

Klára Balounová: Energetická bezpečnost EU: Perspektivy a výzvy

Ondřej Bendl: Česká republika, Slovensko a měnová integrace v EU

Kamila Bláhová: Systém komitologie: Role členských států

Irena Drdúlová: Srovnání implementace unijní azylové politiky v České republice a ve Velké Británii

Lukáš Hamřík: Európska únia na ceste k inštitucionalizácii procedúry Spitzenkandidaten. Realizácia očakávaní hlavných proponentov?

Jindřich Hlavnička: Transatlantické obchodní a investiční partnerství – nadstandardní ekonomické vztahy mezi oběma břehy Atlantiku ve 21. století?

Dominik Rusinko: Komparace přístupů zahraničních aktérů k řešení řecké krize

Pavel Sikora: Východní partnerství a jeho právní dimenze

Jakub Stíbal: Tobinova daň a její variace v rámci práva EU

Aneta Urbanová: Návrh programového rámce implementační části strategie komunitně vedeného místního rozvoje na území MAS Valašsko – Horní Vsacko

**Ročník 4.
2/2016**

Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie



Katedra světové ekonomiky



Odbor informování
o evropských záležitostech
Úřadu vlády
České republiky

LABORATOŘ EVROPSKÉ UNIE

RECENZOVANÝ SBORNÍK SYLABŮ NEJLEPŠÍCH DIPLOMOVÝCH PRACÍ S TEMATIKOU EVROPSKÉ UNIE

Vysoká škola ekonomická v Praze, Katedra světové ekonomiky

Koordinátor projektu: Jarolím Antal, jarolim.antal@vse.cz

Hodnotitelé (recenzenti) příspěvků

Bednářová Pavla

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

Borská Jana

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

Navrátil Boris

Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta

Jiráňková Martina

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů

Kunešová Hana

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická

Redakční rada

Jiráňková Martina (vedoucí)

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů

Vágner Viktor

Zastoupení Evropské komise v České republice

Nejedlo Vít

Úřad vlády ČR, Eurocentrum Praha

Hasprová Olga

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

Palíšková Marcela

Vysoká škola ekonomická, Fakulta podnikohospodářská

Tichá Ivana

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

Veselý Zdeněk

Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů Praha, o.p.s.

Obsah

Předmluva	3
Úvod	5
Klára Balounová: Energetická bezpečnost EU: Perspektivy a výzvy	8
Ondřej Bendl: Česká republika, Slovensko a měnová integrace v EU	26
Kamila Bláhová: Systém komitologie: Role členských států	42
Irena Drdúlová: Srovnání implementace unijní azylové politiky v České republice a ve Velké Británii	56
Lukáš Hamřík: Európska únia na ceste k inštitucionalizácii procedúry Spitzenkandidaten. Realizácia očakávaní hlavných proponentov?	73
Jindřich Hlavnička: Transatlantické obchodní a investiční partnerství – nadstandardní ekonomické vztahy mezi oběma břehy Atlantiku ve 21. století?	90
Dominik Rusinko: Komparace přístupů zahraničních aktérů k řešení řecké krize	102
Pavel Sikora: Východní partnerství a jeho právní dimenze	117
Jakub Stíbal: Tobinova daň a její variace v rámci práva EU	131
Aneta Urbanová: Návrh programového rámce implementační části strategie komunitně vedeného místního rozvoje na území MAS Valašsko – Horní Vsacko	145



Předmluva

Vážení a milí čtenáři,

připravili jsme pro Vás další, v pořadí již osmé vydání sborníku *Laboratoř Evropské unie*, který je výsledkem soutěže o nejlepší diplomovou práci s evropskou tematikou. Cílem tohoto projektu je nabídnout absolventům příležitost publikovat své závěrečné práce a podnítit tím aktivní debatu o evropských záležitostech mezi vysokoškolskými studenty. Letošní přihlášené práce se věnují celé řadě zajímavých témat napříč studijními obory – od energetiky, přes ekonomické záležitosti až po právní rámec iniciativy Východního partnerství. Rozmanitost a hloubka zpracovaných prací jsou projevem odbornosti a zájmu mladých lidí o dění v Evropě. Právě těch mladých lidí, kteří jednou mohou hrát významnou roli v dalším směřování České republiky v EU.

Osmé číslo sborníku vychází v době, kdy Evropská unie prochází nelehkým obdobím a kdy přínosy evropské integrace mnozí z nás často považují za věc všední a samozřejmou. Mnohdy se naše pozornost soustředí více na nedostatky EU a nenaplněná očekávání, přičemž právě pro Českou republiku jsou výhody členství v EU nepopíratelné. S konkrétními přínosy Evropské unie se můžeme setkat dennodenně na každém kroku. Ať již se Vám zkrátí cesta vlakem do školy, Vaše obec využívá novou kanalizaci nebo jezdíte na kole po nové cyklostezce, často je to díky projektům spolufinancovaným z rozpočtu EU. Nevyjímaje využívání programů EU určených zejména mladým, jako jsou Erasmus+, Evropa pro občany nebo nově také Evropský sbor solidarity, který nabízí příležitost získat cenné zkušenosti a zároveň udělat něco pro společnost v některém z členských států EU.

Jsou to mladí lidé, kteří často přicházejí s novým a neotřelým pohledem na Evropu a na svět. Stále více se také společensky a politicky angažují, studují, pracují nebo podnikají v různých částech světa. Jejich pohled je proto neocenitelný a zaznamenáníhodný jako svědectví o době, ve které žijeme.

Studenti dostávají díky sborníku *Laboratoř Evropské unie* šanci zapojit se do diskuze a nabídnout inspiraci ostatním.

Věřím, že vedle ocenění autorů tří nejlépe ohodnocených sylabů diplomových prací bude pro čerstvé absolventy za jejich píli a vynaložené úsilí zaslouženou odměnou také prezentace v tomto sborníku. Prokázání publikační činnosti může být užitečné nejen pro ty, kteří se rozhodnou pokračovat v doktorském studiu a budou i nadále rozvíjet teoretický diskurz o evropské integraci a otázkách Evropy 21. století, ale i pro ty, kteří se chystají zahájit svou profesní kariéru v soukromé či veřejné sféře.

Přeji všem publikovaným statím, aby se staly respektovaným příspěvkem k odborné i veřejné debatě a aby se vydání tohoto sborníku stalo prestižním a pravidelným způsobem ocenění práce a nápadů studentů. Na samotný závěr děkuji všem, kteří zaslali své příspěvky do tohoto projektu, jakož i hodnotitelům jednotlivých prací.

Dana Kovaříková
pověřená vedoucí Zastoupení Evropské komise
v České republice

Úvod

Diplomová práce je pro každého studenta náročným dílem, které vzniká postupně. Je to výstup, který nejen prokazuje studentovy schopnosti samostatně pracovat, analyzovat a vyvozovat závěry, ale také ukazuje, jak je student schopen pracovat s teorií a poznatky, které za studium získal. Diplomová práce rovněž odráží připravenost studenta pracovat ve vystudovaném oboru. Kromě jiného je možno z diplomové práce vyčíst náročnost a přístup k hodnocení pracoviště/univerzity, na kterém student studium absolvoval.

V případě studia evropské politiky, ekonomiky, společnosti – oborů spjatých s Evropskou unií jako takovou – je příprava diplomové práce velkou výzvou. Dynamická Evropa nabízí v různých souvislostech nejen obrovské množství námětů na přípravu diplomové práce, ale také umožňuje studentovi prezentovat často originální perspektivu na vybranou problematiku. Proto je nesmírně zajímavé sledovat, jak je student schopen nahlédnout na téma, které se neustále vyvíjí.

Cílem pravidelné soutěže o nejlepší diplomovou práci v oblasti EU je přilákat autory – studenty, kteří svou diplomovou práci obhájili na téma problematiky EU. Projekt též vytváří prostor pro nové myšlenky, které studenti ve svých pracích nabízejí. V tomto kontextu se projekt snaží podnítit aktivní debatu o evropských záležitostech mezi vysokoškolskými studenty a zvýšit jejich celkový zájem o dění na úrovni Evropské unie i na mezinárodní úrovni jako takové. Pevně také věříme, že autorům, jejichž kvalitní práce jsou součástí této publikace, napomůže v jejich kariéře.

Tento projekt, *Laboratoř Evropské unie: sborník nejlepších diplomových prací s tematikou EU*, vyhlášený a financovaný Zastoupením Evropské komise v České republice ve spolupráci s Odborem informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky, je realizován Katedrou světové ekonomiky Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze ve spolupráci s Centrem

evropských studií VŠE a zástupci dalších univerzit / vysokých škol v ČR.

Soutěž má přísná pravidla, která dbají na to, aby byly vybrány ty nejlepší práce. Přihlášené sylaby prací jsou hodnoceny nezávislou komisí. Hodnotící komise určí deset prací, které budou publikovány, a také pořadí tří nejlepších prací, jejichž autoři navíc získají finanční odměnu. Výběr jednotlivých sylabů má náročná kritéria, která sleduje každý hodnotitel. Jde o stanovení cílů, hypotéz a jejich naplnění; použité metody; obsahovou správnost a hloubku provedené analýzy; schopnost argumentace a kritického myšlení; citace a práci se zdroji; formální úpravu, jazykovou a stylistickou úroveň. Sylaby nejlepších diplomových prací jsou pak vydávány v tomto uceleném sborníku. Tento sborník je výsledkem soutěže, která se uskutečnila v druhé polovině roku 2016 (8. kolo)

Texty jsou publikovány v originálním znění a byly upraveny jen sporadicky. Sylaby také prošly kontrolou jazykové správnosti Evropské komise – Úřadu pro publikace. Práce nebyly nijak pozměňovány ani sjednocovány, aby byla zachována různorodost přístupu, která se na jednotlivých vysokých školách může lišit. Celkové znění jednotlivých prací je veřejné a je k nalezení na webových stránkách uvedených při každém sylabu.

Pořadí prací, které byly ohodnoceny finanční odměnou, je následovné:

1. **Dominik Rusinko**, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií
2. **Lukáš Hamřík**, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií
3. **Aneta Urbanová**, Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta

Jarolím Antal
koordinátor projektu *Laboratoř Evropské unie*
editor sborníku

ENERGETICKÁ BEZPEČNOST EU: PERSPEKTIVY A VÝZVY

Ing. Mgr. Balounová Klára

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních
vztahů, obor Evropská integrace*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Ing. Mgr. Balounová
Klára

Abstrakt:

Předkládaná práce se věnuje problematice energetické bezpečnosti z pohledu EU. Její součástí je shluková analýza, která posuzuje současný stav bezpečnosti v členských státech EU. Na základě výsledků shlukové analýzy jsou nalézány vzájemné podobnosti mezi jednotlivými státy pomocí zvolených indikátorů – hrubé domácí spotřeby energie a energetické dovozní závislosti. Zároveň jsou v práci navržena opatření na posílení energetické nezávislosti EU.

Abstract:

The thesis deals with European energy security. The thesis also covers cluster analysis, which assesses the current state of security in the individual EU Member States. On the basis of cluster analysis outcomes, the similarities among Member States are found by using selected indicators – gross domestic energy consumption and energy import dependence. At the same time, the thesis proposes measures to strengthen the EU's energy independence.

Klíčová slova:

energetická bezpečnost EU, energetická dovozní závislost, shluková analýza

Klasifikace JEL:

F59, N70, N74

Úvod

Stabilní a dostatečné dodávky energie jsou základním předpokladem prosperity a bezpečnosti Evropské unie. Zajištění energetické bezpečnosti představuje pouze jeden z hlavních cílů energetické politiky, který by měl být koordinován společně s konkurenceschopností EU a environmentální udržitelností politiky. Žádný z cílů by však neměl být upřednostňován na úkor ostatních.

Hlavním záměrem autora práce je zhodnotit aktuální stav energetické bezpečnosti EU a nalézt vzájemné podobnosti mezi členskými státy pomocí zvolených indikátorů a zjistit, jakým výzvám v oblasti energetické bezpečnosti může EU čelit. Za pomoci vícerozměrné statistické metody, shlukové analýzy, je posuzován současný stav energetické bezpečnosti v jednotlivých členských státech a rozebírána stejnorodost, resp. heterogenita u zvolených indikátorů – energetického mixu a dovozní závislosti. Na základě vstupních dat jsou členské státy rozděleny do jednotlivých shluků tak, že shluky jsou uvnitř homogenní a shluky mezi sebou navzájem nestejnorodé. Veškerá data pro shlukovou analýzu byla převzata z Eurostatu. Samotná analýza byla provedena pomocí Wardovy metody a euklidovské vzdálenosti v programu STATISTICA 12.

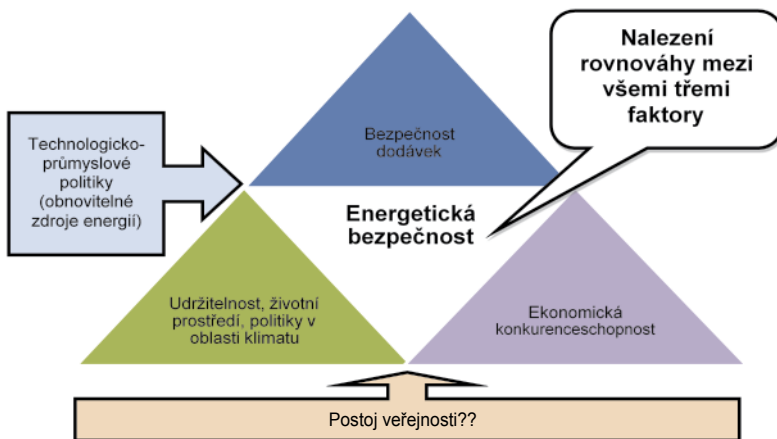
1. Problematika energetické bezpečnosti EU

Energetická bezpečnost představuje komplexní výzvu pro mezinárodní, vnitrostátní a osobní bezpečnost v současném světě. Energetika je strategickým sektorem všech států a její bezpečnost patří k základním cílům energetické politiky. Kromě bezpečnosti jsou však i další určující faktory – především ekonomický růst, životní prostředí a veřejné mínění. V následující kapitole se autorka práce pokusí nastínit pojem energetické bezpečnosti ve vztahu k EU.

1.1 Pojem energetická bezpečnost

V 80. a 90. letech minulého století byla energetická bezpečnost definována jako *dostupnost energie v různých formách, v dostatečném množství a za přijatelnou cenu za všech okolností*. Vzhledem k vzrůstající důležitosti dalších faktorů ovlivňujících energii rozšířila Mezinárodní energetická agentura pojem energetické bezpečnosti o dlouhodobou a krátkodobou dimenzi. Dlouhodobá energetická bezpečnost se zabývá včasnými investicemi dodávek energie v souladu s hospodářským vývojem a udržitelným životním prostředím. Krátkodobá energetická bezpečnost se zaměřuje na schopnost energetického systému rychle reagovat na náhlé změny v rovnováze nabídky a poptávky. Cíle energetické bezpečnosti jsou znázorněny v následujícím schématu:

Schéma č. 1: Energetické trilema



Zdroj: (Umbach 2014: 97)

Každá země si stanovuje vlastní cíle energetické bezpečnosti. Země exportující energetické suroviny se zajímá o stabilní poptávku, země importující suroviny klade důraz na stabilní nabídku a tranzitní země má zájem především o finanční

výhody spojené s povolením a zabezpečením volného toku energetických surovin. (Draganić a Trapara 2013: 32–34)

Energie může být chápána tedy jako komerční zboží (př. EU) nebo jako strategická surovina (př. USA). V případě pojetí energie jako tržní komodity se státy spoléhají na komerční opatření, energetická bezpečnost je v podstatě depolitizována. Tržní mechanismy a obchodní vztahy převážně energetických společností pak zaručují bezpečnou energetickou dodávku. Další možnou interpretací je politické hledisko. Pokud se na energii nahlíží jako na strategické zboží, ovlivňuje to následně národní bezpečnost. (Dolata 2014: 286–287)

1.2 Aktuální vymezení energetické bezpečnosti v EU

Milníkem energetické politiky se stal vstup Lisabonské smlouvy v platnost, kdy se zásadně změnilo postavení EU v této problematice. Jako první dokument primárního práva se energetika stala součástí sdílených pravomocí EU a podléhá zásadě subsidiarity. Každý členský stát má v oblasti energetiky jiný přístup i s ohledem na vlastní surovinovou zásobu a geografické podmínky. Tudíž nesmí být práva členských států při určování podmínek využití vlastních energetických zdrojů žádným způsobem dotčena. I přes tuto záruku nejsou členské státy plně autonomní ve volbě vlastního energetického mixu; omezeny na právech mohou být na základě ustanovení ve prospěch ochrany životního prostředí. Ve zvláštních případech by mohlo být právo volby skladby energetického mixu porušeno při závažných obtížích v zásobování energií. (Pítrová 2008)

Na konci února 2015 byla oznámena strategie pro vytvoření evropské energetické unie vycházející z vize Lisabonské smlouvy. Pět hlavních pilířů energetické unie představují: bezpečnost dodávek energie, dokončení evropského trhu s energií, zvyšování energetické účinnosti, dekarbonizace hospodářství a výzkum. Koncept energetické unie je zatím v počátcích. EU by měla koordinovat jednotlivé pilíře konceptu, aby nebyly navzájem protichůdné a nedocházelo k tržním deformacím. Dále by EU měla přijímat splnitelná opatření

a hlavně naplňovat nastavené cíle tak, aby se z energetické unie nestala pouze byrokratická zátěž a legislativní moloch.

2. Posouzení energetických mixů a energetické závislosti členských států EU

Pro hlubší rozbor základních indikátorů charakterizující aktuální energetickou pozici EU, tzn. hrubou domácí spotřebu energie a energetickou závislost členských států, autorka odkazuje na svou diplomovou práci. V sylabu bude představen výstup vlastního výzkumu, na základě kterého jsou nalézány podobnosti mezi složením energetické spotřeby a energetické závislosti jednotlivých států.

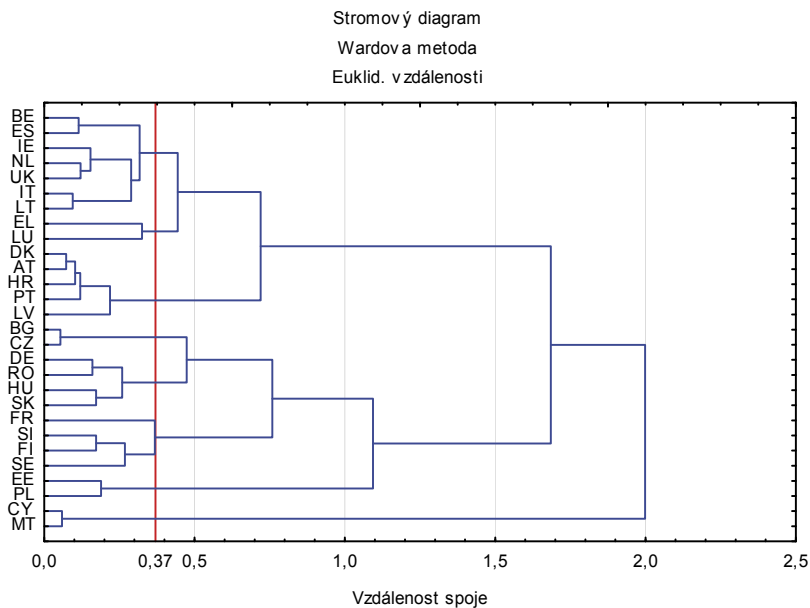
2.1 Výsledky shlukové analýzy pro hrubou domácí spotřebu energie členských států EU

Hrubá domácí energetická spotřeba každého státu závisí do značné míry na struktuře energetického systému, dostupnosti přírodních zdrojů a struktuře a rozvoji ekonomiky. Napříč členskými státy EU logicky panují rozdíly ať už ve složení, nebo v množství spotřebovávané energie. Ve shlukové analýze bylo porovnáváno šest proměnných – podíl tuhých paliv, ropy, plynu, obnovitelných zdrojů energie, jaderné energie a ostatních zdrojů. Výsledek analýzy je znázorněn v následujícím dendrogramu. Osa x představuje vzdálenost, při které se shluky spojily. Na ose y jsou vyznačeny členské státy. Na základě výsledků bylo pomocí jednoduchého vertikálního řezu (ve spojnicové vzdálenosti 0,37) stanoveno osm shluků:

- shluk č. 1 – Belgie, Španělsko, Irsko, Nizozemsko, Velká Británie, Itálie, Litva,
- shluk č. 2 – Řecko, Lucembursko,
- shluk č. 3 – Dánsko, Rakousko, Chorvatsko, Portugalsko, Lotyšsko,
- shluk č. 4 – Bulharsko, Česká republika,
- shluk č. 5 – Německo, Rumunsko, Maďarsko, Slovensko,

- shluk č. 6 – Francie, Slovinsko, Finsko, Švédsko,
- shluk č. 7 – Estonsko, Polsko,
- shluk č. 8 – Kypr, Malta.

Dendrogram č. 1: Hrubá domácí spotřeba energie v členských státech EU za rok 2014



(Zdroj: STATISTICA 12.)

Tabulka č. 1: Průměrné hodnoty výsledků pro ukazatele hrubé domácí spotřeby energie¹

	tuhá paliva	ropa a ropné produkty	plyn	jaderná energie	obnovitelné zdroje	ostatní
Shluk č. 1	10%	41%	29%	6%	11%	3%
Shluk č. 2	14%	56%	15%	0%	7%	7%
Shluk č. 3	9%	38%	20%	0%	28%	4%
Shluk č. 4	37%	22%	14%	21%	9%	-4%
Shluk č. 5	19%	27%	26%	15%	12%	1%
Shluk č. 6	9%	30%	8%	31%	23%	0%
Shluk č. 7	60%	20%	10%	0%	11%	-1%
Shluk č. 8	0%	96%	0%	0%	4%	0%

(Zdroj: Eurostat – vlastní zpracování.)

V tabulce č. 1 jsou zachyceny výsledné průměrné hodnoty shluků pro jednotlivé ukazatele hrubé domácí energetické spotřeby. Země ve shluku č. 1 představovaly různorodou skupinu s poměrně odlišným zastoupením jednotlivých energetických zdrojů. Primárním zdrojem energie těchto zemí je ropa (průměrně 41 % v energetickém mixu s max. odchylkou 8 p.b.). Energetické mixy shluku č. 2 jsou zdrojově poměrně nevyvážené. Řecká a lucemburská spotřeba energie je založena především na ropě.

Země shluku č. 3 využívají jako primární zdroje ropu a energii z obnovitelných zdrojů. V Portugalsku pokrývá ropa 46 % energetické spotřeby, v Dánsku a Chorvatsku 39 %, jedním z důvodů proto je zvýšená náročnost dopravního sektoru těchto zemí. Lotyšsko (společně se Švédskem) je zemí s největším procentuálním podílem obnovitelných zdrojů na energetickém mixu v celé EU.

Nejvíce homogenní výsledky v rámci jednotlivých shluků zaznamenaly shluky č. 4 a 8. Česká republika a Bulharsko mají

¹ Záporné hodnoty v grafu byly způsobeny negativním podílem elektřiny. Členské státy tyto hodnoty poskytly Eurostatu.

podobné a poměrně vyvážené energetické mixy. Na rozdíl od toho spotřeba energie Malty a Kypru není diverzifikována a skládá se pouze z hlavního primárního zdroje – ropy – a marginálního zdroje – obnovitelných zdrojů energie –, což znamená bezpečnostní riziko (i přestože oba státy mají nejmenší hrubou domácí spotřebu energie v EU).

Energetické mixy shluku č. 5 jsou surovinově poměrně vyvážené. V rámci shluku se mírnými rozdíly v procentuálním zastoupení energetických surovin liší. Nutno podotknout, že Německo je největším spotřebitelem energie v EU. Na energetickém mixu shluku č. 5 se přibližně čtvrtinou podílí ropa a zemní plyn. Dále je zhruba pětina energetické spotřeby pokryta tuhými palivy a cca 12 % tvoří energie vyrobená z obnovitelných zdrojů (s max. odchylkou 7 p.b.). Největší rozdíly panují u jaderné energie. Po havárii elektrárny Fukušima německá politická reprezentace oznámila energetickou transformaci s cílem postupně uzavírat jaderné elektrárny a podpořit rozvoj obnovitelných zdrojů energie. Na rozdíl od Německa na Slovensku jaderná energie představuje prioritní zdroj.

Shluk č. 6 je nejméně homogenní skupinou členských států v porovnání s ostatními shluky. V rámci celé analýzy byl v tomto shluku zaznamenán největší rozdíl mezi maximálním a minimálním zastoupením energetických zdrojů o 27 p.b. u proměnných – energie získané z jádra a obnovitelných zdrojů. Hodnoty vychylovalo složení energetického mixu Francie, jejíž spotřeba jaderné energie činí 45 %. Rovněž výrazně odlišná spotřeba energie z obnovitelných zdrojů ve všech čtyřech státech dokazuje heterogenitu v rámci shluku. Nejvíce energie z obnovitelných zdrojů se spotřebovává ve Švédsku a Finsku, v průměru třetina energetického mixu.

Státy ve shluku č. 7 mají poměrně málo diverzifikované energetické mixy. Oba státy využívají jako hlavní energetický zdroj tuhá paliva a v procentním vyjádření (60 %) jsou největšími spotřebiteli tohoto zdroje v EU.

