SCHMITT, P. Managerial accountability: What impact on international organisations' autonomy? (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 43, online, March 2010).
- WOUTERS, J., KERCKHOVEN, S. V. The OECD and the G20: An ever closer relationship? (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 71, online, July 2011).
- WOUTERS, J., GERAETS, D. The G20 and informal international lawmaking (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 86, online, March 2012).
- WOUTERS, J., KERCKHOVEN, S. V., ODERMATT, J. THE EU AT THE G20 AND THE G20'S IMPACT ON THE EU (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 93, online, May 2012).