

Role Výboru regionů a několik základních faktů

Výbor regionů byl jako nejmladší instituce ES založen na základě Maastrichtské smlouvy z roku 1992. Jeho první zasedání byla následně zahájena v roce 1994. Ustanovení tohoto orgánu bylo od osmdesátých let ovlivňováno a de facto vyvoláno silícím regionalismem na značné části evropského kontinentu. Největší úsilí v této věci vynaložili jedni z nejsilnějších regionálních aktérů v Evropě – německé Bundesländer (spolkové země).

Výbor regionů bývá charakterizován jako reprezentativní shromáždění, které má hájit zájmy místních a regionálních samospráv v EU. Existence tohoto orgánu je vysvětlována především dvěma následujícími argumenty. Za prvé, potřebou spolupodílení se samosprávných celků na tvorbě unijní legislativy (až tři čtvrtiny evropských právních aktů jsou totiž uplatňovány na úrovni nižší než státní). Za druhé, nutností více přiblížovat „bruselské dění“ všem občanům EU. Role místní a regionální úrovně, která má bezesporu nejbližší kontakt s občany, je v naplňování tohoto úkolu velmi důležitá, ba klíčová. Jinými slovy princip subsidiarity by měl být výrazně reflektován a nadále posilován v tvorbě, rozhodování a realizaci politik .

Pro bližší seznámení se s tímto orgánem je zapotřebí nejdříve uvést několik základních faktů týkajících se jeho struktury a složení. Výbor regionů byl před letošním květnovým rozšířením složen z 222 členů a ze stejného počtu náhradníků, smlouva z Nice pro rozšířenou Unii o 27 členech stanovila maximální počet na 350, v současné době je tato instituce složena z 327 členů. Početně nejsilnějším zastoupením disponuje Německo, Velká Británie, Francie a Itálie s 24 členy, naopak nejslabším Malta s 5 členy. Českou republiku reprezentuje celkem 12 hejtmanů, primátorů a starostů, kteří se v předstupním období pravidelně účastnili plenárních zasedání nejdříve jako pozorovatelé, po vstupu České republiky do Evropské unie byl jejich status přeměněn na řádné členství se všemi pravomocemi, včetně práva hlasování.

Vybraní zástupci jsou do Výboru regionů jmenováni na období čtyř let s možností znovu jmenování, a to na návrh členských států a na základě kladného hlasování v Radě kvalifikovanou většinou (podle smlouvy z Nice, dříve nutnost jednomyslnosti). Všichni členové musí být nositelé regionálního či místního voleného mandátu nebo být politicky odpovědní volenému shromáždění.

Členové si ze svého středu volí na období dvou let předsedu a prvního místopředsedu, širší předsednictvo je pak odpovědno za naplňování vytyčeného programu na začátku svého působení. Všichni členové se scházejí zhruba každé dva měsíce na plenárních zasedání, kde diskutují navrhované právní akty Unie, ke kterým následně přijímají stanoviska. Vnitřní schvalovací procedura v rámci Výboru regionů probíhá prostou většinou.

Odborná práce je rozdělena do šesti komisí: kohezní politika (COTER), hospodářská a sociální politika (ECOS), udržitelný rozvoj (DEVE), kultura a vzdělání (EDUC), ústavní otázky a správa věcí veřejných (CONST) a vnější vztahy (RELEX). Vedle komisí jsou členové zařazeni také do čtyřech politických frakcí: Sociálně demokratická strana Evropy, Evropská lidová strana, Liberální a demokratická strana Evropy a Evropská aliance.

Na základě uvedených faktů o Výboru regionů je na jedné straně patrné, že členství v EU nabízí městům, regionům či jiným samosprávným celkům velmi konkrétní prostor pro prezentování a hájení svých zájmů. Na druhé straně je ale nezbytné se

Zdroj: www.cor.eu.int



také podívat na přidělené kompetence, které by nám měly přiblížit reálnou „moc“ tohoto orgánu. Je vliv Výboru regionů na legislativní proces EU dostačující? Je princip subsidiarity důrazně reflektován?

(Ne)vybavenost pravomocemi, aneb silné a slabé stránky Výboru regionů

Konkrétní ustanovení ve Smlouvě z Nice (čl. 263) definuje Výbor regionů jako orgán poradní. Status poradního orgánu znamená, že Výbor regionů musí být Evropskou komisí a Radou konzultován v oblastech hospodářské a sociální soudržnosti, transevropských dopravních, energetických a telekomunikačních sítích, zdravotnictví, vzdělávání a mládeže, kultury, zaměstnanosti, sociální politiky a životního prostředí. Dále být konzultován může, avšak již nemusí, a to v ostatních oblastech, které mají taktéž dopad na místní a regionální samosprávy, především na přeshraniční spolupráci. Pro oba případy obligatorního a fakultativního slyšení je pro Výbor regionů stanovena časová lhůta jednoho měsíce, což vyžaduje značnou vnitřní koherentnost a hladké vnitřní poradní i rozhodovací mechanismy. Výbor regionů má také možnost vydat stanovisko z vlastní iniciativy v záležitostech, které si žádají obligatorní slyšení dalšího poradního orgánu, kterým je Hospodářský a sociální výbor, v tomto případě Komise a Rada dodávají potřebné informace. Tento způsob se týká například vědy a výzkumu nebo průmyslové politiky. Poslední možností je vydání stanoviska z vlastní iniciativy bez jakéhokoli dalšího určení. Stanoviska tohoto orgánu však nemusí být rozhodujícími hráči v rozhodovacím procesu, kterými jsou Evropská komise, Rada a Evropský parlament, brány v potaz, a to dokonce bez jakéhokoliv odůvodnění. Z toho vyplývá, že Výbor regionů je orgánem výhradně poradním, nikoliv orgánem rozhodovacím. Jen pro doplnění, místní a regionální celky mají potenciálně možnost ovlivnit unijní legislativu také v samotné Radě, která se skládá z příslušných rezortních ministrů, přitom úroveň jejich zastoupení není již striktně definována. Nicméně obsazení Rady závisí plně na rozhodnutí jednotlivých členských států.