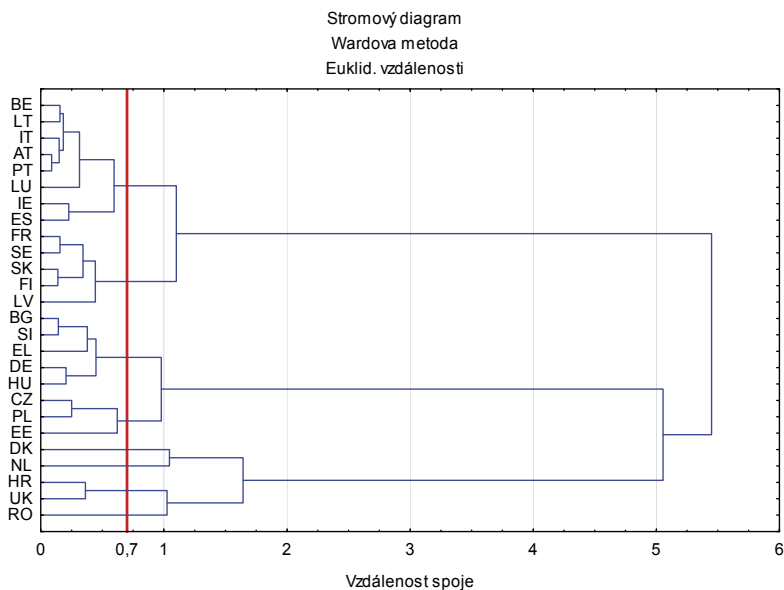
2.2 Výsledky shlukové analýzy energetické závislosti členských států EU

Shluková analýza energetické závislosti jednotlivých členských států EU byla náročná na přípravu a předchozí důkladný rozbor vstupních dat, mj. pro její přípravu byla důležitá předchozí shluková analýza hrubé domácí spotřeby energie. Autorka posuzovala energetickou závislost stejnými indikátory jako Eurostat a pro zlepšení komparace analyzuje i další indikátor celkové energetické závislosti země. V této analýze bylo posuzováno 26 členských států následujícími čtyřmi proměnnými – energetická závislost na dovozu tuhých paliv, ropy a zemního plynu a celková energetická závislost. Shluková analýza nemohla být provedena u dvou členských států – Malty a Kypru, kvůli nediverzifikovaným energetickým mixům a absolutní závislosti na dodávkách ropy.

Výsledek shlukové analýzy je vyobrazen v dendrogramu č. 2. Na ose x je znázorněna vzdálenost, při které se shluky spojily. Celkem 26 členských států je vyznačeno na ose y. Na základě výsledků bylo pomocí jednoduchého vertikálního řezu (ve spojnicové vzdálenosti 0,7) stanoveno celkem osm shluků, přičemž tři shluky se skládaly z jednoho členského státu kvůli výrazným disparitám. Jednalo se o tyto státy:

- shluk č. 1 – Belgie, Litva, Itálie, Rakousko, Portugalsko, Lucembursko, Irsko, Španělsko,
- shluk č. 2 – Francie, Švédsko, Slovensko, Finsko, Lotyšsko,
- shluk č. 3 – Bulharsko, Slovinsko, Řecko, Německo, Maďarsko,
- shluk č. 4 – Česká republika, Polsko, Estonsko,
- shluk č. 5 – Dánsko,
- shluk č. 6 – Nizozemsko,
- shluk č. 7 – Chorvatsko, Velká Británie,
- shluk č. 8 – Rumunsko.

Dendrogram č. 2: Míra energetické závislosti členských států EU za rok 2014



(Zdroj: STATISTICA 12.)

Tabulka č. 2: Průměrné hodnoty výsledků pro ukazatele energetické závislosti

	celkem všechny zdroje	tuhá paliva	ropa a ropné produkty	plyn
Shluk č. 1	78%	91%	96%	99%
Shluk č. 2	46%	87%	96%	96%
Shluk č. 3	54%	23%	96%	96%
Shluk č. 4	23%	-4%	81%	89%
Shluk č. 5	13%	105%	-6%	-46%
Shluk č. 6	34%	109%	92%	-73%
Shluk č. 7	45%	90%	58%	37%
Shluk č. 8	17%	17%	53%	5%

(Zdroj: Eurostat – vlastní zpracování.)

Na základě výsledků analýz lze tvrdit, že absolutní energetická závislost u většiny členských států je na dovozu ropy a plynu. V případě tuhých paliv mají některé členské státy nespornou výhodu vlastních nalezišť. V tabulce č. 2 jsou zachyceny výsledné průměrné hodnoty shluků pro jednotlivé ukazatele energetické závislosti. Země ve shluku č. 1 vykazovaly nejvyšší procentuální energetickou závislost u všech posuzovaných proměnných v porovnání s ostatními shluky. Shluk č. 1 je homogenní. V porovnání s tím energetická závislost shluku č. 2 dosahuje také velmi vysokých hodnot energetické nesamostatnosti, s tím rozdílem, že celková energetická závislost je nižší, v průměru 46 % s maximální odchylkou 15 p.b. Všechny členské státy ve shluku č. 2 kromě Lotyšska snižují vlastní energetickou závislost výrobou energie z jádra.

Shluk č. 3 vykazuje téměř 100% dovozní závislost na ropě a zemním plynu. I přestože jsou tyto státy extrémně závislé jen na dvou zkoumaných proměnných, jejich celková energetická závislost v porovnání se shlukem č. 2 je překvapivě vyšší. Hlavním důvodem proto je nižší zastoupení vlastních zdrojů, především energie z obnovitelných zdrojů.

Polsko a Česká republika představují jediné čisté vývozce tuhých paliv v EU. Naopak u ropy jsou oba státy prakticky zcela závislé na importu, v případě Estonska je energetická závislost poloviční. Česká republika a Estonsko mají téměř absolutní závislost na dovozu zemního plynu.

Estonsko se společně s Rumunskem a Dánskem řadí mezi energeticky nejsamostatnější státy EU. Dánsko (shluk č. 5) je poměrně unikátní z pohledu dovozní závislosti v celé EU, je totiž čistým vývozcem zemního plynu a ropy. Ovšem u tuhých paliv musí Dánsko celou spotřebu pokrývat dovozem, stejně jako Nizozemsko (shluk č. 6). Zemní plyn vylepšuje energetickou samostatnost Nizozemska, které je dokonce jeho čistým exportérem.

Dovozní nesamostatnost zemí shluku č. 7 je nejvyšší u tuhých paliv. Celková energetická závislost obou zemí je však průměrná.

3. Doporučení pro zajištění energetické bezpečnosti EU

Každý členský stát má odlišnou strukturu energetického mixu a jinou míru dovozní závislosti energetických surovin, což ztěžuje vytváření koordinované politiky. Všeobecně existuje celá řada opatření na zvyšování energetické bezpečnosti: od tradičnějších možností, jako je diverzifikace zdrojů, tras dodávek a jednotlivých dodavatelů, až po zajišťování bezpečnosti kritické infrastruktury a úložných kapacit. Dalšími možnostmi na zlepšení bezpečnostní situace jsou investice do výzkumu. V roce 2014 byly Komisí vypracovány hloubková studie o energetické bezpečnosti a komplexní plán snížení závislosti EU na dodávkách energie, na základě kterých budou představena hlavní opatření v této kapitole.

3.1 Opatření pro zlepšení pozice členských států závislých na fosilních palivech

Z výsledků shlukové analýzy vyplývá nejmenší dovozní závislost členských států na tuhých palivech, shluky č. 3, 4 a 8 vykazují hodnoty pod hranicí 50 % energetické závislosti. Celkem je na dovozu uhlí zcela závislých 15 členských států, které ho však nevyužívají jako hlavní energetický zdroj. (NATO 2010) Trend spotřeby tuhých paliv by neměl nijak rapidně klesat, přesto však se bude dovozní závislost nadále zvyšovat zejména u černého uhlí. Poptávka po hnědém uhlí je z větší části pokrývána produkcí v některých členských státech EU (př. shluk č. 4) a vnitrounijskými obchodními toky s touto surovinou, což činí z uhlí nejodolnější fosilní energetický zdroj z hlediska bezpečnosti dodávek. Státní podpora v tomto sektoru však narušuje fungování trhu a zároveň je v rozporu s klimatickými cíli. Na druhou stranu na mezinárodním trhu s uhlím existuje vysoká míra konkurence, přičemž bez výrazných dotací by některé evropské doly byly dávno zavřeny.

Velmi vysokou míru energetické závislosti (nad 70 %) na dovozu zemního plynu zaznamenaly všechny členské země vyjma shluků č. 5 až 8. Zároveň by se státy měly v případě narušení dodávek řídit tržními mechanismy; příklady opatření jsou zvýšená flexibilita produkce a dovozu, komerční skladování plynu, diverzifikace dodávek plynu a tras pro přepravu, reverzní toky, smluvní vztahy s cílem zajistit bezpečnost dodávek zemního plynu. (Dreyer 2014: 67) Jednu z možných transportních alternativ představuje projekt Nord Stream 2 navržený ruským Gazpromem a několika evropskými společnostmi. Podle kritiků by plynovod mj. zvýšil závislost na ruském plynu. (Jirušek and col., 2015: 696) Jako další potenciální zdroj diverzifikace se nabízí LNG, jehož uchovávání je však ekonomicky a technologicky náročné.

Dovozní závislost na ropě dosahuje nejvyšší míry ze všech fosilních paliv. Energetickou závislost nad 70 % vykazuje 24 členských států, přičemž pro 17 z nich je ropa hlavní spotřebovávanou energetickou surovinou. Na základě směrnice Rady 2009/119/ES je povinností každého členského státu vytvořit a udržovat minimální rezervy surové ropy a produktů ropy. Začátkem roku 2016 bylo zrušeno ropné embargo na íránskou ropu, na trhu se tedy objevil staronový potenciální dodavatel. Rovněž je zapotřebí omezit závislost EU na dovozu ropy zejména v sektoru dopravy a současně s tím by měla být uplatňována opatření na snižování emisí skleníkových plynů a zvyšování energetické účinnosti, viz směrnice o nahrazování ropy alternativními palivy a zvyšování jejich podílu minimálně na 10 % ve spotřebě paliv.

3.2 Další možnosti snižování energetické závislosti členských států

Dovozní závislost na určitých energetických zdrojích a dodavatelích lze omezit díky zvýšení využívání vlastních zdrojů energie přímo v EU a obecně snižováním spotřeby energie. Využívání jaderné energie nepřináší definitivní vyřešení snižování energetické závislosti. Jaderná energie se považuje za jeden z vlastních zdrojů energie, přestože jsou

členské státy využívající jadernou energii v podstatě závislé na dodávkách již upravených paliv pro reaktory. (Behenský 2008: 147)

Výstavba jaderných elektráren představuje dlouhodobou finanční investici, která se vyplatí při dlouhodobě stabilně vyšších cenách elektrické energie na burzách. Stárnutí infrastruktury a neochota investovat do modernizace nebo výstavby nových reaktorů nutně vede k otázce, zda nadále rozvíjet jadernou energetiku. Jaderné elektrárny reprezentují spolehlivý a stálý zdroj elektřiny a v porovnání s fosilními palivy jsou ekologické, i přesto však v některých státech existuje opoziční tlak.

Obnovitelná energie je přirozený energetický zdroj s největší rozmanitostí paliv. Hlavními argumenty pro podporu obnovitelných zdrojů energie v EU jsou kromě snižování importní závislosti také redukce emise skleníkových plynů. Sektor technologií spojených s obnovitelnými zdroji patří mezi jedno z nejrychleji se rozvíjejících odvětví ekonomiky EU. Postupně jsou snižovány náklady na technologie a energie z některých obnovitelných zdrojů začíná být čím dál konkurenceschopnější. Výhledově je potřeba investovat do inteligentních energetických sítí a technologií skladování energie.

Dokončení fungujícího vnitřního energetického trhu EU napomůže zvyšování energetické bezpečnosti. Vytvoření trhu je závislé na legislativním procesu a sjednocování právních předpisů členských států. Další překážku představuje nepropojená energetická infrastruktura. Některé oblasti jsou odříznuty od hlavní energetické sítě, např. Pobaltí a Finsko. Za účelem propojení evropského trhu s energií bude potřeba zvýšená přeshraniční spolupráce mezi členskými zeměmi. Klíčové bude přeshraniční obchodování s energií a také zabezpečení dodávek, např. pomocí kapacitních mechanismů. Členské státy upřednostňují jednání na bilaterální úrovni s nečlenskými státy EU. Podpora projektů s příhraničními nečlenskými státy EU, např. Východní partnerství, a koordinace

společného přístupu k energetické bezpečnosti se Severoatlantickou aliancí otvírá další příležitost pro energetickou bezpečnost. (Černoch 2014:110–120)

Závěr

Energetická bezpečnost představuje jeden z pilířů energetické unie EU. Každý členský stát spotřebovává různé množství odlišných energetických zdrojů, což rozhodně nijak nepřispívá k usnadnění vytváření společné energetické politiky a určování priorit. Vysoký stupeň diverzifikace byť na úrovni EU je hodnocen pozitivně, v případě ohrožení se do určité míry mohou energetické zdroje zastupovat. Jakákoliv výraznější změna v energetickém systému, týkající se energetického mixu, probíhá pomalu a vyžaduje dlouhodobé investice.

Nejvíce spotřebovávaným palivem ve většině členských států je ropa; výjimku tvoří tyto země: Bulharsko, Česká republika, Estonsko a Polsko, kde hlavním energetickým zdrojem jsou tuhá paliva, Francie, kvůli významnému podílu jaderné energie na energetickém mixu, a Rumunsko s Maďarskem, u nichž mírně převažuje spotřeba zemního plynu. Česká republika, Bulharsko, Německo, Rumunsko, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko, Finsko a Švédsko mají v porovnání s ostatními členskými státy poměrně vyvážené energetické mixy z pohledu zastoupení různých energetických zdrojů. Členské státy Rakousko, Dánsko a Lotyšsko nevyužívají jadernou energii, zbývající zdroje se na energetické spotřebě podílí vyváženě. Nediverzifikované energetické mixy mají Kypr a Malta, jejichž spotřeba energie se téměř výlučně skládá z ropy.

Z dlouhodobého hlediska je pro EU klíčové především snižování vlastní energetické spotřeby, do EU se totiž dováží 53 % z celkového objemu spotřebované energie. Většina členských států je absolutně energeticky závislá na dovozu ropy a zemního plynu, kromě Dánska a Nizozemska, což jsou čistí vývozcí zemního plynu a v případě Dánska i ropy. Česká republika a Polsko jsou jedinými čistými exportéry tuhých paliv v rámci EU. Na dovozu všech fosilních paliv je závislých osm

členských států – Belgie, Litva, Itálie, Rakousko, Portugalsko, Lucembursko, Irsko a Španělsko. V případě Francie, Švédska, Slovenska, Finska a Lotyšska se celková míra dovozní závislosti výrazně snižuje díky vysokému podílu jaderné energie a obnovitelných zdrojů na energetické spotřebě.

Zvyšování energetické účinnosti, podpora technologií spojených s obnovitelnými zdroji a jaderný výzkum jsou hlavními možnostmi pro snižování vlastní energetické závislosti. K zajištění současné energetické bezpečnosti všech členských států EU uskutečňuje mnohá opatření týkající se diverzifikace jednotlivých energetických zdrojů, dodavatelů a tras a snižování energetické spotřeby v EU. Současně nastavená politika EU by měla zajistit bezpečné a pravidelné dodávky od stabilních dodavatelů z nečlenských států EU. V posledních letech se zvýšený tlak na kooperaci a společný postup v energetickém sektoru odrážel právě i do energetické politiky EU. V případě neočekávaných událostí ohrožujících energetickou bezpečnost a ve stavech nouze spolupracují jednotlivé členské státy na základě fungujícího principu solidarity.

Literatura

Behenský, D. 2008. „Jaderná energie v Evropě.“ S. 141–161 in WAISOVÁ, Šárka a kol. Evropská energetická bezpečnost. Plzeň: Aleš Čeněk.

Černoch, F. a Zapletalová, V. 2014. „Energetická politika Evropské unie“. Brno: Masarykova univerzita.

Dolata, P. 2014. „Energy and Food security“ S. 286–287 In Dover, R. *Routledge companion to intelligence studies*. New York: Abingdon.

Dreyer, I. 2014. „Energy moves and power shifts: EU foreign policy and global energy security.“ Paris: European Union Institute for Security Studies.

Draganić, M. a Trapara, V. 2013. „Energy security dilemma in the Eurasian gas market“ S. 32–43 in Antevski, M. a Vesić, D. Energy Security of Europe. Institute of International Politics and Economics.

European Commission. „Eastern Partnership: Core Objectives and Work Programme 2014-2014“ [cit. 2016-04-13]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/approved_work_programme_2014-2017_0.pdf>.

European Commission. „Commission Staff Working Document: In-depth study of European Energy Security.“ [cit. 2016-03-13]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140528_energy_security_study.pdf>.

Jirušek, M. and collective. 2015. „Energy Security in Central and Eastern Europe and the Operations of Russian State-Owned Energy Enterprises.“ Brno: Masarykova univerzita.

NATO. „A sustainable energy strategy for the alliance“ [cit. 2016-04-09]. Dostupné z: <<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2074>>.

Pítrová, L. 2008. „Když se řekne Lisabonská smlouva--: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce.“ Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky.

Sdělení Komise. „Evropská strategie energetické bezpečnosti“ [cit. 2016-01-11]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>>.

Směrnice Rady 2009/119/ES Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:265:0009:0023:cs:PDF>>.

Směrnice Rady 2009/28/ES [cit. 2016-04-13]. Dostupné z:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:cs:PDF>>.

Umbach, F. 2014. „The intersection of climate protection policies and energy security. STEGEN.“ P. 96–109 in *Transatlantic energy relations: convergence or divergence*. London: Routledge.

ČESKÁ REPUBLIKA, SLOVENSKO A MĚNOVÁ INTEGRACE V EU

Mgr. Ondřej Bendl

Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Mezinárodní vztahy

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Ondřej Bendl

Abstrakt:

Tato práce zkoumá proces přijetí eura na Slovensku a v České republice. Jejím cílem je a) analýza variace vztahu obou zemí k procesu evropské měnové integrace; b) ověření vypovídací hodnoty stěžejních mezinárodně vztahových teorií (konstruktivismus a racionalismus), které se zabývají přesunem pravomocí na nadnárodní úroveň. Aplikace metody rozdílu indikuje, že sledovanou variaci lze vysvětlit kombinací ideově-liberálních a konstruktivistických argumentů. A zatímco zpřesňující výsledky metody kongruence podporují v českém případě konstruktivistické vysvětlení odpovídající logice vhodnosti, u slovenského případu indikují kombinaci logiky vhodnosti s racionalistickou logikou výhodnosti. V obecné rovině pak výsledky kladou důraz na komplementární charakter jednotlivých teoretických vysvětlení.

Abstract:

This thesis examines the euro adoption process in Slovakia and the Czech Republic and aims to (a) analyse a variation in the relationships of both countries towards the process of European monetary integration; (b) verify an explanatory potential of the crucial theoretical approaches dealing with transfer of sovereignty to supranational level (constructivism and rationalism) in the field of international relations. An application of the method of difference indicates that the examined variation may be explained by a combination of ideational liberal and constructivist arguments. And whereas more accurate results obtained through the method of congruence support constructivist explanation reflecting the logic of appropriateness in the Czech case, the Slovak case

indicates a combination of the logic of appropriateness with the rationalist logic of consequences. In general, the results emphasise the importance of the complementary nature of particular theoretical explanations.

Klíčová slova: Česká republika, Slovensko, euro, racionalismus, konstruktivismus

Klasifikace JEL: F15, Z18

Diplomová práce je dostupná zde:

<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/167128>

Úvod

Tato diplomová práce (DP) analyzuje vývoj vztahu České republiky (ČR) a Slovenska (SR) k evropské měnové integraci (EMI). Jaké důvody vedly ke slovenskému vstupu do Evropské měnové unie (EMU), a proč se naopak ČR rozhodla tento krok oddalovat? Další kapitoly odpovídají na tyto otázky prizmatem mezinárodně vztahových (MV) teorií věnujících se přenosu pravomocí na nadnárodní úroveň, neboť sekundárním cílem předkládané DP je snaha o posouzení vypovídací hodnoty racionalistického a konstruktivistického paradigmatu. DP navíc určí, který z těchto přístupů věrněji reflektuje sledovanou realitu, či zdali je výsledný vztah obou zemí k EMI syntézou aplikovaných teorií.

Zatímco první faktografická kapitola se věnuje představení EMI a klade důraz na specifický český a slovenský kontext, podstatou druhé kapitoly je rozbor zde aplikovaných teoretických nástrojů. Po identifikaci obou klíčových paradigmat následuje metodologické ukotvení, na jehož základě přichází na řadu analýza provedená prostřednictvím kombinace metody rozdílu a kongruence.

1. Evropská měnová integrace

Navzdory významu ekonomické spolupráce při integraci byla cesta k vybudování EMU trnitá, neboť její stavební pilíře konstituují po více než třicetileté snaze až Smlouva o EU z roku 1992. Ta mj. definuje tzv. Maastrichtská kritéria, kterým musí zájemce o přijetí společné měny vyhovět. Od svého ostrého startu v hotovostním styku v roce 2002 prošla eurozóna, neboli skupina států využívajících euro za své zákonné platidlo, překotným vývojem, na který různě reagovaly i zde sledované státy.

ČR i SR se ve svých přístupových smlouvách do EU zavázaly k přijetí eura v momentu, kdy vyhoví Maastrichtským kritériím. Navzdory danému právnímu závazku je však určení termínu přístupu do eurozóny v gesci národních vlád, které mohou některými Maastrichtskými kritérii (jedná se především o vstup do systému ERM II, což je nástroj cílící na kurzovou stabilitu) svévolně manipulovat. Přijetí eura je tak jednoznačně politickým rozhodnutím, v jehož důsledku může dojít k přenosu suverenity na nadnárodní orgány. Při hledání odpovědi na otázku, proč SR bez zbytečných průtahů přijalo euro, zatímco se ČR naopak rozhodla oddalovat vstup do eurozóny, mohou jako užitečné vodítko sloužit MV teorie soustředící se na přenos pravomocí na supranacionální úroveň.

2. Teorie přijetí eura

Vysvětlení týkající se přesunu pravomocí na nadnárodní úroveň lze seskupit do dvou stěžejních teoretických proudů – racionalismu a konstruktivismu, z nichž každý staví své předpoklady na odlišném pojetí jednání aktérů a debata mezi nimi tvoří klíčovou teoretickou osu v evropských studiích i MV. Oba přístupy se soustředí na variaci státních preferencí, kterou však vysvětlují odlišně.

Dle racionalistického paradigmatu, které je pro účely této práce tvořeno ideovým liberalismem (IL), obchodním liberalismem (OL) a liberálním intergovernmentalismem (LI), by mělo být možné vysvětlit jednání obou zemí prostřednictvím analýzy jejich zájmů – oba státy by měly jednat dle logiky

výhodnosti tak, aby maximalizovaly své výnosy a současně minimalizovaly své náklady. V případě IL se jedná o politické výnosy politických stran, jejichž bytostným zájmem by měla být snaha o naplnění preferencí elektorátu v souladu se svou ideologií, přičemž středové a levicové strany by měly spíše tendovat k euru (Aspinwall 2007: 94–95). Na základě OL a LI jsou klíčovým aspektem ekonomicko-materiální zisky vlivných sociálních aktérů (zájmové skupiny a veřejnost), kteří tlačí na politické představitele daného státu, aby ti svým jednáním usnadňovali maximalizaci výnosů sociálních aktérů (Moravcsik 1997: 515–528). Na rozdíl od IL bude dle OL a LI spíše pravice pro přijetí eura (Parizek 2010: 76).

Konkurenční konstruktivisté v opozici k racionalistům namítají, že jednání aktérů nebude egoisticky a instrumentálně cílit na maximalizaci vlastních výnosů, nýbrž na soulad s normami. Aktéři budou činit to, co budou dle logiky vhodnosti odvozené ze svých identit považovat za vhodné (nikoli nutně výhodné), přičemž základním kamenem těchto identit jsou ideje kategorizující příslušnost aktéra do konkrétní sociální skupiny. S vnitřním přesvědčením sledovaných aktérů neboli jejich idejemi však pracuje i racionalistický IL, který předpokládá, že politické strany využívají ideje pragmaticky jako nástroj logiky výhodnosti. Strany kalkulují výnosy i náklady a chtějí využít ideje, které jim přitáhnou dostatečnou voličskou podporu. Naproti tomu konstruktivisté věří, že politici využívají ideje v souladu s normativní racionalitou bez ohledu na možné politické výnosy a náklady.

Dalším důležitým aspektem identity kromě sebeuvědomění a rozčlenění na skupiny my vs. oni je její schopnost předurčit povahu státních preferencí. Aktéři jednají v souladu s idejemi a normami, které považují za správné a odpovídající jejich identitě. Na rozdíl od (ideově) liberálních vysvětlení popsaných výše se však identity aktérů netvoří jen na domácí úrovni prostřednictvím interakce domácích sociálních aktérů, neboť vztah mezi aktérem a prostředím je vzájemně konstitutivní (Checkel 1999: 555). Na tomto místě je však

nezbytné si uvědomit, že kauzalita mezi zájmy a identitami může být oboustranná. Zatímco kolektivní identity definují a tvarují vnímání instrumentálních a materiálních zájmů a určují, které konkrétní zájmy aktér považuje za legitimní, případná současná změna materiálních a instrumentálních zájmů může zapříčinit rekonstrukci původní kolektivní identity aktéra.

Konstruktivistická logika vhodnosti převládne v situaci, kdy jsou kolektivní národní identity stabilní a široce konsensuální, přičemž zájmy jsou současně nejednoznačné, diskutabilní či přímo protichůdné. Během přesvědčování uspějí ti aktéři, kterým se podaří spojit jejich ideje s danou kolektivní národní identitou. Navíc na základě Risseho (1999) konceptu rezonance lze očekávat, že v čím hlubším souladu se stávajícími normami a identitami budou nové ideje, tím spíše se tyto vpíjí do platných norem, identit i vědomí.

Druhým Risseem (tamtéž) indikovaným případem je situace, kdy jsou na základě dílčího politického selhání národní identity nestabilní a značně rozporuplné. V takových případech, jejichž výskyt je typický během kritických dějinných událostí, si mezi sebou konkurují různé identity, přičemž vnímané materiální zájmy mohou být stabilní a zřetelné. Při splnění daných podmínek to budou právě tyto instrumentální zájmy, jež předurčí, kterou ze vzájemně konkurujících si identit si daný aktér osvojí, a učiní z ní následně národní identitu konsensuální. Tím pádem se jedná o triumf racionalistické logiky výhodnosti. Jakmile se však tato nová národní identita stabilizuje a stane se konsensuální, převládne opět logika vhodnosti – aktéři si osvojí danou identitu a odpovídajícím způsobem dle ní upraví své zájmy.

3. Metodologie

Následující analytická část je zformována na základě kombinace metody kongruence a metody rozdílu. Kongruence (podrobněji např. Blatter, Haverland 2012) je vhodným prostředkem pro srovnání vypovídací hodnoty různých teorií prostřednictvím případových studií s malým počtem sledovaných případů. Pro

aplikaci kongruence je nutné deduktivně odvodit sadu konkrétních předpovědí a pozorovatelných dopadů z abstraktní teorie. Následně je třeba provést srovnání výsledků empirických pozorování s původními předpověďmi. Teorie, jejíž předpovědi budou ve vyšším souladu s realitou, logicky dosáhne vyššího explanačního potenciálu.

Za účelem dosažení pokud možno co nejvíce relevantních výsledků využívá analytická část práce navíc i Millovu metodu rozdílu, jejíž podstatou je snaha o eliminaci proměnných, které nepřispívají k příčinnému vztahu (podrobněji např. Kouba 2008). Na základě výše definovaných teoretických paradigmat analytická část ověřuje platnost následujících hypotéz:

1. Dostatečnou podmínkou pro přijetí eura v SR (ve srovnání s jeho nepřijetím v ČR) byly relativně silnější ekonomické výhody eura pro sociální aktéry v SR
2. Dostatečnou podmínkou pro přijetí eura v SR (ve srovnání s jeho nepřijetím v ČR) byl relativně výraznější soulad mezi konceptem eura a idejemi klíčových vládních stran v SR
3. Dostatečnou podmínkou pro přijetí eura v SR (ve srovnání s jeho nepřijetím v ČR) byl výrazně více evropeizovaný charakter národní identity v SR

V souladu se stanovenými hypotézami lze přistoupit k aplikaci metody rozdílu (viz tabulka č. 1 zachycující relevantní hodnoty nezávisle proměnné, jež by nastaly v případě platnosti všech tří aplikovaných teorií), která porovnává hodnoty závisle a nezávisle proměnných (NP) a vyloučí ty, které nemohou rozdíl vysvětlit. Zatímco se metoda rozdílu soustředí na základní faktory a snaží se zachytit širší perspektivu sledované problematiky, kongruence umožňuje prostřednictvím deduktivního odvození předpovědi nahlédnout hlouběji. Lze ji proto využít jako zpřesňující test, který prostřednictvím vygenerování 18 detailních předpovědí (šest pro každou teorii – viz tabulka č. 2) a jejich následné konfrontace s empirickou realitou dokáže poukázat na vypovídací hodnotu zde aplikovaných teorií.

Analýza

Kvůli limitovanému rozsahu představují následující řádky notné zjednodušení komplexní datové a chronologické analýzy (viz původní DP) vývoje variace vztahu ČR a SR k EMI... Na základě původních případových studií lze zásadní výsledky shrnout následovně.

Klíčovým impulsem pro slovenské přijetí eura bylo fatální selhání mečiarovské zahraniční politiky, jež se projevilo izolací SR v roce 1997, kdy jej EU vynechala z přístupových jednání s pěti východoevropskými zeměmi. Slováci následně začali klást enormní důraz na svou mezinárodní orientaci, neboť proevropsky laděný elektorát vynesl k moci středo-pravicovou koalici v čele s SDKÚ-DS. Dzurindova vláda cílila na přiblížení SR do EU a umožnění následného přijetí eura, díky čemuž provedla radikální ekonomickou reformu a zásadní změnu zahraničně-politického kurzu. Tamní podpora EMI nebyla podlomena ani dalšími koly náročných ekonomicko-strukturálních reforem, jejichž smyslem byla navzdory citelným nákladům snaha o nastavení proevropského kursu.

Ačkoli vývoj české i slovenské ekonomiky vykazoval srovnatelné (z pohledu konvergence v případě SR spíše nepříznivější) trendy až do okamžiku slovenského přijetí eura, Slováci cílili na hlubší integraci a vnímali členství v eurozóně pozitivněji než Češi. To naznačuje, že motivaci tamního jednání lze hledat spíše v logice vhodnosti. Slováci totiž díky celkově pozitivnějšímu vnímání EU a rozvinutější evropské identitě navíc konali zcela v souladu s normou dobrého evropanství, poněvadž usilovali o brzké vyhovění Maastrichtským kritériím a o neodkladný vstup do eurozóny. Kromě většinové podpory veřejnosti a politiků to byl i dlouhodobě konsensuální postoj vědomostních komunit reprezentovaný think-tanky či tamní centrální bankou. Ve slovenském případě nelze opomenout ani silný vliv zájmových skupin, především automobilového průmyslu, lobbujících pro přijetí eura.

Absence obdobného zahraničně politického selhání a privilegované postavení ČR mezi postkomunistickými zeměmi

nevedly (v kontrastu se SR) k přijetí silně proevropské pozice. Naopak již od přelomu tisíciletí byli Češi charakterističtí nezanedbatelnou porcí euro-skepticismu (Klaus, ODS, KSČM) a prioritizací krátkodobých preferencí (ČSSD) nad strukturálními proevropskými reformami. V tomto kontextu je důležité, že ačkoli byla ekonomická pozice české ODS obdobná se slovenskou SDKÚ-DS, ODS vystupovala převážně proti euru, což jednoznačně nelze vysvětlit racionálně, neboť (na rozdíl od ČSSD) elektorát ODS spíše podporoval přijetí společné měny. Tato (především Klausova) pozice byla částečně v protikladu k jeho ekonomické ideologii, neboť exprezident prosazoval zodpovědnou, neoliberální fiskální politiku. Ta je však v realitě víceméně v souladu s konceptem eura, poněvadž pro jeho přijetí je nutno vyhovět fiskálně restriktivním Maastrichtským kritériím.

Právě Václav Klaus, vůdčí postava ODS a český prezident v letech 2003–2013, byl prominentním kritikem evropské integrace, který společně se svými následovníky využíval argument národní identitou. Euroskeptici tak dokázali symbolicky prostřednictvím odkazů na cizí intervence, svobodu, suverenitu a českou identitu spojit své ideje s ve srovnání se SR spíše vlažnějším postojem české veřejnosti. Poněvadž se navíc ostatní aktéři tak frekventovaně nevěnovali otázce přijetí eura, Klausův diskurz, založený primárně na identitární bázi, začal být dominantní.

V porovnání se SR navíc české epistemické komunity ani zájmové skupiny nevyjádřily majoritní podporu přijetí eura. Například centrální banka (ČNB) sice obdobně jako její slovenský protějšek od devadesátých let podporovala přechod na společnou měnu na základě proběhlé socializace a přijetí západoevropských norem v oblasti měnové politiky. Klaus však z titulu své funkce od r. 2005 pravidelně měnil členy bankovní rady, přičemž jím jmenovaní sdíleli euroskeptické postoje. Ve výsledku došlo k zásadnímu poškození původní názorové integrity ČNB, což koreluje s jejími stanovisky ke vstupu do ERM II, která od r. 2005 začala vyznívat více skepticky. Na skepsi ČNB navíc ani nic nezměnil fakt, že ČR bez nutnosti

bolestivých reforem, kterými si prošlo SR, v roce 2006 splnila všechna Maastrichtská kritéria kromě členství v ERM II a v tomto nastoleném trendu mohla dále pokračovat (Epstein, Johnson 2010: 1239).

I v ČR působila lobby exportních a velkých firem, která dlouhodobě podporuje přijetí společné měny. Její pozice však nebyla tak silná a navíc musela čelit opozici primárně malých podniků, které byly proti euru. A navíc zatímco do r. 2006 převažovali zastánci přijetí eura a v následujících letech byly oba tábory relativně vyrovnané, v roce 2010 prvně převážili příznivci koruny. Tento propad popularity eura čeští sociologové přičítají ekonomické krizi, která navíc poskytla další argumenty euroskeptikům v čele s Klausem (Idnes 2015).

Na základě výsledků provedené analýzy a aplikace metody rozdílu byla zformována tabulka č. 3, která určuje hodnoty NP. Z nich vyplývá, že důvody, proč SR přijalo euro v r. 2009, zatímco ČR tak doposud neučinila, lze adekvátně vysvětlit pomocí kombinace jak racionalistického (resp. ideově-liberálního), tak konstruktivistického myšlenkového proudu, což indukuje komplementární platnost druhé a třetí hypotézy.

Tabulka č. 1: Výsledky analýzy; metoda rozdílu			
Teorie	Nezávisle proměnná	ČR	SR
OL & LI	Přijetí eura bylo pro sociální aktéry ekonomicko-materiálně výhodné	Ano ¹	Ano
IL	Přijetí eura bylo v souladu s idejemi politických stran	Ne ²	Ano
KON	Přijetí eura bylo v souladu s evropeizovaným charakterem národní identity	Ne	Ano
ZP	Členství v eurozóně	Ne	Ano

¹ Jedná se však především o časový interval před vypuknutím krize.

² Výjimku však tvoří interval 2002–2006, kdy vládla koalice ČSSD, KDU-ČSL a ÚS-DEU.

Pokud by se však analýza soustředila na odchylné časové úseky v rámci NP (období ekonomické krize u OL a LI či období vlády ČSSD, KDU-ČSL A ÚS-DEU u IL), výsledek by mohl vypadat jinak. Ne zcela přesvědčivé výsledky vzešlé z metody rozdílu reflektují její zaměření na komplexní podstatu sledované problematiky. Prostřednictvím kongruence byla proto sestavena tabulka č. 4, která zachycuje validitu jednotlivých předpovědí a zpřesňuje dosažené výsledky.

Tabulka č. 2 – Výsledky analýzy: Deduktivní předpovědi; metoda kongruence		
Z obchodního liberalismu a liberálního intergovernmentalismu deduktivně odvozené předpovědi týkající se přijetí eura	Potvrdila empirická pozorování danou předpověď?	
	SR	ČR
1. K přijetí eura dojde v případě, že je tento krok ekonomicko-materiálně výhodný pro vlivné zájmové (ekonomické) skupiny	Ano	Ne
2. K přijetí eura dojde v případě, že je tento krok ekonomicko-materiálně výhodný pro veřejnost	Ano	Ne
3. Vlivné zájmové (ekonomické) skupiny a veřejnost aktivně prosazují své zájmy týkající se eura	Ne	Ano
4. Pravice a její elektorát je díky své ekonomicko-materiální pozici více nakloněna přijetí eura než levice a její elektorát	Ano	Ne
5. Moment, který z pohledu vlivných zájmových (ekonomických) skupin a veřejnosti vychýlí distributivní dopady plynoucí z přechodu na euro, je v otázce přijetí eura klíčový (např. vstup do ERM II či úder ekonomické krize)	Ano	Ano

6. Diskurz týkající se eura se pohybuje v racionální rovině – soustředí se na ekonomicko-materiální výhodnost přijetí eura	Ano	Ano
Počet platných předpovědí	5/6	3/6
Z ideového liberalismu deduktivně odvozené předpovědi týkající se přijetí eura	Potvrdila empirická pozorování danou předpověď?	
	SR	ČR
7. K přijetí eura dojde v případě, že tento krok podporují relevantní politické strany	Ano	Ne
8. Ideologicky středové strany budou podporovat přijetí eura více než ideologicky okrajové strany	Ano	Ne
9. Mírně levicové strany budou díky své podpoře evropské integrace podporovat přijetí eura více než mírně pravicové strany	Ne	Ne
10. Politické strany na základě ideologie agregují a akcentují zájmy (sociální identity) svého elektorátu, ale mohou prosazovat i vlastní ideje dle vidiny jejich politické výhodnosti	Ano	Ne
11. Klíčovým okamžikem jsou volby, které umožní vítězným stranám prosadit agregované i vlastní zájmy v oblasti přijetí eura	Ano	Ne
12. Diskurz týkající se eura se pohybuje v ideologické rovině – soustředí se na politickou (volební) výhodnost přijetí eura	Ano	Ne
Počet platných předpovědí	5/6	0/6

Z konstruktivismu deduktivně odvozené předpovědi týkající se přijetí eura	Potvrdila empirická pozorování danou předpověď?	
	SR	ČR
13. K přijetí eura dojde v případě, že má národní identita inkluzivní charakter, který díky své otevřenosti k evropské integraci umožňuje další přenos pravomocí na EU	Ano	Ano
14. K přijetí eura dojde v případě, že součástí národní identity není silné emoční přilnutí k vlastní měně	Ano	Ano
15. K přijetí eura dojde v případě, kdy dochází k pozvolnému a prohlubujícímu se identifikování veřejnosti s EU a procesem evropské integrace (včetně přijetí eura)	Ano	Ano
16. K přijetí eura dojde v případě, kdy dochází k pozvolnému a prohlubujícímu se identifikování politické elity s EU a procesem evropské integrace (včetně přijetí eura)	Ano	Ano
17. Klíčovým okamžikem je politické selhání, které umožňuje změnu stávajících norem a identit určujících vztah k euru	Ano	Ano
18. Diskurz týkající se eura se pohybuje v normativní a symbolické rovině – soustředí se na správnost přijetí eura bez materiálních důvodů	Ano	Ano
Počet platných předpovědí	6/6	6/6

Kongruenční výsledky potvrzují stěžejní roli konstruktivistického paradigmatu při snaze o vysvětlení variace ve vztahu ČR a SR k EMI. Složitější situace však nastává v rámci racionalistického myšlenkového proudu, jehož

explanační potenciál je především v českém případě značně nevýrazný. Je však nutno si uvědomit, že komplexní vysvětlení nemá konkurenční, nýbrž komplementární charakter, čemuž odpovídá i relevance a validita dílčích racionalistických aspektů.

ČR jednala v otázce EMI v souladu s logikou vhodnosti, přičemž během přesvědčování uspěli ti aktéři, kterým se v souladu s konceptem rezonance podařilo spojit své ideje v podobě opozice k přijetí eura s kolektivní národní identitou. Její charakter je totiž veskrze konsensuální a stabilní, poněvadž se primárně soustředí dovnitř na ryze českou rovinu. Navíc naproti stabilní identitě lze v ČR pozorovat nejednoznačné i přímo protichůdné zájmy spojené s přechodem na společnou měnu.

Ve slovenském případě je možno jasně pozorovat výskyt kritické dějinné události, která rozkolísala tehdejší národní identitu a učinila ji nestabilní a relativně rozporuplnou. Naopak instrumentální zájmy byly zřetelné, neboť jejich podstatou bylo vymanění se z mezinárodní izolace a snaha o minimalizaci relativních ztrát prostřednictvím dohnání okolních států. Právě tyto zájmy předurčily výslednou identitu, kterou si SR skrze novou proevropsky naladěnou vládu osvojilo. Jakmile se však tato identita konsensuálně stabilizovala, převládla logika vhodnosti, neboť aktéři si osvojili novou identitu a adekvátně dle ní upravili své zájmy směrem k takřka absolutní podpoře přijetí eura.

Závěr

Provedená analýza naznačuje, že přijetí eura by v případě ČR nebylo nákladnější než v případě SR, kde bylo euro přijato díky tamní vyšší identifikaci s EU a EMI. Slovinci od počátku post-mečiarovské éry většinově podporovali přijetí eura a nakonec jej podpořili i ti političtí aktéři, kteří z počátku váhali. Naproti tomu pozice většiny českých aktérů je relativně heterogenní a ve finále se v ČR nenachází shoda pro přijetí eura. Ačkoli jsou postoje českých aktérů spíše konstantní, tak postupně

a především v korelaci s ekonomickou krizí došlo k prokazatelnému snížení podpory eura.

Na základě metody rozdílu lze z vysvětlení vyloučit NP spojenou s ekonomicko-materiálními zisky. Naopak NP týkající se souladu konceptu eura s idejemi politických stran nabývá pozitivní hodnoty ve slovenském případě a kromě intervalu 2002–2006 negativní hodnoty v českém případě. A jelikož byla slovenská identita na rozdíl od té české adekvátně evropeizovaná, metoda rozdílu indikuje vyvrácení H1 a komplementární potvrzení H2 a H3.

Kongruenční empirická pozorování ve snaze o zpřesnění výsledků potvrdila 100 % konstruktivistických předpovědí. Naopak zatímco racionalistické předpovědi vykazovaly vysokou platnost (83,3 %) ve slovenském případě, v ČR byla jejich úspěšnost pouze 25%. V českém případě proto kongruence ukazuje primárně na konstruktivismus, který jako jediný dokáže adekvátně vysvětlit klíčovou roli Václava Klause ve sledovaném procesu. OL a LI pak kromě „fenoménu Klaus“ akcentují i vypuknutí ekonomické krize. Celkové výsledky analýzy českého případu indikují, že jednání ČR bylo primárně motivováno logikou vhodnosti.

Naproti tomu u SR se klíčově jeví Mečiarovo politické selhání, které představovalo zásadní stimul pro radikální změnu orientace a rozvířilo slovenské národní identity. V kontrastu k nejasným identitám byl zájem vymanit se z izolace stabilní a předurčil tak výslednou identitu, kterou si SR prostřednictvím nové proevropské vlády osvojilo. Ačkoli na počátku převládlo jednání dle logiky výhodnosti, které determinovalo „vítěznou“ identitu, po jejím ustálení se tato nová identita stala široce konsensuální a na jejím základě převládla logika vhodnosti.

Hlavním poselstvím této práce je, že sledovanou problematiku nelze jednoduše „svázat“ a zaškatulkovat do striktně oddělených teoretických kategorií. Naopak, je třeba využít komplementárního přístupu, který umožňuje dělbou práce mezi dílčími aspekty a dokáže tak nabídnout komplexní vysvětlení variace vztahu ČR a SR k EMI.

Použitá literatura

- ASPINWALL, Mark. Government Preferences on European Integration: An Empirical Test of Five Theories. *British Journal of Political Science* [online]. 2007, 37(01), 89- [cit. 2016-05-12]. DOI: 10.1017/S0007123407000051. ISSN 0007-1234. Dostupné z: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0007123407000051
- BLATTER, Joachim, M. HAVERLAND. *Designing case studies: explanatory approaches in small-n research*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2012. Research methods series. ISBN 978-1-137-47257-1.
- EPSTEIN, Rachel A. a Juliet JOHNSONOVÁ. Uneven Integration: Economic and Monetary Union in Central and Eastern Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2010, 48(5), 1237-1260 [cit. 2016-05-10]. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02111.x. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-5965.2010.02111.x>
- CHECKEL, Jeffrey T. Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* [online]. 1999, 6(4), 545-560 [cit. 2016-05-10]. DOI: 10.1080/135017699343469. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/135017699343469>
- IDNES. *Proti přijetí eura je 69 procent Čechů. Odpůrců ubývá, ukázal průzkum* [online]. 12. 5. 2015 [cit./vid. 2016-05-13]. Dostupné z: http://ekonomika.idnes.cz/proti-prijeti-eura-je-69-procent-cechu-dsb-/eko_euro.aspx?c=A150512_165621_eko_euro_fih
- KOUBA, Karel: Využití Millových metod ve srovnávací politologii: metodologické předpoklady a problémy. *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis, Politologica* 6, 2008, s. 107–136.
- MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International*

Organization [online]. 1997, **51**(4), 513-553 [cit. 2016-05-10]. DOI: 10.1162/002081897550447. ISSN 15315088.

Dostupné z:

http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818397440171

PARÍZEK, Michal. Euro ano nebo ne? Český diskurz o euru. In: DRULÁK, Petr a Vladimír HANDL a kol. *Hledání českých zájmů: Vnitřní rozmanitost a vnější akceschopnost*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2010, s. 68–89. ISBN 978-80-86506-88-3.

RISSE, Thomas, D. ENGELMANN-MARTIN, H. J. KNOPE a K. ROSCHER. To Euro or Not to Euro?: The EMU and Identity Politics in the European Union. *European Journal of International Relations* [online]. 1999,**5**(2), 147–187 [cit. 2016-05-07]. DOI: 10.1177/1354066199005002001. ISSN 1354-0661. Dostupné z: <http://ejt.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354066199005002001>

SYSTÉM KOMITOLOGIE: ROLE ČLENSKÝCH STÁTŮ

Mgr. Kamila Bláhová

*Metropolitní univerzita Praha, Katedra mezinárodních vztahů
a evropských studií, obor Mezinárodní vztahy a evropská studia*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Kamila Bláhová

Abstrakt:

Předmětem diplomové práce je téma, které se týká systému přijímání sekundární legislativy a interakce mezi jednotlivými subjekty, jemuž se již od jeho počátku říká komitologie. Mechanismus kontroly členských států prostřednictvím souboru výborů Evropské komise je nedílnou součástí práva EU a už více než padesát let má bezpochyby bezprostřední dopad na společnost. Cílem práce je v rozsahu sedmdesáti stran hledat odpovědi na otázky, jak vznikl systém výborů a proč došlo k tak živelnému vývoji, jak se členské státy do systému komitologie v průběhu let zapojují a jak vznikalo nastavení kontrolních postupů až do současné situace. Fenomén komitologie je představen co nejkompexněji, namísto specializace na určitou, úzce vymezenou problematiku.

Abstract:

The subject matter of this dissertation concerns the system of accepting secondary legislation and interactions between particular subjects named from the entire beginning as a comitology. The mechanism of control from Member States through the complex of the committees of the European Commission is the integral part of the EU legislation and for more than 50 years has had a direct impact on the community. The main objective of this thesis covering 70 pages is to find answers as to how the system was established and why there was such elemental development, how the Member States have been involved during these years and how the setting of the control procedures has been organised to the present. The

comitology phenomenon is presented in the most complex way instead of specialisation to a specific, narrow issue.

Klíčová slova:

komitologie, akty v přenesené pravomoci, prováděcí akty, komitologický výbor, sekundární legislativa Evropské unie, Evropská komise, delegované pravomoci, prováděcí pravomoci, Lisabonská smlouva, životní prostředí

Klasifikace JEL:

F55, H77

Diplomová práce je dostupná zde:

<https://s-knihovna.mup.cz/katalog/l.dll?cll~P=183639>

Úvod

Evropská unie (EU) je výsledkem integračního procesu mezi evropskými státy, který po dlouhá léta formoval její institucionální a politickou architekturu až do dnešní podoby. Dělbá moci prošla v průběhu mnoha let poměrně významnými proměnami, které byly provázeny přesunem kompetencí mezi jednotlivými aktéry. Nejdůležitějšími aktéry jsou v rámci legislativního procesu tři instituce – Evropská komise (EK nebo Komise), Rada EU (Rada) a Evropský parlament (EP nebo Parlament). Přenos jasně definovaných kompetencí na Komisi zůstal ze strany členských států kontrolován pomocí soustavy vytvořených výborů, jejichž vztah s Komisí začal být označován pojmem komitologie.

Z metodologického hlediska je pro tuto diplomovou práci zvolena jednopřípadová studie. Ze základního dělení případových studií na jedinečné a instrumentální byla vybrána ta první větev, mnohdy označovaná jako vnitřní případová studie. Základní charakteristikou tohoto typu jednopřípadové studie je úsilí o celostní a hluboké porozumění komplexnímu fenoménu bez ambice přispět k prohloubení poznání o fenoménech jiných a uvádět cokoli teoreticky relevantního a zobecňujícího. Tato diplomová práce má charakter čistě

deskriptivní, to znamená, že zůstává u pouhého popisu dané reality bez přispění k tvorbě teorií. Může však poskytnout materiál pro pozdější pokusy o tvorbu hypotéz a teorií, přičemž interpretativní porozumění poskytuje přinejmenším stejnou vědeckou hodnotu jako teoretické vysvětlení (Drulák a kolektiv 2008: 29–60).

Strukturu diplomové práce tvoří tři základní kapitoly, které jsou dále rozčleněny na řadu dílčích podkapitol a oddílů. První kapitola je věnována historii komitologie na pozadí evropské integrace. Hlavní výzkumnou otázkou této kapitoly je: kdy, jak a proč vznikl systém komitologických výborů a jak se vyvíjel v čase. Následující kapitola už patří do období, které formuje přerod komitologie do současné podoby, a proto je tedy již součástí hlavního výzkumného tématu. Základní výzkumnou otázkou této kapitoly tedy je: jak došlo k přerodu komitologie a dalšímu vývoji po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Poslední kapitola zkoumá zdroje, které nám dávají odpověď na otázku: zda se Ministerstvo životního prostředí aktivně zapojuje do jednání v komitologických výborech a pokud ano, jakým způsobem. Třetí podkapitolu současně tvoří „mini-případová“ studie, která studuje interakce na úrovni výborů a jednotlivých účastníků jednání, tedy z pohledu zaměstnanců Ministerstva životního prostředí.

1. Vývoj komitologie a institucionální ukotvení

Komitologie není termín v Evropské unii nový, i když dnes je považován za historický a zastaralý. Tento mechanismus se zrodil již v rané fázi evropské integrace jako důsledek nárůstu legislativní agendy v souvislosti s formováním společného trhu a zejména v důsledku vzniku společné zemědělské politiky v šedesátých letech dvacátého století. V této době Rada začala využívat možnosti delegovat na Evropskou komisi různé výkonné pravomoci. Komitologie tedy nevznikla náhodou. Značný objem právních aktů, které bylo potřeba v té době přijmout, přiměl Radu, aby čím dál tím častěji začala přenášet prováděcí pravomoci na Komisi.

Původně nebyla komitologie v zakládacích smlouvách nikterak řešena, nicméně článek 155 Smlouvy o Evropském hospodářském společenství stanoví, že Komise „*vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přenese.*“ V komitologických výborech zasedají od počátku experti členských států z řad poradců, vědců a dalších kvalifikovaných osob, kteří jsou do výboru kooptováni neboli doplňováni volbou (Machytka 2011: 105). Počet těchto výborů, které byly často zřizovány *ad hoc*, se v čase mění, a to několikanásobně (Fiala a Pitrová 2009: 304).

Obrysy původních procedur platí v podstatě do současnosti, ale nyní jsou jakousi druhotnou součástí komitologie (Guéguen 2011: 26). Podíváme-li se na vztah mezi jednotlivými procedurami a typem výboru, dojdeme k jednoduchému závěru. Poradní výbory (*advisory committees*) neměly žádné pravomoci a ani jejich usnesení neneslo žádné právní následky. Jejich usnesení probíhalo formou nezávazných rozhodnutí, která patřila pod poradní proceduru. Naproti tomu řídicí výbory (*management committees*) mohly svým nesouhlasem s aktem Komise zapojit do celé záležitosti Radu. Za kladné stanovisko výboru se považovalo takové, které bylo přijato řídicím výborem kvalifikovanou většinou. Absence stanoviska výboru znamenala tichý souhlas. Řídicí výbory tedy používaly řídicí proceduru. Třetím typem výboru, který se datuje k počátečním formám komitologie, patří regulativní výbory (*regulatory committees*), prostřednictvím kterých se přijímaly akty tzv. regulativní procedurou (Bergström 2005: 43–83).