Princip subsidiarity byl poprvé zakotven Maastrichtskou smlouvou z roku 1992 (čl. 5. ex čl. 3b), jeho definice zní následovně. Společenství jedná v oblastech, které nespádají do jeho exkluzivních kompetencí, v souladu s principem subsidiarity, a to v případech, kdy cíle navrhované akce nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy, a mohou být proto lépe dosaženy Společenstvím. Žádná akce Společenství nemá jít nad rámec nezbytnosti pro dosažení společných cílů Smlouvy, jinými slovy jde o princip proporcionality. Na to navázala Amsterodamské smlouva z roku 1997, která představila protokol o uplatňování principů subsidiarity a proporcionality. Je patrné, že jde o vztah Společenství a členských států, pozice místních a regionálních celků není explicitně určena. V této souvislosti je nutné poukázat na další nepříznivou skutečnost, kterou je absence práva Výboru regionů na podání žaloby u Evropského soudního dvora, pro tento orgán tedy není možné se domáhat klíčových principů subsidiarity a proporcionality právní cestou.

Vedle nedostatečných pravomocí je Výbor regionů charakterizován i dalšími poněkud rozporuplnými aspekty. Členové tohoto orgánu nabývají tzv. nezávislý mandát (čl. 263 Smlouvy z Nice), který členy zavazuje k hájení obecných zájmů celého Společenství, nikoliv zájmů partikulárních. Interpretace tohoto ustanovení uvádějí, že se tak tím pádem jedná o reprezentanty nadnárodního orgánu. Striktní lpění na nezávislém mandátu je však v praxi nerealizovatelné, jelikož všichni členové jsou nejdříve a především politicky a právně vázáni voleným mandátem v rámci svého města, regionu či jiného územně správního celku.

Nemalým problémem Výboru regionů je také značná vnitřní heterogenita, která se odráží v příliš velké rozmanitosti teritoriálních zastoupení jednotlivých členských států. Ta je navíc v současné době umocněna přistoupením nových členů. Jedná se o celou variabilní škálu od úrovně čistě komunální, jako je tomu u Irska, až po zastoupení na úrovni spolkových zemí v případě Německa. Odlišnosti se objevují ve vymezení pravomocí, hospodářské a demografické síle, délce volebního

mandátu aj. Tato skutečnost může potenciálně, ale i velmi reálně zeslabovat jednání tohoto orgánu nejen uvnitř, ale i navenek vůči ostatním institucím.

Výbor regionů je v současné době poradním orgánem s nedostatečnými pravomocemi a nepříliš kompaktním a silným vnitřním uspořádáním. Jako pozitivum je možné vidět příležitost vzájemného intenzivního dialogu mezi různými teritoriálními celky v rámci celé EU o otázkách a problémech mající bezprostřední dopad na regionální vývoj a příležitost těsnější spolupráce na způsob pevně zakotveného lobbyingu u klíčových unijních institucí. Evropští aktéři místní a regionální úrovně si svou slabší pozici v architektuře EU poměrně dobře uvědomují, a proto apelují na zesílení svých pravomocí.

Výzvy do budoucna

Velmi konkrétní iniciativu v této věci vyvinula kontaktní skupina pro regionální a lokální uskupení v rámci Konventu. Pro text ústavní smlouvy EU tato skupina definovala následující požadavky: explicitní zakotvení respektování identity nejen členských států, ale zároveň také územních celků, dále intenzivní konzultace a vytváření těsnějšího partnerství ve spojitosti s různými politikami EU, zejména při implementaci strukturálních fondů, řádný statut a funkčnost Výboru regionů a právo územních celků na žalobu u Evropského soudního dvora.

Návrhy týkající se Výboru regionů obsahují hned několik zásadních bodů. Poradní kompetence tohoto orgánu by měly být posíleny povinností Komise a Rady podat řádné vysvětlení ve všech případech, kdy není zohledněno stanovisko Výboru regionů. K dalšímu posílení postavení by mělo dojít přidělením práva na podání žaloby před Evropským soudním dvorem, které by se vztahovalo nejen na případy aplikace principů subsidiarity a proporcionality. Působnost zmíněných principů by měla být rozšířena na vztah EU - členské státy - Výbor regionů, a to ve všech případech, ve kterých byl tento orgán konzultován. Posledním návrhem v souvislosti se subsidiaritou a proporcionalitou je vytvoření kontrolního mechanismu řádného uplatňování obou principů nejen ex-post, ale také ex-ante. Vzhledem k značně heterogennímu vnitřnímu složení Výboru regionů by při sestavování jednotlivých národních delegací mělo docházet k vyváženějšímu regionálnímu a lokálnímu zastoupení.

Úspěch předložených návrhů bude záviset na řadě okolností, nejvíce ale zřejmě na benevolenci členských států. Ta se však prozatím v textu návrhu ústavní smlouvy příliš neprojevila. Doposud byly totiž přijaty převážně formální změny a nikoliv přelomová ustanovení, která by podobu Výboru regionů přiblížila jeho vlastním představám.

Tereza Kvapilová MAES (1980) vystudovala západoevropská studia na FSV UK a evropská studia na na Europainstitut der Universitaet Basel. V současné době pracuje na Magistrátu hl.m. Prahy na oddělení pro vztahy s EU. Zabývá se ekonomickými aspekty integrace, především problematikou vnitřního trhu.