Vzhledem k tomu, že až do přijetí Jednotného evropského aktu nebyl systém komitologie kodifikován v primárním právu, sehrál v období sedmdesátých až osmdesátých let výraznou roli Evropský soudní dvůr. V roce 1987 začal platit Jednotný evropský akt, jenž dal z důvodu neuspokojivého vymezení komitologie prostor pro vznik tzv. prvního komitologického rozhodnutí (Úř. věst. L 197, 18.7.1987), které jednotlivé postupy blíže specifikuje. Rozhodnutí zavedlo čtyři základní

modely, přičemž celkový počet postupů se zvýšil na sedm. Rozhodnutím z roku 1999 (Úř. věst. L 184, 17.7.1999) došlo ke zrušení prvního komitologického rozhodnutí z roku 1987. Nový akt přinesl zjednodušení struktury komitologických výborů a také byla nově definována kritéria, podle nichž se budou procedury uplatňovat v konkrétních politikách. Druhá hlavní inovace daná rozhodnutím z roku 1999 spočívala v tzv. *droit de regard* Evropského parlamentu neboli právu kontroly.

Reforma komitologie z roku 2006 přinesla větší zapojení Evropského parlamentu do struktur komitologie, což se podařilo prostřednictvím nově vzniklého regulativního postupu s kontrolou (*regulatory procedure with scrutiny*), který přinesl EP faktické právo veta při přijímání aktů spolurozhodovacím postupem. Na základě požadavku Rady byl proveden screening celého *acquis*, který rozdělil v třetím komitologickém rozhodnutí (Úř. věst. C 255, 21.10.2006) prováděcí akty do dvou nových skupin: kvazi-legislativní opatření (obecného významu, jehož úkolem je dotvořit jiné než podstatné prvky legislativního aktu Unie – tzv. sekundární právo EU – podléhající regulativnímu postupu s kontrolou) a komitologie v užším smyslu, která se týká individuálních administrativních opatření, která doprovázejí ostatní akty EU, jež podléhají řídicí a regulativní proceduře (Machytka 2011: 110–114).

2. Přerod komitologie na akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty

Od poslední revize komitologie z roku 2006 neuplynulo do její další reformy zase tolik času, ale z hlediska evropské integrace bylo toto období nesmírně důležité. Evropská unie se postupně rozšířila na 27 členských států, a to samozřejmě již urgentně vyžadovalo kompletní revizi primárního práva, aby mohla Unie efektivněji fungovat. Poslední komitologické rozhodnutí nepřineslo zásadní reformu hierarchie legislativních aktů, po které se dlouhodoběji volalo (Hofmann 2009: 483), přijetí Ústavní smlouvy ztroskotalo na francouzském a nizozemském „ne“, a tak byla revize komitologie z roku 2006 a s ní nový

regulativní postup s kontrolou alespoň na nějakou dobu pro Komisi, Radu a Evropský parlament „sňatkem z rozumu“. Tato situace však nemohla vydržet dlouho (už také proto, že regulativní postup s kontrolou neměl v primárním právu právoplatnou oporu). Po resuscitaci diskuze o budoucnosti Evropy během německého předsednictví v roce 2007 začaly přípravy na novou (reformní) smlouvu (Fiala a Pitrová 2009: 195–198).

Lisabonská smlouva zavádí hierarchii norem sekundárního práva, neboť v článcích 289, 290 a 291 se jednoznačně rozlišuje mezi akty legislativními, akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty (Hofmann 2009: 482–505). Legislativní akty jsou přijímány řádným nebo zvláštním legislativním postupem. Akty v přenesené pravomoci podle čl. 290 Smlouvy o fungování EU (SFEU) jsou akty nelegislativní povahy s obecnou působností, jimiž se mění nebo doplňují některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Pravomoc přijímat tyto akty může být svěřena Evropské komisi pouze zákonodárným orgánem, jimiž jsou Rada a Evropský parlament. Legislativní akt vymezí cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci, a pokud to je potřeba, také postupy přijímání mimořádných opatření. Zákonodárce dále stanoví podmínky pro přenesení pravomoci.

Článkem 290 SFEU sice vznikl prakticky nový systém aktů v přenesené pravomoci, nicméně byla do něj vtisknuta základní pravidla dřívějších tzv. kvazi-legislativních opatření (obecného charakteru, kterým se doplňují nebo mění nepodstatné prvky základního legislativního aktu). Dá se tedy říci, že regulativní postup s kontrolou se systémem delegovaných aktů podle článku 290 SFEU má mnoho společného, ať už se jedná o úplné zapojení Evropského parlamentu, či stanovení základních charakteristik aktů, u kterých má být tento článek použit.

Pro případ aktů v přenesené pravomoci (čl. 290 SFEU) jsou komitologické výbory zrušeny. Pro řádný výkon a vydávání těchto aktů si Komise zajišťuje technickou

a politickou expertizu. Jedná se o stanoviska různých expertních skupin a autonomních národních expertů, kteří jsou podstatně levnější než původní komitologické výbory. Experti vyrovnávají informační deficit vzniklý zrušením příslušných výborů a navíc jejich zprávy jsou veřejně dostupné, čímž se zvyšuje transparentnost a srozumitelnost celého systému. Kontrolu nad tímto systémem vykonává jak Rada, tak Evropský parlament. Obě instituce mohou revokovat, měnit, upřesnit, rozšířit, zúžit či prodloužit mandát Komise.

Provádění čl. 291 SFEU, resp. přijímání tzv. prováděcích aktů předpokládalo přijetí nařízení EP a Rady, kterým se předem stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým Komise vykonává prováděcí pravomoce (tzv. komitologické nařízení). Komisi jsou prováděcí pravomoci svěřeny v případech, kdy je to nezbytné pro zajištění jednotných podmínek provedení právně závazných aktů. Pouze ve zvláštních případech, které jsou řádně odůvodněny a navíc spadají do společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jsou výkonné akty přijímány Radou. Jednání o podobě tohoto komitologického nařízení byla započata v roce 2009 a konečný výsledek nařízení byl přijat Evropským parlamentem a Radou v roce 2011.

V oblasti prováděcích aktů (čl. 291 SFEU) byly procesy v řídicích a regulativních výborech se všemi jejich pravomocemi nahrazeny novým přezkumným postupem (*examination procedure*). Obsah těchto aktů se zaměřuje na specifické, neplošné, nepodstatné administrativní záležitosti bez politického významu, neboť implementace evropské legislativy náleží členským státům a pouze ve specifických případech je žádoucí, aby prováděcí opatření zajišťovala Evropská komise. Kontrolní pravomoci jak EP, tak Rady upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

Toto nařízení je přímo použitelné ve všech členských státech a nahrazuje původní rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1999/468/ES, aniž by byly dotčeny již zahájené

postupy, v nichž některý z výborů zaujal stanovisko v souladu s tímto rozhodnutím. Přezkumné výbory povolují nebo odmítají příslušné prováděcí akty Komise. Tento postup by měl být použit všude tam, kde se jedná o značný dopad na rozpočet Unie, u návrhů, které mají dopad na mezinárodní dimenzi Unie, a u návrhů prováděcích aktů s obecnou působností. Dále se tento postup používá u návrhů s dopady do společné zemědělské politiky, společné rybářské politiky, s dopady na životní prostředí či na obchodní podmínky, bezpečnost anebo daně.

Z výše uvedeného přehledu základních změn lze konstatovat, že Lisabonská smlouva zahajuje novou etapu přijímání prováděcích předpisů, tzv. post-komitologickou. Většina komitologických procedur tak, jak je přineslo třetí komitologické rozhodnutí v roce 2006, sice ještě existuje, ale nově už jenom pro případy, kdy je potřeba řádně implementovat specifické akty přijaté před Lisabonskou smlouvou. Nově vykonávají kontrolu přímo orgány zákonodárců (tj. Rada a Evropský parlament), což má přinést celému systému vyšší demokratickou dimenzi. Zjednodušeně řečeno, kvazi-legislativní akty jsou nahrazeny akty v přenesené pravomoci (čili delegovanými) a komitologie v užším slova smyslu se transformovala do podoby prováděcích aktů.

3. Role České republiky v komitologii při přijímání aktů v oblasti životního prostředí

Analyzovaným případem předkládané případové studie je zkoumání jednání expertů z Ministerstva životního prostředí (MŽP) na pozadí současné situace v komitologii, tak jak bylo popsáno v předchozí kapitole, kterým se autorka snaží zodpovědět základní výzkumnou otázku, zda se Ministerstvo životního prostředí aktivně zapojuje do jednání v komitologických výborech a pokud ano, jakým způsobem.

Podle oficiálních stránek Evropské komise ke komitologickým výborům a v souladu se zprávou Komise o činnosti výborů v roce 2014 (včetně pracovního dokumentu, který tvoří její přílohu) pracovalo s nelegislativními akty

v oblasti životního prostředí celkem 31 komitologických výborů. Co se týče postupů, které byly ve výborech v oblasti životního prostředí aplikovány, je zřejmé, že se používají všechny typy výše uvedených procedur (poradní, přezkumný i regulativní s kontrolou) s tím, že bylo celkem přijato šestnáct prováděcích aktů a devatenáct opatření regulativním postupem s kontrolou, přičemž konečný součet všech akcí během stejného období (2014) čítá 38 jednání a 12 písemných postupů.

Na úrovni České republiky řeší všechny vztahy s Evropskou unií Výbor pro Evropskou unii, jenž je pracovním orgánem vlády pro stanovování a koordinaci pozic ČR v EU. Výbor pro Evropskou unii zasedá na úrovni svých členů nebo na pracovní úrovni. Praktickou činnost Výboru pro Evropskou unii potom zajišťuje Odbor koordinace evropských politik (OKE), přičemž při všech těchto činnostech úzce spolupracuje s jednotlivými ministerstvy a ostatními správními orgány. Statut Výboru pro EU ve svém čl. 10 odst. 6 stanoví, že instrukce pro jednání zástupců ČR v pracovních orgánech Rady, výborech EK a v orgánech určených na základě čl. 290 a 291 SFEU projednávají a schvalují resortní koordinační skupiny (RKS). Koordinační role Úřadu vlády je v tomto případě zajištěna členstvím v RKS. Z toho vyplývá, že na úrovni jednotlivých ministerstev je agenda EU koordinována v rámci rezortních koordinačních skupin, tedy i rezortní skupiny MŽP. Pozice na jednání komitologických výborů EK (resp. v orgánech určených na základě čl. 290 a čl. 291 SFEU) se formou instrukcí schvalují v rámci RKS MŽP.

Instrukce pro RKS MŽP zpracovávají dle Organizačního řádu MŽP jednotliví experti, kteří mají danou problematiku ve své kompetenci. Jedná se o běžné (neřídící) pracovníky, ale také o vedoucí oddělení a v jednotkách případů mohou instrukce zpracovávat sami ředitelé. Tato situace je však ve strukturách Ministerstva životního prostředí spíše ojedinělá. Jakmile daný expert instrukci zpracuje, nechá si ji schválit nadřízeným vedoucím pracovníkem (až do úrovně ředitele odboru, který je členem RKS MŽP). Po interním schválení v rámci odboru

(a případném zapracování úprav) ji následně předá oddělení EU, které všechny vztahy s Evropskou unií koordinuje. To zajistí další schválení RKS (ve většině případů tichou procedurou).

„Mini-případová“ studie zkoumá různé interakce z pohledu zaměstnanců Ministerstva životního prostředí. Této studie se během ledna až března roku 2016 zúčastnilo pět expertů, kteří přímo ve výborech zasedají, a sedm jejich nadřízených pracovníků (do úrovně náměstka). Vyhodnocení tohoto šetření autorka strukturovala do svých poznatků. V souladu s danou metodologií se i v tomto případě („mini-případové“ studie) jedná o pouhý popis dané reality, která má poskytnout materiál pro pozdější pokusy o tvorbu hypotéz a teorií, například na základě získání většího reprezentativního vzorku odpovědí (z několika dalších institucí či dokonce členských států).

Z odpovědí bylo zřejmé, že dotyční experti MŽP považují Komisi za zdatného vyjednávače, jehož zástupci se nebojí hájit zájmy Unie jako celku. Na druhou stranu, a přesně tak, jak poukazuje Brandsma (2013) ve svých závěrech, dokáže také ustoupit v případě, že se k návrhu nenajde potřebný konsenzus, a raději návrh stáhne a následně přepracuje, než aby riskovala nějakou zbytečnou konfrontací. Mezi nejvíce aktivní státy ve vyjednávání patří (pochopitelně) země, které se ve strukturách již stačily zorientovat (tzv. EU-15), s tím, že ale důraznější postoje obvykle zastávají větší státy, jako je Německo, Francie nebo Velká Británie. Ani skandinávské země nebo Nizozemí nezůstávají úplně pozadu. Z nových států se objevovalo v odpovědích nejčastěji Polsko. Současně ale bylo deklarováno, že i menší země (včetně ČR) se v hodně důležitých a citlivých otázkách v oblasti životního prostředí dokáží spojit a hovořit jedním hlasem.

Z rozhovorů také vyplynulo, že je na komitologii nahlíženo skutečně expertně, to znamená, že se v jejím rámci řeší technické otázky, které s politickou úrovní ve valné většině případů nesouvisí. Institucionální otázky jsou více méně pro tyto specialisty okrajovou záležitostí a víc než na kritiku

systému se zaměřují na odborné posuzování návrhů sekundární legislativy Unie. Podle nich má Ministerstvo životního prostředí všechny postupy formálně ošetřeny, ať už prostřednictvím Statutu resortní koordinační skupiny Ministerstva životního prostředí, nebo prostřednictvím svého Organizačního řádu.

Většina (nejen) specialistů domnívá, že zapojení (laické) veřejnosti není v systému prováděcích aktů nutné, protože se řeší čistě specifické, neplošné, nepodstatné administrativní záležitosti bez politického významu. Považují za dostatečné zapojení veřejnosti prostřednictvím tzv. *stakeholderů*. Dá se shrnout, že otázky demokratického deficitu a transparentnosti, dva nejvíce kritizované aspekty komitologie, jsou pro dotazovanou odbornou veřejnost zcela nepochopitelné, neboť se domnívá, že z důvodu charakteru prováděcích opatření není nutno, aby se neodborná veřejnost měla možnost zapojit. Proto ani nepocítují absenci transparentnosti, protože všechny subjekty, jež mohou do projednávaného návrhu vnést odborný (a tudíž žádoucí) pohled, informace v převážné většině dostanou včas.

Náměstci jsou s postupy pravidelně seznamováni, ale ve své kompetenci se zapojují pouze až když „hasí požár“, tj. v případě, že některý prováděcí předpis způsobí nějakou nepříjemnost, která se následně řeší až na politické úrovni. Proto se běžná komitologická agenda ani nekonzultuje s ministrem, jehož úkolem je zejména hájit zájmy České republiky na půdě Rady (pro životní prostředí). Stejně jako u náměstků, obvyklá prováděcí opatření jsou tak říkájíc „pod jeho rozlišovací schopností“. Pouze v případě, že se z odborného tématu stane téma politické, potom je ministr samozřejmě informován, aby dokázal případnou krizi odvrátit a pozici Ministerstva životního prostředí vysvětlit.

Závěr

Cílem diplomové práce bylo komplexně zachytit a podrobit rozboru systém komitologie jak z historického pohledu, tak v jeho nové éře, která nastala po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, tj. po roce 2009, a následnou aplikaci na zapojení

členských států. Příkladem zapojení členských států, resp. jedné instituce, jejíž zapojení v systému se předpokládá, se stalo Ministerstvo životního prostředí České republiky. Analýza se nejprve soustředí na historické zachycení všech podstatných souvislostí vzniku komitologie, popis mechanismů kontroly ze strany členských států a po živelném vývoji v jejím začátku následně zobrazí všechny historické milníky tohoto fenoménu, včetně rozboru změn jednotlivých postupů. Fenomén komitologie je představen co nejkomplexněji, včetně jednotlivých historických fází jeho vývoje a zachycení daných postupů. Současně také byla objasněna aktuální podoba mechanismů a zapojení členských států do kontroly po přerodu komitologie, včetně detailního rozboru formálních postupů České republiky při jednání v komitologických výborech a zapojení zástupců Ministerstva životního prostředí ČR, a to na praktických příkladech.

Použitá literatura

- Bergström, C. F. (2005). *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. Oxford: Oxford University Press.
- Brandsma, G. J. (2013). *Controlling Comitology: Accountability in a Multi-Level System*. New York: Palgrave Macmillan.
- Drulák, P. a kolektiv (2008). *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. První vydání. Praha: Portál.
- EP a Rada EU (2011). *Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011* [online] (Úř. věst. L 55, 28.2.2011) [cit. 2016-03-27]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:055:FULL&from=EN>.
- Evropské hospodářské společenství (1957). *Smlouva o EHS* [online] (Úřední věstník EU – nezveřejněno) [cit. 2016-01-01]. Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=CS>.

- Evropská unie (2008). *Smlouva o fungování EU*, konsolidované znění [online] (Úř. věst. C 115, 9.5.2008) [cit. 2016-10-11]. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf.
- Fiala, P., Pitrová, M. (2009). *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, druhé, doplněné a aktualizované vydání.
- Guéguen, D. (2011). *Komitologie: Boj o moc v EU?* 1. české vydání. Brno: BMS Creative.
- Hofmann, H. (2009). Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality [online databáze]. *European Law Journal*, r. 15, č. 4 [cit. 2016-03-15]. Dostupný z: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=4b3011d2-c04c-4297-8063-b59f698f380b%40sessionmgr4004&hid=4203>.
- Machytka, D. (2011). Komitologie jako hybný mechanismus evropské integrace. *Současná Evropa*, č. 2, [cit. 2016-01-01]. Dostupný z: <http://www.vse.cz/se/cislo.php?cislo=2&rocnik=2011>.
- Ministerstvo životního prostředí (2014) – Příloha k č.j.: 4523/M/14, 62788/ENV/14. *Statut Resortní koordinační skupiny Ministerstva životního prostředí*.
- Ministerstvo životního prostředí (2015) – Dokument č.j.: 660/800/15 (45857/ENV/15). Služební předpis státního tajemníka č. 2/2015 – *Organizační řád Ministerstva životního prostředí*.
- Rada EU (1987). *Rozhodnutí Rady 87/373/EHS o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi* [online] (Úř. věst. L 197, 18.7.1987) [cit. 2016-02-09]. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31987D0373&from=EN>.
- Rada EU (1999). *Rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi* [online] (Úř. věst. L 184, 17.7.1999) [cit. 2016-03-03].

- Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0468&from=EN>.
- Rada EU (2006). *Rozhodnutí Rady 2006/512/ES, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi* [online] (Úř. věst. L 200, 22.7.2006) [cit. 2016-03-05]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0512&from=CS>.
- Rada EU (2015). Dokument Rady č. 11807/15 [online]. *Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2014*, s. 4 [cit. 2016-04-06]. Dostupný z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11807-2015-INIT/cs/pdf>.
- Úřad vlády ČR (2014). Příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 664 [online]. *Statut Výboru pro Evropskou unii* [cit. 2016-04-10]. Dostupná z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/statut-Vyboru-pro-EU.pdf>.
- Úřad vlády ČR (2014). Příloha č. 2 k usnesení vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 664 [online]. *Jednací řád Výboru pro Evropskou unii (vládní úroveň)*, [cit. 2016-04-10]. Dostupná z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/jednaci_rad_v-eu_2009.pdf.
- Úřad vlády ČR (2014). Příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 664 [online]. *Jednací řád Výboru pro Evropskou unii (pracovní úroveň)*, [cit. 2016-04-10]. Dostupná z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/vybor_eu_jr_prac_uroven.pdf.

SROVNÁNÍ IMPLEMENTACE UNIJNÍ AZYLOVÉ POLITIKY V ČESKÉ REPUBLICE A VE VELKÉ BRITÁNII

Mgr. Irena Drdúlová

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, obor Právo

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Irena Drdúlová

Abstrakt:

Diplomová práce se zabývá azylovou politikou Evropské unie a její implementací ve dvou členských státech EU – ve Velké Británii a v České republice. V úvodu práce je obecně rozebrán vývoj tzv. společného evropského azylového systému, jeho východiska a sekundární legislativa, která byla přijata k jeho naplňování.

Touto sekundární legislativou jsou i dvě směrnice – kvalifikační (2004/83/ES) a procedurální (2005/85/ES) – a jejich přepracovaná znění (směrnice 2011/95/EU a 2013/32/EU), jejichž implementací se práce zabývá. Předmětem je srovnání provedené implementace těchto směrnic v každé zemi zvlášť, s tím, že jsou vytyčeny problémové úseky. Pro srovnání provedené implementace byla rozebrána také judikatura národních soudů a jejich přístup k právním předpisům, do nichž bylo právo EU implementováno.

Práce poskytuje odpověď na otázku, která ze zemí – Velká Británie nebo Česká republika – implementovala unijní azylovou politiku lépe a zda obě země byly schopny dostat svému členství v EU a povinnostem, které jim z členství vyplývají.

Abstract:

The diploma work deals with asylum politics of the European union and policy implementation in two Member States of the EU – in the United Kingdom and in the Czech Republic. In the introduction to this work, the evolution of the Common

European asylum system is generally analysed, together with the basis of the system and the secondary legislation adopted for its implementation.

This secondary legislation also consists of two directives – qualification directive (2004/83/EC) and procedural directive (2005/85/EC) and its recast (directives 2011/95/EU and 2013/32/EU). The work also deals with the implementation of the directives. The subject of the work is the comparison of the implementation of these directives in each country separately, with respect to problematic areas. For comparison of implementation the work also analyses the case law of national courts, and their attitude to legislation, in which EU law was implemented.

This work provides an answer to the question, which of the countries – the UK or the Czech Republic has implemented EU asylum policy better, and whether both countries were able to meet their EU membership obligations.

Klíčová slova

Společný evropský azylový systém, Dublinský systém, Evropská unie, Velká Británie, Česká republika, kvalifikační směrnice, procedurální směrnice, přepracované znění kvalifikační a procedurální směrnice, uprchlík, azyl, mezinárodní ochrana, doplňková ochrana, lhůty pro vyřízení žádosti o azyl, bezpečná země původu, seznam bezpečných zemí původu, společný seznam EU bezpečných zemí původu.

Klasifikace JEL:

JEL: K37

Diplomová práce je dostupná zde:

https://theses.cz/id/dposxz/DP_Drdlov.pdf

Úvod

Za účelem harmonizace azylové politiky v rámci Evropské unie (dále též „EU“) byly vytvářeny normy společného evropského azylového systému (dále jen „SEAS“). Je však otázkou, do jaké míry se jednotlivým státům daří zavádět tento systém do svých právních řádů. Pro odlišení České republiky (dále též „ČR“) a Velké Británie je nutné se zaměřit na rozlišný systém právní kultury v každé ze zemí, kdy na jedné straně je právo tvořeno psanými prameny a na druhé straně, kromě jiného, také soudními rozhodnutími. Společným prvkem pro oba státy je ale právě právo EU.

Předmětem diplomové práce je pak úroveň provedené implementace – jak se každá ze srovnávaných zemí s implementací azylové politiky vypořádala. Implementovány byly především směrnice, které vznikaly od roku 2003 až do současnosti, neboť všechny pro tuto práci relevantní směrnice byly přepracovány do roku 2013 a lhůta pro jejich implementaci také již uplynula.

Pro zpracování práce bylo třeba využít jednoduchou srovnávací metodu – srovnání směrnic EU, britského a českého práva, kdy právo EU má být v těchto právních řádech obsaženo na základě implementace. Pokud byl nalezen při tomto srovnání problém v implementaci, byl zahrnut do této práce. Ne ve všech případech se jedná vysloveně o problém, který by se později dostal k soudům. Každá problematika byla rozebrána pokud možno jen krátce, tak aby mohla být srovnána implementační činnost obou států na co největším množství „vzorků“.

Práce je řazena kromě úvodu a závěru do 3 velkých kapitol, které jsou dále členěny na podkapitoly. První kapitola se vztahuje k rozvoji azylové politiky EU, další dvě kapitoly se pak zabývají implementací unijní azylové politiky ve Velké Británii a v ČR a jejich podkapitoly jsou řazeny v podstatě stejným způsobem. Nejprve bylo třeba se zastavit u právního rámce obecně a poté přichází na řadu jednotlivé směrnice.

1. Rozvoj azylové politiky Evropské unie

Základ pro rozvoj azylové politiky Evropské unie byl položen v mezinárodním právu Úmluvou o právním postavení uprchlíků (tzv. Ženevská úmluva), která byla přijata Valným shromážděním OSN v Ženevě dne 28. července 1951. Jejím hlavním přínosem pro azylovou oblast byla definice uprchlíka, která se později v téměř nezměněné podobě objevila i v sekundárním právu EU týkajícím se mezinárodní ochrany.

Mezi jeden z hlavních stavebních kamenů SEAS patří tzv. Dublinský systém, kterým je v rámci členských států EU a dále Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska určován jediný stát, který meritorně projedná žádost cizince o mezinárodní ochranu a ve věci rozhodne, ať je žádost o mezinárodní ochranu podána kdekoli na území těchto států (Ministerstvo vnitra 2014: 13). Tento systém tvoří především nařízení, z nichž poslední je tzv. nařízení Dublin III. Dublinský systém řeší dva hlavní problémy, které se v rámci azylové politiky vyskytují. Jedná se o tzv. jev „*refugee in orbit*“, při němž jde o situaci, kdy ani jeden členský stát není ochoten převzít odpovědnost a vyřídit žádost o mezinárodní ochranu daného cizince, a tento v podstatě bloudí mezi členskými státy EU (Kosař a kol. 2010: 13). K druhému jevu, tzv. „*asylum shopping*“, dochází tehdy, když se cizinec přemísťuje mezi členskými státy EU, ať už proto, že měl v jiné členské zemi EU neúspěch se svou žádostí o azyl a v jiném ji podá znovu anebo podá žádost o azyl v několika zemích zároveň (Kosař a kol. 2010: 13).

U SEAS je důležité zmínit tzv. dokumenty politické, ze kterých vlastně vzešlo sekundární právo EU. Tyto dokumenty položily teoretické cíle v této oblasti a umožnily tak vznik SEAS. Jedná se především o závěry z jednání Evropské rady v Tampere v roce 1999 a na ně navazující programy. Posledním z nich je Post-Stockholmský program z roku 2014.

Závaznými dokumenty – tedy sekundárními prameny práva EU v této oblasti – jsou především směrnice. SEAS byl tvořen dvoufázově. První fáze měla za cíl provést alespoň základní harmonizaci národních azylových systémů pomocí

přijetí minimálních standardů (Ministerstvo vnitra 2015: 18). V této fázi byly především přijaty směrnice přijímací, kvalifikační a procedurální. Druhá fáze vytváření SEAS pak nutně spočívá ve zvyšování zavedených standardů (Ministerstvo vnitra 2015: 19). Zde byla uložena povinnost přijmout legislativním postupem opatření týkající se SEAS a to nejen Radě, ale také Evropskému parlamentu. Tato fáze je sice formálně ukončena již účinným nařízením Dublin III a přepracovanými směrnici, ale s implementací právě těchto směrnic ještě mohou nastat problémy.

2. Implementace unijní azylové politiky ve Velké Británii

2.1 Systematika zákonů Velké Británie

Pro započetí s komparací práva EU a britského práva, a tedy úspěšností implementace ve Velké Británii, je nutné se zorientovat v systému tohoto práva. Kromě tzv. *judicial precedents* (soudní rozhodnutí), které jsou základem systému *common law* (Slapper, Kelly 2001: 20), jsou velmi důležitým pramenem práva tzv. *Acts of Parliament* (Feldman a kol. 2009: 20). Tyto zákony parlamentu jsou hlavním nástrojem pro implementaci práva EU ve Velké Británii. Je nutné k nim však přiřadit ještě tzv. *Rules a Regulations*, které můžeme označit za prováděcí předpisy zákonů parlamentu.

2.2 Implementace azylových směrnic EU ve Velké Británii

Velká Británie má společně s Irskem stanovenou dobrovolnou účast na přijímání sekundární legislativy v podobě směrnic. Dobrovolná účast se projevuje tak, že Velká Británie může do tří měsíců od předložení návrhu nebo iniciativy písemně sdělit, že se chce účastnit přijímání a používání navrženého opatření a na základě tohoto sdělení je jí to umožněno.

V azylovém sektoru se Velká Británie účastní přijímání a používání azylových směrnic přijímací, kvalifikační a procedurální z let 2003, 2004 a 2005, ale už se neúčastní přijímání a používání jejich přepracovaných znění z let 2011 a 2013. Tato skutečnost je velmi podstatná, neboť se tím

odlišuje pozice Velké Británie od ostatních členských států EU včetně České republiky, které jsou vázány novým zněním směrnice.

2.3 Implementace kvalifikační směrnice 2004/83/ES ve Velké Británii

Tato směrnice se vztahuje na otázku přiznávání postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, osobám, které jsou státními příslušníky třetích zemí nebo osobami bez státní příslušnosti. Jde o směrnici, která poskytuje základní právní rámec především vymezením jednotlivých pojmů, a umožňuje tak jednodušší přijímání dalšího sekundárního práva EU.

Mezi hlavní pojem směrnice 2004/83/ES patří definice pojmu uprchlík. Tato se velmi podobá definici, která je obsažena v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, jak již bylo zmíněno v kapitole 1. Rozdílem je to, že definice v Úmluvě je širší, neboť přiznává postavení uprchlíka všem osobám, které se nachází mimo svou vlast. Směrnice 2004/83/ES v čl. 13 uvádí, že pokud někdo splňuje podmínky pro získání postavení uprchlíka, členské státy EU mu toto postavení přiznají. Samotné přiznání postavení uprchlíka je ovšem aktem deklaratorním. Tedy pokud má někdo postavení uprchlíka, dojde přiznáním jen k potvrzení stávajícího stavu.

Jak již bylo zmíněno, v právu Velké Británie hrají také velkou roli tzv. *judicial precedents* (soudní rozhodnutí). Na judikaturu britských soudů jsem se zaměřila v několika oblastech. Jednou z nich bylo odnětí postavení uprchlíka, kdy tento institut není vůbec upraven v Úmluvě o postavení uprchlíků, kdežto ve směrnici 2004/83/ES je. Tuto problematiku řešil *Upper Tribunal* v případě *Cuonga Van Dang vs Secretary of State for the Home Department* (dále jen „SSHD“). Soud uvedl, že je třeba jasně rozlišovat oba nástroje – Úmluvu a směrnici –, protože statusy, které každá z nich přiznává jednotlivci, jsou různé a nezávislé (*Upper Tribunal* 2013: 24). Směrnice jde nad rámec Úmluvy, protože poskytuje osobám

uznaným za uprchlíky povolení k pobytu nejméně na 3 roky. Z toho pak vyplývá i potřeba zavést institut odnětí postavení uprchlíka ve směrnici 2004/83/ES, a tím pádem i v britském právu.

Vedle postavení uprchlíka obsahuje směrnice 2004/83/ES úpravu tzv. doplňkové ochrany. Tento institut se využije pro osoby, které není možno považovat za uprchlíky a u nichž existují závažné důvody domnívat se, že pokud by se vrátily do země svého původu, byly by vystaveny reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu, přičemž tyto osoby nemohou nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechtějí přijmout ochranu dotyčné země.

Ostatní články směrnice 2004/83/ES, které poskytují minimální nároky na práva a výhody (např. právo na zdravotní a sociální péči, přístup k zaměstnání nebo ke vzdělání), byly ve Velké Británii provedeny velice pečlivě tak, že provedení přesně odpovídá směrnici.

2.4 Implementace procedurální směrnice 2005/85/ES ve Velké Británii

Tato směrnice stanovuje minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Obsahově tudíž navazuje na směrnici 2004/83/ES, která podala definici uprchlíka. Na implementaci směrnice 2005/85/ES ve Velké Británii můžeme nahlížet jako na zdařilou – veškerá ustanovení byla srovnána s vnitrostátní úpravou a právní předpisy byly doplněny jen tam, kde předchozí úprava chyběla (Asylum Aid 2015: 26).

V této kapitole se dostala ve velkém ke slovu judikatura britských soudů. Byla rozebrána ta judikatura, která se týkala problematických ustanovení směrnice 2005/85/ES.

Jednou z problematických oblastí je doba, po kterou je vedeno posuzovací řízení. Je stanoveno, že žádosti o azyl mají být v tomto řízení zpracovávány co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení. Ne vždy se však daří toto ustanovení dodržovat a průtahy v řízení jsou nevyhnutelné. Sama směrnice proti nim nestanoví žádný opravný prostředek,

ale soudy v zájmu zachování spravedlnosti často rozhodují, že takové průtahy jsou nezákonné. Jako nápravu pak doporučují udělení neomezeného povolení k pobytu (England and Wales Court of Appeal 2007: 27).

Za další problematickou oblast můžeme označit institut bezpečné země původu. Důsledkem je to, že když má žadatel státní příslušnost bezpečné země původu nebo je osobou bez státní příslušnosti a dříve v takové zemi bezpečně pobýval, je jeho žádost považována za nedůvodnou. Na základě směrnice 2005/85/ES je seznam těchto zemí určen v každém členském státě EU pro každý z nich vnitrostátně. Ve Velké Británii přísluší tento úkol *Secretary of State*. Právě zařazení země na tento seznam bylo jedním z častých problémů, které soudy řešily. Ve většině případů však soudy neshledaly námitky žadatelů důvodnými a země tak na seznamu zůstala. Jedinými výjimkami jsou doposud Jamajka (Supreme Court 2015: 29) a Bangladéš (England and Wales High Court 2005: 30), které musely být ze seznamu vyřazeny. Přesto však soudy daly v mnoha případech žadatelům za pravdu v tom, že v jejich konkrétním případě je nebezpečí, které jim v zemi hrozí, tak velké, že není možno prohlásit jejich žádost za nedůvodnou (England and Wales Court of Appeal 2011: 29), i když země, ze které pochází, je označena za bezpečnou zemi původu.

3. Implementace unijní azylové politiky v České republice

3.1 Přepřacované znění kvalifikační směrnice 2011/95/EU

Jelikož všechny azylové směrnice byly přepřacovány, bylo nutné se zabývat i jejich novější verzí, kterou je v případě kvalifikační směrnice směrnice 2011/95/EU. Je to nutné z toho důvodu, že se ČR na rozdíl od Velké Británie účastní i druhé fáze SEAS a je tak touto směrnicí vázána.

Změny, které nastaly ve znění kvalifikační směrnice, nejsou nijak rozsáhlé. Spíše se jedná o změny pojmové, jako např. používání jednotného pojmu „osoba požívající

mezinárodní ochrany“ pro osoby, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany.

3.2 Implementace kvalifikační směrnice 2011/95/EU

V České republice je veškerá azylová problematika obsažena v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Implementace směrnice 2011/95/EU do českého právního řádu však neproběhla nejlépe.

To je vidět především na již zmiňovaném nejdůležitějším pojmu – uprchlík. Tato definice totiž v zákoně o azylu není vůbec obsažena, i když s pojmem uprchlík zákon pracuje. Zákon o azylu totiž nerozlišuje mezi pojmem „azylant“, který sám používá, a pojmem „uprchlík“ ve smyslu Ženevské úmluvy a obou kvalifikačních směrnic (2004/83/ES a 2011/95/EU) (Kosař a kol. 2010: 32). Uprchlíkem se osoba stane okamžikem, kdy naplní znaky definice uprchlíka, kdežto azylantem je osoba, které byl azyl již udělen. I když se ze zásady jedná o pojmy oddělené, poslední dobou se rozdíly mezi nimi začínají stírat. Především je pak pojem „uprchlíka“ používán v těsné blízkosti „žadatele o azyl (o mezinárodní ochranu)“ (Honousková 2008: 33). Žadatelem je myšlena osoba, která podala žádost o mezinárodní ochranu, o níž ještě nebylo pravomocně rozhodnuto, a azylantem pak osoba, o jejíž žádosti již bylo kladně rozhodnuto.

I když zákon o azylu neobsahuje definici uprchlíka, obsahuje alespoň definici „pronásledování“, a to v § 2 odst. 4 zákona o azylu, kdy pronásledování je jedním z definičních znaků uprchlictví. Ovšem i s implementací tohoto pojmu se vyskytly problémy, které byly napraveny (i když ne všechny) až s účinností od 18. 12. 2015, což je velmi vzdáleno datu 21. 12. 2013, kdy měla být směrnice 2011/95/EU implementována.

Pro doplnění definice pronásledování, které bývá jednoduše vysvětlováno jako: „závažná újma + selhání vnitrostátní ochrany = pronásledování“ (Kosař a kol. 2010: 34),

je nutné rozebrat ještě další pojmy, a to původci pronásledování, poskytovatelé ochrany a vnitrostátní ochrana.

„Původci pronásledování“ jsou definováni v čl. 6 směrnice 2011/95/EU, který se nevztahuje jen na osoby, které jsou uprchlíky a žádají o azyl, ale také na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu. Ani implementace tohoto pojmu do azylového zákona neproběhla zdařile. Je však možné říci, že již opět došlo k nápravě novelou z roku 2010, ještě předtím však zaplnil legislativní mezeru Nejvyšší správní soud.

Stejně tak implementace pojmů „poskytovatelé ochrany“ a „vnitrostátní ochrana“ neproběhla bezproblémově. Český zákonodárce vždy zvolil takový přístup implementace, že se stejně do několika let musel vrátit a dané ustanovení doplnit, což není možné považovat za správný přístup.

Obecně nadále platí, že pro získání azylu musí osoba naplňovat postavení uprchlíka, ale důvody pro udělení azylu si každá země EU stanovuje sama. V ČR máme tedy azyl „ústavní“, který vychází z Listiny základních práv a svobod, dále „konvenční azyl“, který vychází z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a kvalifikační směrnice 2011/95/EU (Kosař a kol. 2010: 36). Vedle těchto dvou základních typů azylu existují v ČR ještě azyl za účelem sloučení rodiny a humanitární azyl. Azyl za účelem sloučení rodiny sice nevychází z kvalifikační směrnice 2011/95/EU, ale jeho zakotvení odpovídá tomu, že členské státy EU mají zajistit, aby byla zachována celistvost rodiny. Humanitární azyl naopak nemá v právu EU vůbec žádnou oporu. Jeho podstatou je poskytnout správnímu orgánu možnost poskytnout azyl i v těch případech, kdy by bylo „nehumánní“ azyl neposkytnout (Nejvyšší správní soud: 2004: 38).

Dalším institutem mezinárodní ochrany je již zmiňovaná doplňková ochrana. V přepracovaném znění kvalifikační směrnice 2011/95/EU nedošlo ke změně oproti původnímu znění směrnice z roku 2004. Český zákonodárce při implementaci tohoto institutu udělal opět několik neuvážených kroků, které spočívaly buď v tom, že nebyly převzaty určité

části definice (např. „v zemi původu“), s tím odůvodněním, že nejsou v zákoně o azylu používány, anebo nebyly odůvodněny pro jistotu vůbec. S takovými důvody však nelze než nesouhlasit. Neboť pokud existuje nějaký pojem, který je směrnicí používán a není v zákoně o azylu, je právě úkolem zákonodárce jej doplnit. Zvláště když je tento pojem důležitý pro zúžení rozsahu dané definice nebo jde o naplnění všech požadavků tzv. vážné újmy, která je definičním pojmem doplňkové ochrany.

3.3 Přepřacované znění procedurální směrnice 2013/32/EU

Procedurální směrnice 2013/32/EU nahradila směrnicí 2005/85/ES. Mezi těmito směrnicemi je více rozdílů, než je možno nalézt mezi dvěma kvalifikačními směrnicemi (2004/83/ES a 2011/95/EU). K některým změnám, které nové znění procedurální směrnice přineslo, patří např. používání jednotného pojmu mezinárodní ochrany. Ten zahrnuje azyl, také však doplňkovou ochranu. Další změnou je to, že se procedurální směrnice 2013/32/EU již automaticky vztahuje na řízení o udělení doplňkové ochrany.

3.4 Implementace procedurální směrnice 2013/32/EU

Přepřacovaným zněním procedurální směrnice 2013/32/EU, která představuje druhou fázi budování SEAS, Velká Británie již vázána není, kdežto ČR ano. Implementace této směrnice do českého právního řádu proběhla až skoro s půlročním zpožděním, novelou č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. prosince 2015.

Mezi problematická místa implementace směrnice 2013/32/EU do českého právního řádu patří začlenění definice žadatele o mezinárodní ochranu. Nejedná se ani tak o problematické místo, spíše o fakt, že již měla být tato definice v zákoně dávno obsažena, neboť se nacházela v původním znění procedurální směrnice 2005/85/ES.

Novinka, kterou směrnice 2013/32/EU zavádí, se týká lhůt v řízení o posouzení žádosti. Tato problematika byla již načata u kapitoly č. 2 k Velké Británii. Co bylo zachováno, je povinnost dokončit řízení o posouzení žádosti co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení, a dále povinnost informovat žadatele o prodlení, pokud není možné žádost vyřídit do 6 měsíců. Vedle toho je zaveden obecný pojem, kdy ministerstvo musí vydat rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany bez zbytečného odkladu (ve směrnici 2013/32/EU je pak použit podobný pojem „co nejdříve“), nejpozději však do 6 měsíců od poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nebo ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany a o vrácení k novému projednání.

Velmi zajímavou otázkou je definování institutu bezpečné země původu. Obsah pojmu se přepracováním procedurální směrnice nezměnil. Avšak důsledkem toho, že je země označena za bezpečnou zemi původu, už dle směrnice 2013/32/EU není automatické považování žádosti za nedůvodnou, jako tomu bylo dle směrnice 2005/85/ES. Nově dle čl. 36 odst. 2 směrnice 2013/32/EU samy členské státy EU ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití tohoto pojmu. Zákon o azylu se dále přidržuje původního označování žádosti o mezinárodní ochranu za zjevně nedůvodnou, je-li země původu žadatele označena jako bezpečná země původu. V takovém případě je umožněno zamítnutí žádosti.

Co se týče označení země za bezpečnou zemi původu, dle čl. 37 směrnice 2013/32/EU mohou takové označení provést samy členské státy tak, jak to již připouštěla směrnice 2005/85/ES. Seznam bezpečných zemí původu v České republice vede a stanovuje vyhláškou Ministerstvo vnitra. Evropská komise vytvořila v roce 2015 návrh nařízení, které by umožnilo sestavit společný seznam EU bezpečných zemí původu, jenž by byl závazný pro všechny členské státy EU

(Evropská komise 2015: 46). Má se jednat o základní nástroj na podporu rychlého vyřizování žádostí, které jsou pravděpodobně nedůvodné, a především umožnit všem členským státům EU využít institutu bezpečné země původu, resp. i těm státům, které dosud nevytvořily svůj vnitrostátní seznam. Vnitrostátní seznamy zůstanou zachovány v takové podobě, že budou moci obsahovat země, které nebudou na společném seznamu EU.

Poslední otázkou rozebranou v souvislosti s implementací procedurální směrnice 2013/32/EU do českého právního řádu je problematika opravných prostředků, neboť u ní došlo k výrazným změnám při přepracování směrnice. Ve směrnici 2013/32/EU je stanovena povinnost členských států EU zavést opravný prostředek, který bude obsahovat úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU. V českém prostředí to znamená, že při rozhodování o opravném prostředku – žalobě proti rozhodnutí správního orgánu – musí mít soudy možnost podanou žalobu posoudit v kontextu aktuální situace ke dni rozhodování o opravném prostředku, a nikoliv ke dni rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jde tedy v zásadě o prolomení kasačního principu, na kterém je vystavěno české správní soudnictví.

Problém je v tom, že zákonodárce si toto všechno sice uvědomuje (jak vyplývá z důvodové zprávy k novele č. 314/2015 Sb.), ale přesto zvolil tzv. nulovou variantu implementace. Tedy nezahrnul do českého právního řádu skutečnost, že soudy ve správním soudnictví mají povinnost rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany na základě úplného a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky. Zákonodárce k tomu uvádí, že tato implementace není třeba, neboť soudy mohou dospět ke stejnému závěru na základě výkladu §§ 75, 52 a 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a také judikatury NSS a Ústavního soudu. Dále tvrdí, že pokud by i přistoupil k variantě novelizace (tedy že by skutečně došlo k implementaci), představovalo by to nemalý zásah do soudního

řádu správního, a kromě jiného by také došlo k navýšení vynakládaných finančních prostředků.

S tímto názorem však nejde než nesouhlasit. Soudy sice mohou dospět k žádanému závěru pomocí zákonodárcem uvedeného výkladu soudního řádu správního, to však neznamená, že by tím Česká republika správně implementovala směrnici 2013/32/EU. Zákonodárce tímto také klade zbytečně velké nároky na soudce, a to jen z toho důvodu, že sám není schopen dostát unijním závazkům.

Argument, že by došlo k velkému zásahu do soudního řádu správního, je spíše projevem lenosti zákonodárce, kterému se nechce pouštět do rozsáhlých změn, při kterých by muselo Ministerstvo vnitra úzce spolupracovat s Ministerstvem spravedlnosti. Tento argument je o to nepochopitelnější, když je sice uváděno, že se jedná o prolomení kasačního principu, ale přitom se současně v soudním řádu správním nacházejí ustanovení, která již takovým prolomením jsou – např. § 81 odst. 2 soudního řádu správního o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, kdy soudy rozhodují na základě stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

3.5 Důsledky nedostatečné implementace směrnice

Z výše uvedeného vyplývá, že implementace azylových směrnic v České republice sice proběhla, ovšem zdaleka nebyla dokonalá. Je tudíž nutné upozornit na důsledky, které z toho pro Českou republiku a její obyvatele vyplývají.

Hlavním důsledkem je bezprostřední aplikovatelnost pravidel obsažených ve směrnici (Král 2003: 49). Dalším důsledkem je to, že Ministerstvo vnitra a vnitrostátní soudy budou muset dát přednost právu EU v souladu s doktrínou „přímého účinku“ a „nadřazenosti“ a neaplikovat ustanovení zákona o azylu, popř. alespoň relevantní ustanovení zákona o azylu vykládat eurokonformně (Kosař 2008: 49).

Závěr

Hlavní premisou této diplomové práce bylo zodpovědět otázku, která ze zemí – Velká Británie nebo Česká republika – se lépe

vypořádala s implementací azylové politiky EU. Jak již bylo řečeno v úvodu, nejedná se o země, které by byly založeny na stejném systému práva, avšak to, co mají společné, je právě právo EU.

V prvé řadě bylo třeba se zajímat o formu implementace – v jaké podobě oba státy přijímaly azylovou politiku EU. Velká Británie je sice postavena na dosti odlišném systému právní kultury než Česká republika, avšak jak vyplývá z první podkapitoly u Velké Británie, nabývají v britském právu psané prameny práva stále většího významu. A to především pokud jde o implementaci práva EU. Lze si totiž jen těžko představit, jak jinak by mohla být Velká Británie členem EU, kdyby neměla prostředky, jak včlenit právo EU do svého vnitřního právního systému. V České republice byla v tomto ohledu situace o poznání jednodušší, implementace se zde uskutečňuje zásadně pomocí novelizace zákona o azylu.

V práci jsem se zaměřila na dvě směrnice – kvalifikační (2004/83/ES) a procedurální (2005/85/ES) – a jejich přepracovaná znění (směrnice 2011/95/EU a 2013/32/EU). Odpovídalo to mému záměru, tedy srovnat implementaci v obou zemích na co nejvíce „vzorcích“, ale aby bylo možné se v práci neztratit.

U uvedených směrnic jsem vycházela primárně z ustanovení, jejichž implementace byla ve Velké Británii nedokonale provedena, nebo s problematikou ze směrnic, se kterou se musely vypořádat britské soudy. Od tohoto bodu jsem se také odrazila a snažila jsem se z něj nevybočit při zpracování kapitoly o České republice.

Pokud jde o odpověď na základní otázku této práce, je nutno konstatovat, že Velká Británie zvládla implementaci obou azylových směrnic, tj. procedurální a kvalifikační, lépe. Jistě ne ve všech ohledech. Zarážející je však už jen přístup českého zákonodárce, který často zavede jen část z ustanovení práva EU. A části, které vynechá, tam později doplní další novelou zákona o azylu. Nejvíce se tento problém objevuje u kvalifikační směrnice, viz podkapitola 3.2.1.

Český zákonodárce se také nešťastně staví k procesu implementace. Ne vždy je implementace provedena včas (např. implementace směrnice 2013/32/EU). A když už je tato konečně provedena, zákonodárce úmyslně vypustí implementaci některých částí, s tím, že se k nim možná vrátí v budoucnu. Jde např. o situaci rozebranou v podkapitole 3.4.4 Opravný prostředek.

Použitá literatura

Asylum aid 2015. „Country Report: United Kingdom“ [cit. 2015-07-11]. Dostupné z: <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>>.

Evropská komise 2015. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU* (COM(2015)0452)

<http://www.ipex.eu/IPEXL->

[WEB/dossier/document/COM20150452.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150452.do)

England and Wales High Court (Administrative Court) Decisions 2005. *Husan, R v Secretary of State for the Home Department*. [2005] EWHC 189 (Admin). Dostupné z: <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2005/189.html>>.

England and Wales Court of Appeal (Civil Division) 2011. *MD (Gambia), R v Secretary of State for the Home Department*. [2011] EWCA Civ 121. Dostupné z: <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/121.html>>.

England and Wales Court of Appeal (Civil Division) 2007. *R (S) v. The Secretary of State for the Home Department*. [2007] EWCA Civ 546. Dostupné z: <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2007/546.html>>.

- Feldman, D. a kol. *English public law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press.
- Honusková, V. 2008. „Pojem „uprchlík“ v *acquis* a jeho transpozice do vnitrostátního práva“. *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv: 21–45.
- Kosař, D. a kol. 2010. *Zákon o azylu: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR.
- Kosař, D. 2008. „Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus“. *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv: 57–66.
- Král, R. 2003. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck.
- Ministerstvo vnitra 2014. „Dublinský systém“. [2015-10-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>>.
- Ministerstvo vnitra 2015. „Společný evropský azylový systém“. [2015-10-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx>>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004-55.
- Slapper, G. Kelly, D. 2001. *The English Legal System*. 15. ed. New York: Routledge.
- Upper Tribunal 2013. *Cuong Van Dang v. The Secretary of State for the Home Department*. [2013] UKUT 43 (IAC). Dostupné z: <http://www2.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2013/00043_ukut_iac_2013_cd_vietnam.html>.
- United Kingdom Supreme Court 2015. *R (Jamaica) v Secretary of State for the Home Department*. [2015] UKSC 8. Dostupné z: <<http://www2.bailii.org/uk/cases/UKSC/2015/8.html>>.

EURÓPSKA ÚNIA NA CESTE K INŠTITUCIONALIZÁCIÍ PROCEDÚRY *SPITZENKANDIDATEN*. REALIZÁCIA OČAKÁVANÍ HLAVNÝCH PROPONENTOV?

Mgr. Lukáš Hamřík

*Masarykova univerzita v Brně, Fakulta sociálních studií, obor
Evropská studia*

Spracovateľ sylabu diplomovej práce: Mgr. Lukáš Hamřík

Abstrakt:

Cieľom práce je analýza procesu inštitucionalizácie a realizácie procedúry Spitzenkandidaten v EÚ. V centre sledovaného procesu inštitucionalizácie sú aktéri s vlastnými preferenciami a motiváciou. Tento proces prebiehal v určitom špecifickom kontexte, ktorý sa taktiež pokúsime zohľadniť. V prípade prvej realizácie procedúry vedúcich kandidátov v EÚ je našou ambíciou zhodnotenie toho, či boli konkrétni aktéri spokojní s realizáciou procedúry vo volebnej kampani v roku 2014, a v následnom procese nominácie predsedu Komisie. Výsledky analýzy ponúkajú jasnú predstavu o procese inštitucionalizácie. Závery založené na empirickej analýze taktiež poskytujú možné odpovede na viacero otázok spojených so vznikom a realizáciou procedúry Spitzenkandidaten v EÚ.

Abstract:

The aim of this thesis is to analyse a process of institutionalisation and realisation of the Spitzenkandidaten procedure in the EU. In the centre of observed process there are actors with their own preferences and motivation. This process took place in a concrete and specific context we will try to take into account. Our ambition in the case of realisation of lead candidates procedure is to evaluate whether the actors were satisfied with the realisation of the procedure in the electoral campaign in 2014, and also in the process of nomination of the Commission's President following the 2014 EP elections. The

outcomes of the analysis provide a clear understanding of the process of institutionalisation. Conclusions based on empirical analysis also provide possible answers on a number of issues associated with the development and realisation of Spitzenkandidaten procedure in the EU.

Kľúčové slová:

procedúra Spitzenkandidaten, vedúci kandidáti, voľby do EP, nominácia a voľba predsedu Komisie

Klasifikácia JEL:

D72, O52

Diplomová práca dostupná tu:

https://is.muni.cz/th/397559/fss_m/Hamrik__DP_.pdf

Úvod

Jedným z často diskutovaných aspektov vládnutia v EÚ v kontexte diskusií o demokratickom deficite je podoba boja o politickú moc v EÚ. Z tohto pohľadu je (resp. minimálne pred voľbami do EP v roku 2014 bol) absentujúcim elementom v politickom systéme EÚ *„boj o kontrolu politickej moci a politickej agendy (policy agenda) na európskej úrovni medzi súperiacimi skupinami, ktoré disponovali súperiacimi programami, kde víťazi a porazení tohto boja sú jasne identifikovateľní, a kde víťazi majú reálnu šancu byť v ďalších voľbách porazení a porazení majú šancu stať sa víťazmi“* (Hix 2008: 85).

Voľby do EP v roku 2014 mali predstavovať zmenu vyššie prezentovaného stavu politickej súťaže o moc v EÚ, a to predovšetkým z dôvodu inštitucionalizácie procedúry *Spitzenkandidaten* (SK). Základná myšlienka tejto procedúry je značne jednoduchá. Od politických strán na európskej úrovni sa očakáva, že strana nominuje svojho kandidáta na post predsedu EK, pričom kandidát strany, ktorá v samotných voľbách získa najviac hlasov (a teda aj kresiel v EP), by mal byť ako prvý zvažovaný pre zvolenie do funkcie predsedu EK (Kocharov

2014: 2). Procedúra vedúcich kandidátov teda môže vytvárať konkrétne a viditeľné prepojenie medzi kandidátom na post predsedu EK a individuálnym hlasom občana EÚ, ktorý odovzdá vo voľbách do EP danej strane na európskej úrovni (Hobolt 2014: 1532).

Cieľom diplomovej práce je: *a)* analyzovať proces inštitucionalizácie procedúry SK s primárnym záujmom kladeným na aktérov, ktorí do tohto procesu zasiahli, a ktorí sa podieľali na vzniku tejto procedúry a *b)* zhodnotiť, či bola procedúra SK realizovaná v súlade s očakávaniami hlavných proponentov myšlienky SK.

Z hľadiska výskumnej stratégie predstavuje táto práca jednopřípadovú štúdiu, nakoľko predmetom nášho záujmu je jeden prípad/fenómén, a to proces inštitucionalizácie a realizácie procedúry. S ohľadom na absenciu teoretických predpokladov, ktoré by mohli poskytnúť priestor pre testovanie hypotéz a ktoré by teda mohli predpovedať konanie konkrétnych aktérov v procese inštitucionalizácie, je možné túto prácu radiť k vnútorným (jedinečným) prípadovým štúdiám. Výskumné otázky budú zodpovedané prostredníctvom využitia metódy sledovania procesu (*process tracing*), a to vo forme detailnej narácie, pričom táto metóda bude doplnená o metódu obsahovej analýzy.

V úvodnej kapitole práce je autorovou ambíciou ilustrovať to, že inštitucionalizácia procedúry predstavuje významnú zmenu v inštitucionálnej rovine európskeho integračného projektu. Táto ambícia je realizovaná pohľadom na vývoj procedúry nominácie a voľby predsedu EK v primárnom práve ES/EÚ. Následne je prezentovaná samotná procedúra v kontexte primárnych dôvodov inštitucionalizácie a elementárnej myšlienky tejto procedúry, založených na vybraných aspektoch akademických diskusií o procesnej stránke politiky v EÚ. Kapitola reflektujúca súčasný stav poznania v oblasti výskumu spojenom s procedúrou SK, ako aj kapitola pojednávajúca o metodológii práce v tomto sylabe absentujú.

V empirickej časti práce je analyzovaný proces inštitucionalizácie a realizácie procedúry SK.

1. Nominácia/voľba predsedu Komisie v primárnom práve ES/EÚ

V tejto kapitole práce je prezentovaný proces nominácie a voľby predsedu EK od prijatia Zmluvy o založení ESÚO v roku 1951 až po prijatie Lisabonskej zmluvy v roku 2007, ako doposiaľ poslednej zmluvy revidujúcej primárne právo. Primárny dôraz je kladený na transformáciu tohto procesu s ohľadom na podobu inštitucionálnej spolupráce aktérov. V kontexte súčasnej platnej právnej úpravy procedúry pre nomináciu a voľbu predsedu EK je vhodné poukázať na dve významné zmeny zavedené Lisabonskou zmluvou, a to konkrétne: 1) nominácia kandidáta na post predsedu EK zo strany Európskej rady (ER) by mala vziať do úvahy voľbu do EP a 2) EP volí kandidáta ER (Úradný vestník EÚ 2007/C 306/01: článok 9d ods. 7). Práve formulácia príslušného článku vytvára priestor pre flexibilný výklad, pričom táto skutočnosť poskytuje EP určitý (i keď nepriamy) vplyv na nomináciu kandidáta na post predsedu EK.

2. Procedúra Spitzenkandidaten

Dlhodobý trend klesajúcej účasti občanov Únie vo voľbách do EP je častým, ale rozhodne nie jediným aspektom, ktorý je v kontexte súťaže o politickú moc v EÚ diskutovaný. Ďalšími, do popredia kladenými charakteristikami *politics* v EÚ, sú napr. absencia demokratickej volebnej súťaže o politické úrady, či absencia súťaže o samotné smerovanie Únie vo veci konkrétnych prijímaných politík (Hix 2008: 70).

V prvom prípade sa do centra pozornosti dostáva skutočnosť, že občania EÚ nedisponujú možnosťou „voľby“, ktorá je neodmysliteľnou súčasťou demokratického režimu. Občania nemajú (s ohľadom na inštitucionálne nastavenie európskej *polity*) skutočnú možnosť rozhodnúť vo voľbách o tom, kto a ako bude v EÚ vládnuť, a následne v ďalších

voľbách zhodnotiť, do akej miery naplnili zvolení zástupcovia očakávania elektorátu (Weiler 2016).

Na druhý zmieneny aspekt, ktorým je vzťah medzi politickou súťažou a konkrétnym smerovaním EÚ, je možné nahliadať z dvoch rovín, a to z hľadiska inštitucionálneho dizajnu EÚ a podoby volieb do EP, pričom tieto pohľady sa navzájom nevylučujú. Z inštitucionálneho hľadiska je dôležitá skutočnosť, že stanovovanie všeobecného smerovania Únie a politických priorít je kompetenciou ER v zložení hláv štátov alebo vlád členských štátov EÚ (European Union 2015a). Následne navrhovanie konkrétnych legislatívnych aktov na účely realizácie cieľov stanovených ER patrí do kompetencie EK ako jedinej inštitúcie na úrovni EÚ disponujúcej právom navrhovať legislatívu (European Union 2015b).

Takéto inštitucionálne nastavenie však umožňuje občanom ovplyvňovať smerovanie Únie v oblasti konkrétnych politík iba nepriamo, a to prostredníctvom: *a)* volieb do národných parlamentov a následného zastúpenia členského štátu v ER (pri stanovovaní politických priorít a smerovania EÚ), a taktiež pri zapojení ER do procesu nominácie potenciálneho predsedu Komisie alebo prostredníctvom *b)* volieb do EP s ohľadom na skutočnosť, že v znení platného primárneho práva EP volí kandidáta na post Komisie, ktorého navrhuje ER. Na základe uvedeného súhlasíme s tvrdením, že spojenie medzi preferenciami voličov, ktoré vyjadrujú vo voľbách do EP a konkrétnym legislatívnym programom a politickou orientáciou EÚ je pomerne slabé (Weiler 2016). Otázkou však zostáva, do akej miery (a či vôbec) vyjadrujú voliči vo voľbách do EP svoje preferencie vo vzťahu k činnosti Únie, jej inštitúciám, politikám (*policies*), atď. Súhlasíme však s konštatovaním, že voľby do EP mali (minimálne) pred voľbami v roku 2014 len málo spoločného s EÚ ako takou. V týchto voľbách absentoval politický boj medzi súperiacimi kandidátmi či politickými stranami na európskej úrovni o to, ktorá strana sa stane najsilnejšou politickou skupinou v EP, a tieto voľby boli zo strany voličov, médií a politických strán na

národnej úrovni vnímané ako prostriedok pre zhodnotenie politických strán pôsobiacich vo vláдах jednotlivých členských štátov EÚ (Hix 2008: 79-80).

3. Inštitucionalizácia procedúry *Spitzenkandidaten*

V tejto kapitole je prezentovaný proces inštitucionalizácie procedúry SK v EÚ v súlade s prvým výskumným cieľom práce. Proces vzniku SK bol sledovaný od roku 1995 do júla 2013. S prihliadnutím k rozsahu tejto kapitoly sú v tomto sylabe ilustrované len vybrané aspekty predmetného procesu.

3.1 Od Maastrichtu po Amsterdam

Zmluva o EÚ poskytla mandát pre konanie ďalšej medzivládnej konferencie (IGC) s cieľom zhodnotenia konkrétnych zmien, ktoré sa stali účinnými vstupom Zmluvy o EÚ do platnosti (Úradný vestník ES 92/C 191/01: článok N). V súlade s týmto mandátom vytvorila ER skupinu pre reflexiu zodpovednú za vypracovanie podkladu pre IGC v roku 1996, a zároveň požiadala inštitúcie EÚ o vypracovanie správ o fungovaní Zmluvy o EÚ (Consilium 1994). V kontexte procedúry SK sa ako najvýznamnejšia javí dôvodová správa k návrhu na zmenu procedúry voľby predsedu Komisie zo strany EP.

V dôvodovej správe je zo strany zodpovedného spravodajcu (Davida Martina) položená otázka, či by nebolo pre predsedu EK vhodnejšie, ak by bol volený Parlamentom. V takom prípade a zároveň v situácii, kedy by potenciálni kandidáti boli známi v predstihu je možné, že by sa voľba medzi kandidátmi stala jednou z tém diskutovaných v rámci volebnej kampane vo voľbách do EP, a tým by voľba predsedu Komisie predstavovala pridanú hodnotu pre kampaň, ktorá doposiaľ nepútala príliš veľký záujem verejnosti. Poskytnutie možnosti pre občanov Únie priamo ovplyvniť kompozíciu exekutívy by teda mohlo viesť k nárastu záujmu zo strany verejnosti. Radikálnejšou podobou prezentovaného návrhu (kandidáti známi v predstihu, voľba zo strany EP a význam tohto návrhu pre politickú súťaž na úrovni EÚ) by mohla byť situácia, kedy

by každá Európska politická strana vstupovala do volebnej kampane s vlastným kandidátom na post predsedu Komisie (European Parliament 1995: 15). Predmetná dôvodová správa dokazuje prítomnosť myšlienky vedúcich kandidátov v EP už v roku 1995.

3.2 Nárast politickej relevantnosti myšlienky SK ako reakcia na prijatie Amsterdamskej zmluvy

Prijatie Amsterdamskej zmluvy, a konkrétne v primárnom práve inštitucionalizované právo schválenia kandidáta ER na post predsedu EK zo strany EP, zapríčinilo potrebu EP prispôbiť sa tejto inovácii v danej procedúre. S ohľadom na túto skutočnosť bol Výbor pre ústavné záležitosti (AFCO) poverený vypracovaním „*Správy o inštitucionálnych dosahoch schvaľovania predsedu Komisie Európskym parlamentom a nezávislosti členov Komisie*“ (European Parliament 1998: 3).

Zodpovedným spravodajcom za prípravu správy bol v rámci výboru vymenovaný Giampaolo V. E. D'Andrea, ktorého neskôr nahradil Elmar Brok (European Parliament 1998: 3).

Prostredníctvom Brokovej správy avizoval EP snahu vytvoriť silné, jasné a verejné spojenie medzi nomináciou na post predsedu Komisie a rozhodnutiami, ktoré urobia občania Únie vo voľbách do EP. Motiváciou EP pre tento krok je pokračujúca snaha o redukciu nevyrovnanosti medzi participáciou občanov a politických síl na jednej strane, a úrovňou európskej integrácie, ktorá bola doposiaľ dosiahnutá na strane druhej (European Parliament 1998: 5).

Jednou z podôb tohto spojenia medzi preferenciami aktérov (či už elektorátu vo voľbách do EP alebo politických strán na európskej úrovni) a nomináciou predsedu EK je zváženie výsledkov volieb do EP a preferencií európskych politických strán zo strany členských štátov pri nominácii konkrétneho kandidáta na post predsedu EK. Druhým spôsobom žiadaného vytvorenia predmetného spojenia je z pohľadu EP prezentovanie potenciálnych kandidátov na pozíciu predsedu

EK počas predvolebnej kampane, pričom aktérmi navrhujúcimi/prezentujúcimi potenciálnych kandidátov by boli jednotlivé európske politické hnutia. Podľa EP je možné predpokladať, že v situácii, kde by politické strany/hnutia na európskej úrovni prezentovali pred voľbami potenciálnych kandidátov, by sa predvolebná kampaň orientovala na daných kandidátov, čo by sa následne mohlo prejavíť v náraste viditeľnosti volieb do EP, ktoré by sa stali politicky zaujímavejšími. Takáto zmena by následne mohla viesť k ukončeniu ľahostajnosti občanov EÚ vo vzťahu k voľbám do EP, pričom ako dôvod tejto apatie môže byť vnímaný špecifický inštitucionálny dizajn Európskej *polity*. Inštitucionálne nastavenie EÚ sa odlišuje od politických systémov členských štátov (vo veci boja o politickú moc) predovšetkým tým, že voľby do EP neobsahujú aspekt voľby, resp. neumožňujú občanom Únie ovplyvniť kompozíciu exekutívy EÚ. Prípadná zmena tohto stavu by viedla k nárastu demokratickej legitimizácie Únie (European Parliament 1998: 6, 17).

Z pohľadu EP to bola práve Amsterdamská zmluva a inovácia v procedúre nominácie predsedu EK, ktorá sa môže stať katalyzátorom významných zmien v rovine interinštitucionálnych vzťahov v EÚ. Príkladom potenciálnej budúcej zmeny v procedúre nominácie predsedu EK by mohla byť práve inštitucionalizácia procedúry SK, kde by potenciálni kandidáti boli hodnotení na základe svojich schopností sformovať parlamentnú väčšinu (European Parliament 1998: 6, 17).

3.3 Konvent o budúcnosti Európy – *Spitzenkandidaten* na „najvyššej úrovni“

Realizáciu Konventu o budúcnosti Európy môžeme v kontexte otázky politickej relevantnosti myšlienky SK v EÚ, ale taktiež v kontexte samotného procesu inštitucionalizácie tejto procedúry rozhodne označiť za (do roku 2003) najvýznamnejšie obdobie. Naše konštatovanie zakladáme na nasledujúcich skutočnostiach:

- myšlienka *SK* sa objavila na tej najvyššej politickej úrovni (viď kompozíciu konventu z hľadiska konkrétnych skupín aktérov),
- po vstupe Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu do platnosti by EP volil kandidáta na post predsedu EK, pričom vzhľadom na túto skutočnosť, je nevyhnutné poukázať na charakter navrhovanej procedúry vo finálnom výstupe Konventu z pohľadu EPP, resp. motiváciu EPP pre podporu daného znenia procedúry. Na základe argumentácie EPP predstavovalo znenie procedúry v Ústave predpoklad pre inštitucionalizáciu procedúry *SK*. Takýto postoj implicitne prezentovala taktiež PES, a v prípade ELDR je možné relevantnosť myšlienky vedúcich kandidátov aspoň predpokladať,
- ďalší aktéri podporujúci voľbu predsedu EK zo strany EP si museli byť vedomí ďalšieho potenciálneho vývoja v procedúre nominácie a voľby predsedu EK. Dosiahnutý konsenzus aktérov Konventu pokiaľ ide o podobu procedúry teda už v tom čase predznamenal, ktorým smerom sa môže budúca voľba predsedu Komisie uberať, resp. poukázal na vysoko pravdepodobný scenár, v centre ktorého stála myšlienka *SK*.

Z hľadiska ambícií EP zmeniť procedúru do podoby, keď EP volí kandidáta ER, predstavuje Konvent zavŕšenie snahy EP, ktorá bola v revíznom procese primárneho práva evidentná už (a prinajmenšom) od obdobia vedúceho k prijatiu Amsterdamskej zmluvy. Realizáciou Konventu, a následne dosiahnutým konsenzom členských štátov v rámci nadchádzajúcej IGC (v rokoch 2003 a 2004) môžeme vo veci konkrétneho znenia procedúry považovať proces revízie primárneho práva za (doposiaľ) ukončený.

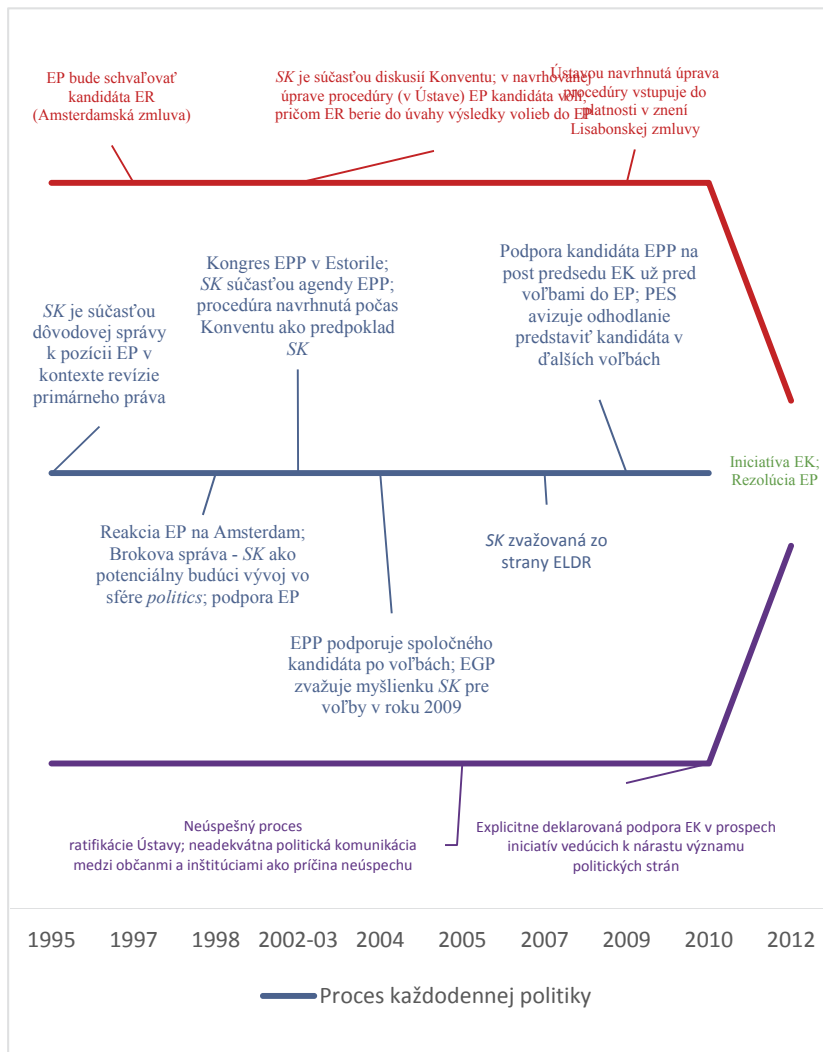
3.4 „Bod zlomu“

V kontexte inštitucionalizácie procedúry SK v EÚ sa ako relevantné procesy ukázali:

- a) *proces revízie primárneho práva*, ktorý viedol nie len k formálnym zmenám procedúry nominácie a voľby predsedu Komisie, resp. k zneniu/podobe tejto procedúry, ale ktorý prirodzene ovplyvnil vyváženie síl medzi jednotlivými aktérmi angažujúcimi sa v danom procese (napr. nárast významu EP pri nominácii kandidáta, či obmedzenie nezávislosti ER pri navrhovaní kandidáta);
- b) *proces „každodennej politiky“ v EÚ*, v rámci ktorého figurovali rôzni aktéri (EP, politické strany na európskej úrovni, skupiny v EP,...) disponujúci vo vzťahu k myšlienke vedúcich kandidátov vlastnými preferenciami, založenými na v niektorých prípadoch podobnej, a v ďalších prípadoch rozdielnej motivácii.

Do istej miery súbežne s prezentovanými procesmi prebiehal taktiež proces charakteristický snahou o dosiahnutie nárastu významu politických strán na úrovni EÚ. Prítomnosť tohto procesu bola v Európskej *polity* evidentná najmä v období nasledujúcom po neúspešnej ratifikácii Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu, avšak relevantnosť tohto procesu sa naplno prejavila práve v roku 2012. Rok 2012 môžeme vnímať ako obdobie, kedy došlo k „stretu“ troch procesov, ktoré súna obrázku 1.

Obrázok 1: Ilustratívne znázornenie procesov vedúcich k inštitucionalizácii SK



Obrázok: vlastné spracovanie na základe informácií uvedených v kap. č. 6 diplomovej práce.

3.5 Finalizácia procesu inštitucionalizácie procedúry Spitzenkandidaten

Rok 2012 predstavoval z hľadiska inštitucionalizácie procedúry SK pomerne širokú zhodu na vhodnosti takéhoto kroku pre Európsku *politics*. Nasledujúce obdobie bolo charakteristické snahou konkrétnych aktérov definovať podobu procedúry, teda stanoviť rámec očakávaní o tom, akým spôsobom by mala byť procedúra SK vo voľbách do EP v roku 2014 realizovaná. V tomto smere zohrala kľúčovú rolu EK a EP (a aktéri v ňom pôsobiaci).

V kontexte príprav na nadchádzajúce voľby prezentovala EK oznámenie (doplnené o odporúčanie), cieľom ktorých je posilnenie demokratického charakteru a efektívnejšej realizácie volieb do EP. V kontexte nami sledovanej procedúry vedúcich kandidátov EK navrhuje, aby strany na európskej úrovni predstavili počas volebného procesu kandidáta na post predsedu EK, konkrétny program kandidáta, a aby národné politické strany deklarovali pred voľbami podporu konkrétnemu kandidátovi a programu. EK zároveň navrhuje, aby k informovanosti voličov vo veci ich podpory kandidáta využili strany potenciál politického vysielania (European Commission 2013a: 6; 2013b: 6).

V reakcii na iniciatívu EK vypracoval EP rezolúciu, ktorú môžeme (minimálne doposiaľ) považovať za ukončenie procesu inštitucionalizácie procedúry SK v EÚ. Najzásadnejšia časť práce EP (v kontexte celého procesu tvorby rezolúcie) prebehla v AFCO, pričom zodpovedným spravodajcom bol Andrew Duff. Vo veci samotnej procedúry SK požaduje EP nomináciu kandidátov na post predsedu EK v dostatočnom predstihu s cieľom umožniť im viesť plnohodnotnú kampaň. Za zmienku však rozhodne stojí konštatovanie, že nárast volebnej účasti vo voľbách do EP je pravdepodobný v situácii, ak politické strany a ich kandidáti budú viesť aktívnu politickú kampaň, s cieľom bojovať o hlasy voličov a kreslá v EP, a to na základe alternatívnych programov reflektujúcich európsku tematiku (European Parliament 2013a: 4).

Procedúra *SK* v medziach jej základných atribútov, resp. v medziach očakávaní aktérov o podobe kampane spojenej s myšlienkou vedúcich kandidátov je prehľadne znázornená v obrázku 2.

Obrázok 2: Atribúty procedúry *Spitzenkandidaten*



Zdroj: European Commission 2013a; 2013b; European Parliament 2012; 2013b.

Obrázok: vlastné spracovanie.

4. Šesť politických strán, šesť kandidátov, jeden víťaz?

Realizácia a evaluácia procedúry *Spitzenkandidaten*

Kľúčový aspekt myšlienky *SK sa* začal realizovať na prelome rokov 2013 a 2014. Prvým vedúcim kandidátom sa stal Alexis Tsipras (Strana Európskej ľavice). Ďalšími vedúcimi kandidátmi sa stali Franziska Keller, José Bové (obaja z Európskej strany zelených), Guy Verhofstadt (Aliancia liberálov a demokratov pre Európu, Európska demokratická strana), Martin Schulz (Strana európskych socialistov), a Jean-Claude Juncker (Európska ľudová strana).

Samotná kampaň bola charakteristická snahou aktérov o nárast všeobecného povedomia občanov o voľbách do EP a jednotlivých vedúcich kandidátov. Vedúci kandidáti osobne

prezentovali svoj program v členských štátoch EÚ, pričom navštívili 246 miest. Najviac osobných návštev členských štátov zrealizoval Schulz (23). Juncker navštívil 18 štátov, kandidáti Zelených 16, Verhofstadt 15 a Tsipras 11 členských štátov Únie (European Commission 2014: 7).

Ďalším významným aspektom kampane boli televízne debaty kandidátov, ktoré prebiehali od apríla do mája, a počas ktorých kandidáti prezentovali svoju víziu budúcnosti Európy, a tiež diskutovali o záležitostiach súvisiacich s EÚ (European Commission 2014: 8, 18).

Z uvedených atribútov kampane bola (zo strany hlavných proponentov myšlienky SK) jednoznačne najreflektovanejším aspektom prítomnosť televíznych debát, umožňujúca vzájomnú konfrontáciu kandidátov.

Najkomplexnejší pohľad na jednotlivé atribúty kampane prezentuje vo svojej evaluácii volieb EK. Z pohľadu EK bolo voličom umožnené rozhodnúť na základe ich informovanosti o alternatívnych politických programoch aktérov na európskej úrovni. V tomto smere teda kampaň do určitej miery splnila jedno z očakávaní (nie len) EK, ktorým bola europeizácia volieb do EP. Kampaň, v ktorej participovali jednotliví vedúci kandidáti, je možné označiť za celoeurópsku, pričom konkrétne udalosti kampane a debaty vedúcich kandidátov sa vyznačovali širokým mediálnym pokrytím. Kampaň realizovaná vo vyššie uvedenej podobe pridala do boja o politickú moc v EÚ aspekt výraznejšej informovanosti voličov, poskytla občanom možnosť skutočnej voľby, a v konečnom dôsledku posilnila demokratickú legitimitu nadchádzajúcej Komisie (European Commission 2014: 17).

Záver

Vznik procedúry vedúcich kandidátov v politickom systéme EÚ, ako konkrétnej podoby prepojenia volieb do EP s nomináciou/vol'bou predsedu EK, a ambíciu konkrétnym spôsobom zmeniť podobu predvolebnej kampane (ako aj samotný charakter volieb) môžeme hodnotiť ako

nezanedbateľnú zmenu, a to z hľadiska boja o politickú moc na úrovni EÚ, ako aj z hľadiska interinštitucionálnej dynamiky v EÚ. Inštitucionalizácia procedúry SK je vyvrcholením dlhodobého procesu a iniciatív konkrétnych aktérov, pričom finálna podoba procedúry SK v medziach jej základných atribútov je výsledkom spolupráce EK a štyroch skupín EP, a to konkrétne EPP, S&D, ALDE, a Greens/EFA.

Nízka úroveň participácie občanov vo voľbách do EP je často zmieňovaným problémovým aspektom európskej *politics*. Bez ohľadu na to, akým spôsobom prispela procedúra SK k účasti občanov vo voľbách, klesajúci trend participácie sa nepodarilo zvrátiť. Táto skutočnosť však nemení nič na tom, ako realizáciu procedúry hodnotili aktéri, ktorí sa pričínili o jej inštitucionalizáciu a realizáciu. Práve naopak. Evaluácia procesu vedúceho k zvoleniu Junckera do funkcie predsedu EK (od nominácie vedúcich kandidátov až po voľbu v EP) jednoznačne dokazujú, že proces inštitucionalizácie procedúry zavŕšený jej realizáciou v roku 2014 sa vníma ako úspech pre demokraciu v EÚ.

Použitá literatúra

- Consilium - European Council, Council of the European Union. 1994. *Presidency Conclusions. European Council at Corfu, 24 and 25 June 1994*. [cit. 2016-02-15]. Dostupné z: <<http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/>>.
- European Commission. 2013a. *Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct – Communication from the Commission*. COM(2013) 126 final.
- European Commission. 2013b. *Commission Recommendation of 12.3.2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament*. C(2013) 1303 final.

- European Commission. 2014. *Report on the 2014 European Parliament elections*. Brussels: DG Justice and Consumers.
- European Parliament. 1995. *Report on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and development of the Union – Part I B: Explanatory Statement*. A4-0102/95/PART I.B.
- European Parliament. 1998. *Report on the institutional implications of the approval by the European Parliament of the President of the Commission and the independence of the members of the Commission*. A4-0488/98.
- European Parliament. 2012. *European Parliament resolution of 22 November 2012 on the elections to the European Parliament in 2014*. P7_TA(2012)0462.
- European Parliament. 2013a. *Draft report on improving the organisation of the elections to the European Parliament in 2014*. 0000/2013(INI).
- European Parliament. 2013b. *European Parliament resolution of 4 July 2013 on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014*. P7_TA(2013)0323.
- European Union. 2015a. *European Council*. [cit. 2016-01-27]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_en.htm>.
- European Union. 2015b. *European Commission*. [cit. 2016-01-27]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_en.htm>.
- Hix, S. 2008. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hobolt, B. S. 2014. „A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections“. *Journal of European Public Policy* 21 (10): 1528-1540.

- Kocharov, A. 2014. „This Time It’s Different? Constitutional Complexities of the Spitzenkandidaten Arrangement“. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht* 95 (20): 1-14.
- Official Journal of the EC. 1992. *Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992*. 92/C 191/01.
- Official Journal of the EU. 2007. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*. 2007/C 306/01.
- Weiler, H. H. J. 2016. „Europe’s Fateful Choices“. *Politico*. [cit. 2016-01-26]. Dostupné z: <<http://www.politico.eu/article/europes-fateful-choices/>>.

TRANSATLANTICKÉ OBCHODNÍ A INVESTIČNÍ PARTNERSTVÍ – NADSTANDARDNÍ EKONOMICKÉ VZTAHY MEZI OBĚMA BŘEHY ATLANTIKU VE 21. STOLETÍ?

Bc. Jindřich Hlavnička

Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra mezinárodních vztahů.

Zpracovatel sylabu: doc. Ing. Martina Jiránková, Ph. D.

Abstrakt

Diplomová práce pojednává o nové ekonomické dohodě mezi Spojenými státy a Evropskou unií. Transatlantické obchodní a investiční partnerství (TTIP) se projednává již od roku 2013. Pokud bude tato dohoda schválena, vznikne největší zóna volného obchodu na světě. Cílem diplomové práce je nabídnout komplexní pohled na dohodu TTIP. Toto partnerství je nejen ekonomickou dohodou, ale také odpovědí na změny ve světové politice. Spojené státy a Evropa pocítují, že státy jako Rusko a Čína získávají větší vliv na světovou politiku. Rusko se po 25 letech znovu stává hrozbou a Čína díky svému ekonomickému růstu vznáší pochybnosti o výlučném postavení Západu. Do vytváření dohody zasahují nejen státy, ale i další aktéři. Cílem práce je najít odpověď na otázku, jestli je TTIP reakcí na změny politiky v současnosti. Teoretický základ v podobě liberalismu a realismu je použit v druhé části práce, která pojednává o geopolitických aspektech dohody.

Abstract

The aim of this thesis is to offer a detailed overview of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). This international agreement is being negotiated between the United States and the European Union. The main goal of this agreement is to create the largest free trade area to date. The TTIP does not merely concern trade, but there is a clear geopolitical underlining for it too. When the communist world collapsed, the United States became the sole remaining superpower.

Nowadays, the West is facing a different world that presents new challenges as well as opportunities. The rise of China and Russia puts pressure on the West again. The TTIP seeks to reflect new challenges in world politics. A successful agreement would clearly demonstrate that countries across the Atlantic are still the closest partners. In this thesis I aim to find a causal link between this agreement and the current situation ushering in a shifting balance of power in world politics. Two main branches of theories of international relations are used, liberalism and realism.

Klíčová slova:

transatlantické vztahy, EU, USA, Čína, Rusko, geopolitika, obchod

Klasifikace JEL:

F53, F55

Diplomová práce je dostupná zde:

<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120229851>

Úvod

Diplomová práce je věnována vyjednávanému transatlantickému obchodnímu a investičnímu partnerství mezi USA a EU (TTIP), které má kořeny již na konci minulého století.

Spojené státy od počátku 90. let minulého století disponovaly nepřekonatelnou vojenskou, ale i ekonomickou mocí. Nyní USA musí reagovat na změnu ve svém postavení ve světové politice a spolupráce s bývalými spojenci ze studené války hraje podstatnou úlohu. Objevují se však nové „rising powers“.

Nyní si část politických elit států EU i USA uvědomuje, že nastal čas na novou alianci podobnou NATO, ale ne ve vojenském kontextu, nýbrž v tom ekonomickém. Změna v ruské zahraniční politice a jejich stále více patrný asertivní přístup

nutí USA a EU k bližší kooperaci. Už samotná odpověď na okupaci Krymu byla ekonomická, neboť vojenské řešení není možné. A právě TTIP sblíží největší ekonomiku světa s tou na starém kontinentě. Díky potenciálně největší zóně volného obchodu poroste ekonomická výkonnost a s tím spojený vliv.

1. Realistická teorie mezinárodních vztahů

Realismus, který se během studenovélečné konfrontace vyvinul až v paradigma, patří mezi základní a nejstarší teorie mezinárodních vztahů.

Pokud realisté hovoří o politice, pak za hlavního hráče označují stát. Stát je entitou, jež musí umět využít sílu uvnitř svého teritoria, ale i navenek před ostatními státy. Všechny státy mají podle realistů stejné cíle, neboť každý stát chce zajistit pořádek uvnitř a zároveň i v oblasti mezinárodních vztahů. Realisté pohlíží na stát jako na entitu, která usiluje o přežití v anarchickém prostředí. Kromě přežití má stát více cílů, jako je např. fungující ekonomika, nicméně bezpečnost bude vždy důležitější než ekonomická prosperita. Zajištění bezpečnosti patří dle realistů mezi základní úkoly každého státu. Až poté, co stát zabezpečí své přežití pomocí vojenské síly, tak může rozvíjet další oblasti, jako je zisk nebo moc (Waltz 1979: 126).

Vzestup realismu byl jeden z výsledků druhé světové války. Klasický realismus a jeho představitelé byli postupně nahrazeni novými představiteli, kteří se hlásili k neorealismu. Tento směr začal pomalu získávat pozornost od 50. let minulého století. O zlaté době neorealismu se hovoří až od 70. let. Posun k neorealismu souvisí i s děním ve světové politice, neboť kromě států, i další aktéři jako mezinárodní organizace byli více bráni v potaz. Neorealismus se odpoutal od klasického realismu hlavně kvůli jeho pohledu na lidskou povahu, kterou přestal brát jako základ politiky. Neorealisté v čele s Kennethem Waltzem začali tvrdit, že politika je nejvíce ovlivněna charakterem mezinárodního systému. Kenneth Waltz pojmenovává základní znaky neorealismu, podle kterých je zřejmé, že pozornost přešla

na státy a jejich limitovanou moc v anarchii mezinárodního systému (Waltz 1979: 123–128).

Kritici realismu upozorňují na fakt, že státy již nehrají tak podstatnou roli jako dříve. Státocentrismus v podání realistů prý nereflektuje současnou podobu mezinárodních vztahů. Jeffrey W. Legro a Andrew Moravcsik hovoří o změně, která nastala v posledních letech. Podle Legra a Moravcsika současní autoři stále více berou v potaz i další aktéry, jako jsou mezinárodní organizace či výrazní ekonomičtí hráči. Současní představitelé realismu tak velice často zapojují i znaky dalších teorií, např. tím, že dávají mezinárodním organizacím větší význam než realisté v době bipolární konfrontace (Legro, Moravcsik 1999: 8–22). V této diplomové práci je navázáno na kritiku realismu, protože souhlasím s tím, že existují i další aktéři v politice. Stát je podle mého názoru stále nejdůležitější, ale i další aktéři získávají větší pozornost. Stejně tak i u chápání moci došlo ke změně a ekonomická moc je v očích současných realistů více důležitá než pro původní realisty.

2. Liberální teorie mezinárodních vztahů

Liberalismus podobně jako realismus nemá pevná pravidla a skládá se z několika teorií, které vycházejí ze stejného základu. Liberalismus, na rozdíl od realismu, podporuje mezinárodní spolupráci, protože podle liberálů je možno spolupracovat. Existuje větší množství možností, jak rozdělit liberální přístupy. David A. Baldwin (Baldwin 1993) zmiňuje následující tři liberalismy. Prvním je ekonomický liberalismus, který se zaměřuje zejména na volný trh a mír. Dalším liberálním přístupem je republikánský, který studuje demokracii, a poslední přístup, sociologický liberalismus, řeší transnacionální vztahy a mezinárodní integraci (Baldwin 1993: 4).

Příznivci liberálních teorií nesouhlasí s realistickou premisou, že je stát jediným aktérem mezinárodních vztahů. Liberální přístupy považují mezinárodní organizace za důležitou součást světové politiky. Představují místo, kde se státy mohou

setkávat a navazovat vztahy. Díky těmto organizacím dochází i k vytváření nových světových norem a podnícení spolupráce mezi státy a dalšími aktéry. Nejlepším příkladem je Evropská unie, která dokázala, že je možná integrace a spolupráce v mnoha oblastech. V práci je aplikován kromě základních liberálních premis i jeden z liberálních přístupů, a to Moravcsikův liberální mezivládní přístup, který reaguje na vyjednávací proces uvnitř evropské integrace.

Také jednotlivci představují pro liberály důležitou součást politiky. Jednotlivcům jsou v demokraciích dána práva, díky kterým mohou ovlivnit podobu politiky. Ve volbách a užíváním dalších svobod, jako je svoboda shromažďování a účasti v různých společenských organizacích, mohou ovlivňovat směr politiky státu.

Liberálové se snaží oprostít od nutnosti vojenské moci, proto jsou jejich teorie často spjaty s ekonomickou mocí. Liberální teorie (zejména nejdůležitější neoliberalismus) dávají přednost ekonomickým aspektům politiky, na rozdíl od realismu, který se věnuje hlavně studiu bezpečnosti a vojenské moci. Liberálové věří, že volný obchod vede ke vzájemným ziskům, a díky tomu státy chtějí ještě více spolupracovat na liberalizaci trhů (Burchill 2001: 37). Již Adam Smith věřil, že merkantilismus není správnou politikou, protože volný obchod přináší lepší podmínky pro všechny (Gilpin 2009: 267).

Dle liberálů je možná spolupráce, a to nejen krátkodobá, ale i dlouhodobá, a mezinárodní vztahy nejsou pro liberály hrou s nulovým součtem. (Gilpin 2009: 267).

Podle liberálního mezivládního přístupu, jehož premisy jsou použity při vyjednávání liberálního mezivládního přístupu, jsou v první fázi uvnitř státu vytvořeny preference, které stát poté prosazuje na mezinárodní scéně. V první fázi tedy dochází k zapojení domácích skupin do politiky (Moravcsik, Schimmelfennig 2009: 67–69). Liberální mezivládní přístup říká, že např. lobbistické skupiny, odbory, nevládní organizace a další skupiny mají podíl na utváření politiky. Během utváření domácích preferencí tyto skupiny mezi sebou bojují o to, aby je

stát zastupoval (Panke, Risse 2007: 92). V druhé fázi je důležité mít dostatek informací o preferencích ostatních států. Jakmile stát A zjistí, co stát B potřebuje prosadit, tak se dostává do lepší pozice a může začít vyjednávání o podpoře. Mezinárodní instituce jsou důležité pro tuto teorii, protože díky nim klesají náklady na spolupráci a díky spolupráci se posiluje důvěra (Moravcsik, Schimmelfennig 2009: 70–72).

3. Geopolitika TTIP – ruské, čínské a další výzvy

TTIP má potenciál ovlivnit politiku ve 21. století. I důvody pro uzavření dohody souvisí se současným světem. Domnívám se, že světová politika se v posledních letech ještě více propojila. S tím souvisí i TTIP a důvody, proč ji uzavřít. Pokud budu nahlížet na světovou politiku jako na boj o moc, geopolitické důvody pro uzavření dohody lépe osvětlí realismus. Spojené státy jistě mají vlastní národní zájmy, stejně tak i jednotlivé státy EU a Evropská unie jako celek.

Na základě předložených informací tvrdím, že Spojené státy musí čelit změně rozložení sil v systému a každé posílení jejich vlivu má svůj význam a opodstatnění. TTIP představuje ohromnou příležitost pro obnovení transatlantické spolupráce, která byla během dvacátého století nepostradatelná. EU má ve 21. století zájem zůstat v úzkém kontaktu s nejmocnějším státem světa. Brusel a členské země chtějí, aby je Spojené státy i nadále považovaly za nejbližšího strategického spojence. Američané i obyvatelé EU žijí v nejbohatších regionech světa a státy si chtějí své postavení udržet. Realistická tradice dokáže vysvětlit i počínání Ruské federace, která se pomocí vlastního integračního projektu Eurasijské ekonomické unie může pokoušet o balancování Západu. Rusové si navíc dovolují prezentovat svoji sebedůvěru a moc narušováním územní integrity ostatních států a to v bezprostřední blízkosti členských států EU. Stoupenci realistického myšlení dokáží odpovědět i na fenomén rostoucích ekonomik rozvojových zemí. Tyto země dokázaly zablokovat jednání Světové obchodní organizace (WTO) a poukázat na fakt, že státy jsou hlavními aktéry

mezinárodních vztahů. Spojené státy a EU pomocí TTIP získají výhodu vůči nečlenským státům.

TTIP je dle mého názoru postavena na spolupráci několika aktérů. Tato dohoda má potenciál zlepšit postavení Spojených států i EU, ale to nemusí znamenat ztrátu pro ostatní aktéry. Liberální teorie mezinárodních vztahů se příliš nezabývá konfliktními situacemi, a pokud nějaká nastane, tak se ji snaží vyřešit jinak než za pomoci vojenské síly (Burchill 2001: 37). Příznivci tohoto směru mají určitě pravdu v tom, že existují hodnoty a tradice, které jsou pro země Západu společné. Otázkou zůstává, jestli lze na podobných základech stavět národní politiku. Liberální pohled na svět je úzce spojen s úvahami o spolupráci v domácí i světové politice a tato spolupráce bude pomocí TTIP ještě prohloubena. Díky dohodě vznikne největší zóna volného obchodu. Stoupenci liberalismu věří, že tento příklad dobré spolupráce dovede hráče světové politiky až k jednacímu stolu. TTIP není pouze obchodní dohodou, ale má potenciál i v dalších oblastech života. TTIP nabízí dobrý příklad, který by mohly následovat další země, což by v dlouhodobější perspektivě předznamenalo celosvětový posun, který by přiblížil různé země k západnějšímu stylu života. I tak se domnívám, že důraz na národní stát a snaha o naplnění národních zájmů zde hraje podstatnější roli. Počínání Ruska je v rozporu s poklidným soužitím a podle mého názoru musí transatlantické spolenectví potvrdit, že Evropa i Amerika dokáží společně jednat a prosazovat svoje zájmy.

4. Vyjednávání a ekonomické dopady TTIP

V této části jsem chtěl zjistit, jestli platí to, že Spojené státy a Evropská unie uzavírají TTIP kvůli zlepšení postavení svých ekonomik. Tuto hypotézu jsem podrobil realistickým premisám. Druhou hypotézou určenou pro tuto část bylo tvrzení, že i další aktéři ovlivňují podobu TTIP. Realismus na tuto hypotézu podle mého názoru nedokáže dostatečně zareagovat, neboť se příliš věnuje státům na úkor dalších aktérů. Naopak liberalismus

počítá s větším počtem aktérů, kteří podle mého názoru do TTIP zasahují.

Domnívám se, že realismus dokázal upozornit na ekonomické zájmy stran dohody. Spojené státy i Evropská unie bezpochyby zastupují vlastní ekonomické zájmy. Oba aktéři si chtějí udržet standard, na který jsou zvyklí, a TTIP by jim k tomu měla pomoci. Členové Evropské unie byli po staletí zvyklí kumulovat bohatství, Spojené státy tuto politiku také přijaly za svou. Realistické premisy, že státy sledují vlastní prospěch, se tak díky TTIP potvrzují. Ačkoliv příznivci realismu nesouhlasí s oboustranně prospěšnou a dlouhodobou spoluprací, tak si uvědomují, že pokud si Spojené státy chtějí udržet své postavení, tak spolupráce s dlouholetým partnerem nepředstavuje za předem definovaných pravidel výrazný problém.

Pro ověření další hypotézy o množství aktérů ve vyjednávání jsem využil liberálního přístupu, který pracuje s větším počtem aktérů. Na politiku státu má vliv velký počet aktérů. Spojené státy i členové Evropské unie jsou demokracie, které umožňují širokou participaci občanů a dalších aktérů na politickém životě. Při vyjednávání TTIP se tyto skupiny snaží o prosazení zájmů. Samotná dohoda TTIP se vyjednává za pomoci států, nestátních aktérů a mezinárodní organizace, která zastupuje své členské státy. Rozhodl jsem se využít i liberálního mezivládního přístupu, který je sice teorií evropské integrace, a ne teorií mezinárodních vztahů, ale TTIP má některé shodné znaky s vyjednáváním uvnitř EU. Díky tomuto přístupu docházím k závěru, že je vyjednávání o TTIP ovlivněno množstvím rozličných aktérů, nikoliv pouze státy.

Závěr

Cílem mé diplomové práce byla analýza Transatlantického obchodního a investičního partnerství. V první řadě jsem se zaměřil na dění v současném světě. Domnívám se, že jsem dokázal odpovědět na následující hlavní otázku. **Je TTIP uzavírána kvůli udržení moci Západu?** Na tuto otázku jsem

odpověděl pomocí aplikace vhodných premis a východisek realistické a liberální teorie. V práci jsem potvrdil, že TTIP je odezvou na vývoj světové politiky ve 21. století. Odpověď na tuto základní otázku jsem našel díky předem určeným hypotézám.

Jsem přesvědčen, že se mi podařilo prokázat **první hypotézu**, která říkala, že TTIP je nejen ekonomickou dohodou. V první hypotéze jsem také zmínil, že TTIP vzniká, aby se Západ vypořádal se (staro)novými hrozbami. Domnívám se, že jsem potvrdil první hypotézu, a to na základě následujících informací. Evropská unie i Spojené státy se rozhodly reagovat na nastalé změny ve světové politice. USA i EU mají a v několika následujících letech budou mít k dispozici neoddiskutovatelnou ekonomickou a vojenskou moc, výrazný růst ekonomiky a vlivu však nepozorujeme. Naopak Čína se během posledních třech dekád dokázala pozvednout ve stát, jehož ekonomický růst se pohyboval až kolem deseti procent ročně (i když růst Číny nyní zpomaluje, viz část věnovaná tzv. „rising powers“). Během čtvrtstoletí po rozpadu Sovětského svazu se v Rusku také odehrála řada změn. Ruská zahraniční politika se postupně osamostatnila a nyní se nacházíme ve stavu, kdy se Rusko nebojí prosazovat vlastní zájmy, a to i na území cizího státu, jako tomu bylo ve zmíněné Gruzii a na Ukrajině. Něco podobného se děje i v Číně, která v posledních letech zbrojí a snaží se o zvětšení svého území. A ve stejné době přichází Spojené státy a Evropská unie s ideou vzniku největší zóny volného obchodu. V práci jsem analyzoval dopady světové politiky na TTIP. Evropská unie a její členové pocítují, že Američané čím dál tím více hovoří o Asii. Tento diskurz v posledních letech panoval v americké zahraniční politice, neboť administrativa Baracka Obamy zacílila na nové výzvy v Asii. Během prezidentsství Baracka Obamy opravdu došlo k většímu zájmu o pacifickou oblast. Spojené státy nechtějí přijít o své postavení v mezinárodním systému a kvůli tomu se snaží o navázání užších kontaktů s asijskými zeměmi, které poté dají přednost ve spolupráci s Washingtonem než s Pekingem. Podobnou politiku prosazují i v Evropě. Zde se snaží

spolupracovat s Evropskou unií a tím zvýšit relativní zisky oproti Rusku, které znovu proniká na západ. Spojené státy ukazují, že dokáží působit v Evropě i v Asii. Spojené státy se pokouší adaptovat svoji zahraniční politiku, aby odpovídala 21. století.

Během studené války byla potřeba vyvažovat pouze jednoho protivníka. Nyní je pozice Spojených států zpochybňována růstem Číny, emancipací Ruska, ale i nestátními aktéry, jako jsou různé teroristické skupiny, které ovlivňují život Američanů hlavně od počátku tohoto století. Evropská unie si nemůže dovolit ztratit největšího spojence, který je i nejmocnějším státem světa. TTIP tak může pro Evropskou unii znamenat možnost připoutání Spojených států blíže ke starému kontinentu. V Evropě opět hrozí konflikt mezi Ruskem a Západem a podpora Spojených států hraje podstatnou roli. V části věnované geopolitice TTIP dle mého názoru mají přednost realistické premisy, neboť jak nám ukázalo dění na Ukrajině, mezinárodní vztahy jsou stále hrou s nulovým součtem. Příznivci liberálních teorií mohou namítat, že je dohoda vyjednávána kvůli ziskům na obou stranách, já se domnívám, že se vyjednává o TTIP kvůli zabránění v zisku třetích stran. Jak nám ukázala ruská angažovanost na Ukrajině, existence aliance NATO má důvod i v post-bipolárním světě. Dohoda o TTIP sice není explicitně namířena proti Rusku, ale na základě schválení dojde ještě k většímu propojení Západu. V důsledku je TTIP o zisku dvou entit světové politiky a Rusko nebo Čína, které nejsou součástí, ztratí kvůli transatlantické zóně volného obchodu konkurenceschopnost v těchto ekonomikách. Zároveň ekonomické sankce vůči Rusku ještě více zvětší vzdálenost zemí Západu a Východu. Liberálními teoriemi jsem upozornil na druhý aspekt TTIP. Pokud dojde k uzavření TTIP, tak dojde k nastavení nových standardů. Evropská unie a Spojené státy díky těmto standardům mohou zavést nová pravidla do světového obchodu.

V další analytické kapitole jsem chtěl potvrdit **druhou hypotézu**, že USA a EU pomocí TTIP usilují o maximalizaci své

ekonomické moci. Součástí této hypotézy byla i idea, že se do vyjednávání dohody zapojuje větší množství aktérů, nejen státy. První část hypotézy jsem potvrdil díky těmto informacím. Ekonomická spolupráce mezi Spojenými státy a Evropou byla hlavní hnací silou světové ekonomiky ve dvacátém století. Spojené státy si uvědomovaly, že potřebují bohatou Evropu, která by byla schopna odebírat a konzumovat americké výrobky, proto se rozhodly pomoci s obnovou Evropy po druhé světové válce. Napojení obou ekonomik stále existuje. Pokud bude TTIP schválena, tak odstraní většinu stávajících omezení, která brání většímu obchodování těchto ekonomik. TTIP nepřináší pouze výhody, ještě větší propojení přináší hrozbu, že se další ekonomická krize rozšíří rychleji a kvůli užšímu kontaktu bude silnější než minulá. V práci jsem uvedl opatření, která státy přijímají, aby ochránily vlastní trh. Evropská unie chce např. ochránit evropské zemědělce před levnější americkou alternativou. Uvedl jsem zde i příklad, kdy ekonomika hrála pouze nástroj zahraniční politiky. Francouzské rozhodnutí nedodat Rusku letadlové lodě mi potvrdilo, že ekonomická moc sleduje i vyšší cíle než ekonomický zisk. Tento příklad mě ještě více utvrdil, že geopolitika je nedílnou součástí této dohody. Druhou část hypotézy jsem potvrdil i za pomoci liberálního mezivládního přístupu. Do rozhodování se zapojují kromě států a EU i nestátní aktéři, kteří chtějí pro sebe vyjednat ty nejlepší možné podmínky. V práci jsem reflektoval i zatím poslední skandál s únikem dokumentů z jednání. Tato událost ještě více komplikuje vyjednávání a možnost, aby státy podpořily finální výsledek. Přestože tvrdím, že je dohoda zejména o reakci Západu na světové výzvy, tak TTIP respektuje ekonomické zájmy různých aktérů.

Potvrzení mých hypotéz mne dovádí k odpovědi na hlavní otázku. Evropská unie a Spojené státy si chtějí udržet vliv ve světě, a proto reagují na světové výzvy pomocí TTIP. Na základě předložené práce dále tvrdím, že TTIP má potenciál získat více času pro země Západu. Díky nastavení vlastních pravidel obchodu a zjednodušení investic může dojít k růstu západních

ekonomik. Spojené státy a Evropská unie tedy získají znovu své sebevědomí, které bylo kvůli změnám ve světové politice oslabeno. V této práci jsem dokázal, že je transatlantické partnerství založeno na dlouhodobé ekonomické a bezpečnostní spolupráci, díky které Západ vydobyl své postavení ve světové politice. Věřím, že jsem v práci prokázal, že mocenské zájmy států stále hrají nejdůležitější roli. Zároveň tvrdím, že musíme počítat s tím, že i další aktéři budou mít vliv na podobu současného světa. Odhaduji, že dohoda nakonec bude uzavřena, protože dílčí neshody při vyjednávání budou převáženy komplexním dopadem, který podle mého názoru dohoda jednoznačně přináší. Dohoda TTIP nabízí odpověď na současné výzvy, rozhodnutím neschválit tuto dohodu může dojít k oslabení koherence Západu a jeho konkurenceschopnosti proti zbytku světa.

Použitá literatura

- Baldwin, D. A. (1993). Neoliberalism, Neorealism, and World Politics. In: Baldwin, D. A., *Neorealism and Neoliberalism* (New York: Columbia University Press).
- Burchill, S. (2001). Liberalism. In: Burchill, S. ed., *Theories of International Relations* (New York: Palgrave).
- Gilpin, R. (2009). The Nature of Political Economy. In: Art, R. J. – Jervis, R., *International Politics* (Pearson Education).
- Legro, W. J. – Moravcsik, A. (1999). Is Anybody Still a Realist? *International Security* Vol. 24, NO. 2.
- Moravcsik, A. – Schimmelfennig, F. (2009). Liberal Intergovernmentalism. In: Diez, T. – Wiener, A. *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press).
- Panke, D. – Risse, T. (2007). Liberalism. In: Dunne, T. – Kurki, M. – Smith, S. eds., *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (Oxford: Oxford University Press).
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley Publishing Company).

KOMPARACE PŘÍSTUPŮ ZAHRANIČNÍCH AKTÉRŮ K ŘEŠENÍ ŘECKÉ KRIZE

Mgr. Bc. Dominik Rusinko

Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií,

obor Mezinárodní vztahy

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Bc. Dominik Rusinko

Abstrakt:

Předkládaná práce zkoumá historicky bezprecedentní případ angažovanosti zahraničních aktérů na řešení řecké dluhové krize. Cílem je, za využití komparativní případové studie, identifikovat rozdíly v přístupech těchto aktérů. Závěry práce dokládají, že Německo dokázalo, z pozice dominantního aktéra Evropské rady, prosadit vlastní ideově-ortodoxní způsob řešení řecké krize, založený na politikách tvrdé fiskální přísnosti a odmítání zásadního explicitního oddlužení. Evropská centrální banka se postavila, v důsledku institucionální slabosti HMU, do role strážce eura, čímž plní, ve smyslu poskytování času politickým autoritám, klíčovou úlohu. Z důvodů omezené role v rámci troiky, respektive závislého agenta politických špiček eurozóny, pak není ani Fond, ani Komise podobně rozhodujícím aktérem.

Abstract:

This paper examines the historically unprecedented episode of foreign actor involvement in solving the Greek debt crisis. Its goal is, using comparative case study, to identify differences in the approaches of these actors. The conclusion shows that Germany, as the dominant power in the European Council, pushed through its own ideologically orthodox way of dealing with the crisis which comprises tough austerity measures and non-acceptance of substantial debt relief. The ECB has become, due to the institutional weakness of EMU, the guardian of the euro, thereby fulfilling the key role in providing additional time for political authorities. Neither Fund, nor Commission has

reached the same level of importance due to the limited role within the troika and role of dependent agent of euro area political leaders, respectively.

Klíčová slova: Řecká dluhová krize, Mezinárodní měnový fond, Evropská centrální banka, Evropská komise, Evropská rada, Německo, Eurozóna

Klasifikace JEL: E58, E65, F15, F51, F53

Diplomová práce je dostupná zde:

http://is.muni.cz/th/397635/fss_m/

Úvod

Již sedmým rokem představuje řecká dluhová krize očividnou kontradikci k základním cílům evropské integrace, tedy prosperující a solidární Evropě, pro kterou zažité krize znamenaly příležitost k hlubší sebereflexi a dalšímu rozvoji. Ba co více, dlouholetá přetrvávající neschopnost vyřešit krizi vážně ohrožuje integrační proces jako takový, a to když se stala reálnou hrozba „kroku zpět“, tedy výrazné rozvolnění integrace v jednom z členských států, popírající ideu stále užší unie.

Řecká dluhová krize představuje od svého počátku pozoruhodný případ krize, na jejímž řešení se podílí heterogenní skupina zahraničních aktérů, jejichž délka a rozsah angažovanosti je v případě bohatého západního státu zcela bezprecedentní. Cílem předkládané práce tak bude v tomto smyslu identifikovat, jak se navzájem odlišují přístupy čtyř zahraničních aktérů – Mezinárodního měnového fondu, Evropské komise, Evropské centrální banky a Evropské rady s dominantní rolí Německa, tedy těch zahraničních aktérů, kteří v rámci řešení dluhové krize plní významnou, třebaže různě definovanou úlohu.

Z hlediska metodologického představuje práce kvalitativní empirický výzkum, jenž bude proveden formou komparativní případové studie. Ta nám umožní postihnout zkoumanou problematiku v celé její komplexnosti, a to pomocí poměrně

široce definovaných kritérií, kdy pro nás bude v jednotlivých případech zásadní pochopit *podstatu daného aktéra*, zejména ve vztahu k jeho konkrétní *roli v rámci řecké krize*, identifikovat jeho *motivaci a cíle*, se kterými do řešení krize vstupoval, a v neposlední řadě popsat *charakter jím navrhovaných opatření*, jak krizi řešit.

Následující text bude rozdělen do dvou kapitol. V první bude nastíněn teoretický rámec práce, jenž bude tvořit jednak aplikace státní teorie peněz v podobě konceptu měnově suverénního státu a jednak koncept monetární moci. Ve druhé kapitole se pak již zaměříme na zkoumání jednotlivých přístupů vybraných zahraničních aktérů k řešení řecké krize dle vybraných kritérií.

1. Teoretická východiska

Teoretickou oporu této práce bude tvořit koncept měnově suverénního státu společně s konceptem monetární moci, což nám poslouží jako nezbytný předpoklad pro pochopení mocenské dimenze mezinárodních měnových vztahů a následnou analýzu specifické problematiky řecké dluhové krize.

Stát, který disponuje plnou kontrolou nad vlastní měnou v souladu s pravidlem „jeden stát, jedna měna“, což mu zaručuje, že je vždy schopen dostát svým závazkům, je dle Wraye (2012) tzv. měnově suverénní. Pokud tedy měnově suverénní stát dluží ve vlastní měně, technicky nemůže nikdy zbankrotovat, případný bankrot by byl vždy politickým rozhodnutím jeho vedoucích představitelů. Jakkoli v tomto ohledu tedy nečelí měnově suverénní státy *de facto* žádným finančním omezením, z důvodu zajištění stability vlastního měnového systému obvykle přistupují k omezením dobrovolným. Ta mohou mít různou podobu, přičemž jednou z nejtvrdších forem je zavedení společné měny, kdy se, například členské státy eurozóny, staly z původních „currency issuer“ delegováním pravomoci tisknout měnu na nadnárodní úroveň „currency users“ (Wray 2012: 171). Ačkoli tak

technicky nadále představuje eurozóna jako celek, díky vlastní centrální bance s potenciálně neomezenými zdroji, měnově suverénní entitu, její jednotlivé státy zůstávají v pozici pouhých uživatelů cizí měny, které již, na rozdíl od měnově suverénních států, nemusí být vždy schopny dostát závazkům ve vlastní měně.

Základní rámec uvažování v intencích mocenské dimenze mezinárodních měnových vztahů bude dále rozvinut pomocí konceptu monetární moci, v jehož centru stojí otázka přizpůsobení se nerovnováhám platební bilance, respektive distribuce nákladů z tohoto přizpůsobení vyplývajících (Cohen 2005). Existence nadměrných nerovnováh platebních bilancí automaticky generuje tlak na jejich vyrovnaní, tedy situaci tzv. konfliktu o vnější přizpůsobení, v rámci něhož jde v zásadě o to, jak budou mezi státy rozděleny náklady tohoto přizpůsobení. Jednotlivé státy mají eminentní zájem vyhnout se těmto nákladům, které mohou být jak ve smyslu ekonomickém, tak politickém značné, což pramení z faktu, že vlastní proces přizpůsobení omezuje makroekonomickou autonomii státu. Takto podáno, podstata monetární moci spočívá ve schopnosti státu vyhnout se nákladům vyrovnaní platební bilance (Cohen 2005: 1–2), tedy je inherentně spojena s otázkou autonomie.

V rámci měnových oblastí, tedy rovněž eurozóny, je pak potřeba vnímat jistá specifika využití konceptu monetární moci. J. Kirshner (1995) zavádí pojem „monetární závislost“, jako jeden ze způsobů využití mezinárodních měnových vztahů coby mocenského nástroje, jakým je dominantní stát schopen v měnové oblasti získat moc na úkor následovníků. Jakkoli však dominantní stát může prostřednictvím monetární závislosti, využívající asymetrické ekonomické zranitelnosti, získat nezanedbatelnou míru kontroly nad ekonomickým směřováním ostatních členů měnové oblasti (Kirshner 1995: 13), za určitých podmínek mohou lídři měnových oblastí čelit významným omezením své moci, což by spíše odpovídalo vnímání vztahu mezi členskými státy nikoli v podobě závislosti, ale spíše vzájemné závislosti (Cooper 2005).

2. Přístupy zahraničních aktérů k řešení řecké krize

V této kapitole se již zaměříme na zkoumání konkrétních přístupů vybraných zahraničních aktérů k řešení řecké krize. Na základě trojice předem definovaných kritérií budeme postupně analyzovat přístupy Mezinárodního měnového fondu, Evropské komise, Evropské centrální banky a Evropské rady, v rámci níž pak především Německa.

2.1 Mezinárodní měnový fond

Mezinárodní měnový fond plní roli tzv. globálního věřitele poslední instance, který poskytuje krátkodobou až střednědobou finanční pomoc státům čelícím problémům s platební bilancí. Schopnost efektivně plnit tuto roli má Fondu zajistit jeho institucionální design, tedy fakt, že se primárně jedná o technokratickou instituci – ve smyslu odborné kompetentnosti, která tak ze své podstaty nenese politickou zodpovědnost a která by ani při svých rozhodováních neměla podléhat politickým tlakům. Jako mezivládní organizace, tedy vpravdě konstrukt členských zemí, které mu poskytují většinu finančních prostředků a vůči kterým je ve finále zodpovědný, je však přirozeně předmětem politického zájmu (Krueger, Lavigne a McKay 2016: 26).

V případě Řecka se jednalo o první stát eurozóny, na jehož záchraně se Fond, jako součást tzv. troiky, společně s Komisí a Evropskou centrální bankou, podílel. Dané institucionální uspořádání však Fondu v rámci řešení krize přiřklo výrazně odlišnou roli, než na kterou je standardně zvyklý. Jako součást troiky je jednak nucen kooperovat s dalšími institucemi, které fungují na základě zcela odlišné logiky, pravidel a cílů, a jednak se stává pouze minoritním věřitelem, což je s ohledem na fakt, že jeho finanční účast byla zcela bezprecedentní, jak co do velikosti čerpané kvóty, tak do absolutních čísel (IMF 2010), paradoxní situace. Vysvětlení této nestandardní institucionální role Fondu leží v jeho omezené nezávislosti, kdy byly klíčové státy eurozóny, především Německo a Francie, schopny zásadním způsobem ovlivnit

interní rozhodovací struktury této instituce (Koops a Tolksdorf 2015: 37–39).

V kontextu relativního úpadku relevantnosti Fondu a jeho jisté „institucionální krize“ z počátku nového tisíciletí lze hlavní motivaci Fondu podílet se na záchranné pomoci Řecku spatřovat ve snaze opětovně zvýraznit svoje postavení a vliv v mezinárodním měnovém a finančním systému (Rogers a Vasilopoulou 2012: 780). V návaznosti na tuto motivaci pak primárním cílem Fondu bylo a nadále je úspěšné vyřešení řecké krize, neboť právě tento případný úspěch by mu dodal na kredibilitě a pomohl jeho reputaci.

S ohledem na charakter navrhovaných opatření jsme pak byli v průběhu řecké krize svědky zjevné proměny přístupu Fondu. Leitmotivem této proměny je postupné zvýrazňování jeho autonomie, kdy se od počátečního působení pod D. Strauss-Kahnem Fond *z de facto* agenta eurozóny porušujícího vlastní principy a pouze přejímajícího ideově-ortodoxní přístup definovaný na úrovni politických špiček eurozóny stává pod K. Lagardeovou výrazně kritičtějším k podmínkám poskytované pomoci, především s ohledem na akutně chybějící odpuštění dluhu, což vedlo k narůstajícímu konfliktu s Komisí a nakonec až k neúčasti na třetím záchranném programu. Pravdou však zůstává, že narůstající nezávislost Fondu se doposud materializovala především do podoby veřejného vyjadřování nesouhlasu, v případě rozhodování o podmínkách pomoci Řecku a konkrétních politikách se druhořadá pozice Fondu s omezeným vlivem na management krize, zakořeněná od počátku jeho rolí v troice, nezměnila.

2.2 Evropská komise

Evropská komise představuje klíčový nadnárodní prvek v rámci evropského integračního procesu, tedy instituci, jejímž úkolem je hájit zájmy Evropské unie jako celku. Jako taková bývá označována za „motor“ evropské integrace, kdy má být zárukou stability a kontinuity integračních cílů, přičemž je právě rolí

Komise, jakožto nadnárodní a politicky nezávislé instituce, zaujmout vlastní komplexní pohled na potřeby Unie bez ohledu na aktuální vnitropolitické spory v členských státech (Fiala a Pitrová 2010: 291–293).

Takto definovaná podstata spolu se smluvně vymezenou rolí Komise v rámci evropského integračního procesu se však zásadně odlišuje od role, která byla Komisi přidělena při řešení řecké dluhové krize, tedy závislého agenta Euroskupiny plnícího primárně administrativně-expertní úkoly (Pisani-Ferry, Sapir a Wolf 2013: 20–21). Za daného stavu tak musí Komise plnit vnitřně rozpornou duální roli, která je problematická jak z pohledu evropského práva, kdy Komise například bez legální pravomoci zasahuje do rozhodování o sociálních politikách státu při implementaci úsporných opatření (EP 2014: 53), tak existujícího střetu zájmů, kdy je Komise kupříkladu povinna vynucovat dodržování Paktu stability a růstu, které však v kontextu finanční pomoci Řecku ustupuje do pozadí na úkor implementace konkrétních podmínek finanční pomoci, předjednaných na úrovni politických špiček eurozóny (Pisani-Ferry, Sapir a Wolf 2013: 110).

Jakkoli by se na první pohled také v případě Komise, jejíž pozice v důsledku posledních změn primárního práva spíše oslabovala, nabízela podobná motivace podílet se na řešení řecké krize jako u Fondu, její primární motivace byla posunuta „o úroveň níže“, tedy netkvěla ve snaze svou pozici zvýraznit, ale, s ohledem na možné ohrožení evropské integrace jako takové, ji vůbec udržet (Rogers a Vasilopoulou 2012: 780–781). Z tohoto důvodu je potřeba rovněž cíle Komise vnímat širěji, tedy nikoli primárně s ohledem na individuální stát – Řecko –, ale na fungování a udržitelnost eurozóny jako celku, což vysvětluje důraz Komise na tzv. *spill-over* efekty a důsledky záchranného programu právě pro stabilitu eurozóny jako celku (IMF 2013: 31).

S ohledem na charakter navrhovaných opatření, jak řešit dluhovou krizi Řecka, platí, že Komise nepřichází s vlastní vizí či ideou, jak krizi řešit, je pouze závislým agentem

Euroskupiny, lépe řečeno politických špiček eurozóny, jejichž ideově-ortodoxní přístup tak jednoduše bez větších výhrad přejímá. Problémem tohoto přístupu však je fakt, že se jedná o popření role Komise v rámci integračního procesu, kdy má nezávisle hájit zájmy Unie jako celku, nabízet vlastní komplexní pohled na její potřeby a nepodléhat partikulárním zájmům mocensky nejsilnějších států. Jinými slovy v případě řecké krize jsme svědky redukce role Komise z politické, s široce definovanými funkcemi, na administrativně-expertní, což vyvolává legitimní otázku, zdali dané uspořádání nepodkopává legitimitu politického systému EU jako celku.

2.3 Evropská centrální banka

Vznik společné evropské měny s sebou nesl potřebu vytvořit odpovídající institucionální zázemí, což vedlo ke vzniku Evropského systému centrální bank, v rámci něhož byla ústřední role svěřena Evropské centrální bance. Ta jako nadnárodní monetární autorita, zodpovědná za provádění společné měnové politiky pro celou eurozónu, disponuje *de facto* neomezenými finančními prostředky, což je právě tím důvodem, proč je působnost ECB institucionálně omezena, nejzásadněji v tom ohledu, že jí je smlouvami výslovně zakázáno monetizovat státní dluh členských zemí (článek 123 Smlouvy o fungování EU, SFEU).

Ačkoli má v rámci troiky plnit ECB formálně pouze vágně definovanou poradní funkci, reálně byla její pozice v této struktuře daleko významnější – ECB byla součástí tzv. *decision-shaping* procesu (Gross 2015), což jinými slovy znamená, že, ač nepřímým způsobem, měla vliv na finální design záchranného programu, a to nejen v oblastech jejího primárního zájmu a expertizy. Výrazněji se však ECB angažovala v řešení řecké krize mimo uspořádání troiky, a to z pozice měnové autority využívající jak konvenční, tak nekonvenční měnově-politické nástroje. Právě jejich využití pak ECB umožnilo, aby sama plnila role, které jí v rámci troiky formálně chyběly – nákupem řeckých dluhopisů se stává jeho důležitým věřitelem, čímž se

implicitně podílí na financování řeckého programu (Pisani-Ferry, Sapir a Wolf 2013: 115), s nouzovou pomocí v oblasti likvidity je pak spojena implicitní kondicionalita, která ECB umožnila vynutit plnění některých aspektů záchranného programu (Koops a Tolksdorf 2015: 52).

Jakkoli v průběhu krize dochází k rozšiřování pravomocí ECB, nejednalo se v jejím případě o primární motiv, se kterým do řešení krize vstupovala, nýbrž o důsledek její specifické tzv. institucionálně osamocené role v rámci hospodářské a měnové unie (dále jen „HMU“), kdy se, v duchu Draghiho „udělám cokoli“, stává hlavním (a v daný moment jediným možným) ochráncem eura, se kterým je jako jeho vrcholná měnová autorita existenciálně spjata. Na tomto základě je potřeba vnímat rovněž samotné cíle ECB, tedy podobně jako u Komise s ohledem na fungování a udržitelnost eurozóny jako celku, což vysvětluje bytostný zájem ECB vyhnout se bankrotu Řecka a jeho případnému odchodu z eurozóny, neboť by tato událost mohla způsobit výraznou finanční destabilizaci na trzích eurozóny.

ECB přichází v rámci řešení řecké dluhové krize s jednoznačně nejširší paletou opatření, přičemž těmi zásadními bylo dodávání masivní likvidity bankovnímu sektoru pomocí LTRO, kterým ECB plnila funkci jeho věřitele poslední instance, či nákup státních dluhopisů prostřednictvím SMP, později hypoteticky prostřednictvím Přímých měnových transakcí (OMT), čímž se stává *de facto* věřitelem poslední instance také na státních dluhopisových trzích eurozóny (De Grauwe 2013). Podobně pak operovala ECB rovněž s nouzovým nástrojem ELA, pomocí něhož v době vrcholící řecké krize v létě roku 2015 efektivně držela Řecko členem eurozóny. Jakožto nadnárodní měnová autorita disponující *de facto* neomezenými finančními prostředky tímto ECB plní v rámci řešení řecké krize klíčovou roli, jež však kvůli institucionálně omezenému poli působnosti spočívala primárně v poskytnutí času politickým představitelům pro řešení problémů, které ECB, ze své podstaty technokratická instituce,

řešit nemohla. Obrazně řečeno tak platí, že ECB svými finančními prostředky sice disponovala nabitou zbraní, ovšem o tom, kdy a zdali vůbec bude zmáčknut kohoutek, rozhodovali až političtí představitelé.

2.4 Evropská rada

Evropská rada představuje orgán s nejvyšším politickým mandátem v rámci institucionální struktury Společenství, jejíž úkol spočívá v artikulaci národních zájmů a hledání společného stanoviska, tak aby bylo dosaženo politického konsenzu, který předurčí obecný směr dalšího integračního vývoje (Fiala a Pitrová 2010: 212–213). S nástupem dluhové krize eurozóny, přičemž nejviditelněji zřejmě právě v případě řecké dluhové krize, dochází k ještě k výraznějšímu posílení role Evropské rady, která se stává hlavním fórem krizového managementu (v podobě tzv. eurosummitů), kde jsou přijímána klíčová rozhodnutí v oblasti ekonomického vládnutí (Fabbrini 2014: 9).

Z tohoto přesunu těžiště rozhodování směrem na mezivládní úroveň profitovalo především Německo, jehož pozice je v tomto ohledu zcela výjimečná, což lze vnímat jako výslednici vztahu mezi mocí a penězi ve specifickém restriktivním prostředí měnové unie. Jelikož státy eurozóny nejsou měnově suverénními, neboť o distribuci peněz rozhoduje ECB, vystupují do popředí dva navzájem propojené faktory determinující dominanci Německa – na straně jedné schopnost politicky prosadit, popřípadě měnit pravidla fungování HMU (např. zákaz monetizace dluhu), pramenící z jeho mocenské kapacity, a na straně druhé schopnost vyhnout se nákladům vnějšího přizpůsobení (např. výrazné přebytky na běžném účtu platební bilance), což v souhrnu z Německa činí, i v rámci restriktivního rámce HMU, aktéra vysoce autonomního, který na tomto základě disponuje jednoznačně největší monetární mocí.

Rovněž v případě Německa je pak motivace vedena snahou udržet společnou měnu, jehož je největším beneficentem (Moravcsik 2012: 61), ovšem za té klíčové

podmínky, že nedojde ke změně systémového nastavení HMU, které je optimální s ohledem na agregované zájmy německého exportního průmyslu, daňových poplatníků, bankovního sektoru a Bundesbanky (Steinberg a Vermeiren 2016). Zcela konkrétním cílem Německa pak bylo v tomto smyslu se vyhnout nákladům vnějšího přizpůsobení, což je v souladu s jeho, v jádru neo-merkantilistickým, hospodářským modelem (Meiers 2015: 30). Zásadní problém však tkví ve vnitřní rozpornosti a nekompatibilitě těchto zájmů a stanovených cílů, neboť Německo čelí dilematu (Bibow 2012: 13), kdy není možno dlouhodobě udržet daný hospodářský model generující výrazné přebytky na běžném účtu platební bilance zároveň při zachování současného nastavení eurozóny, tedy bez zavedení jisté formy institucionalizovaného vyrovnávacího mechanismu.

Tento zásadní aspekt absence vyrovnávacího mechanismu a existujících vnějších nerovnováh však byl Německem na začátku krize zcela upozaděn a místo něj přichází s vlastním narativem její příčiny, zdůrazňujícím roli nezodpovědných rozpočtových politik. V podobném duchu pak, ze své pozice dominantního aktéra, dokázalo Německo prosadit celý základní rámec ideově-ortodoxního způsobu řešení řecké dluhové krize, založeného na prosazení destruktivních politik fiskální přísnosti, jež Německu umožnilo vyhnout se nákladům vnějšího přizpůsobení, které zůstávají distribuovány značně asymetricky s požadavkem na jednostrannou disciplínu pouze v případě deficitních zemí. S jedinou výjimkou zapojení soukromého sektoru (PSI) Německo trvale odmítá rovněž explicitní odpuštění dluhu, tedy další možnou formu vyrovnávacího mechanismu, zcela v souladu se strategií „extend and pretend“.

Závěr

Předkládaná práce se věnovala problematice řecké dluhové krize, jež se posledních sedm let stává, v pravidelných intervalech gradace, hlavním tématem evropské politiky. Konkrétně se náš zájem soustředil na angažovanost zahraničních aktérů na jejím řešení, což představuje zcela

bezprecedentní situaci, kdy se na řešení krize podílí vysoce heterogenní skupina zahraničních aktérů, jejichž délka a rozsah angažovanosti nemá v moderní době v případě bohatého západního státu obdoby. Cílem práce tak v tomto smyslu bylo, za využití komparativní případové studie, identifikovat, jak se navzájem přístupy těchto zahraničních aktérů odlišují.

Německo bylo aktérem, jenž dokázal ze své dominantní pozice v rámci Evropské rady prosadit vlastní ideově-ortodoxní způsob řešení řecké krize, založený na politikách tvrdé fiskální přísnosti a odmítání zásadního explicitního oddlužení. Tento základní rámec umožnil Německu naplnit cíl v podobě vyhnutí se nákladům vnějšího přizpůsobení, které v důsledku chybějícího vyrovnávacího mechanismu zůstávají distribuovány značně asymetricky v neprospěch deficitních zemí.

Evropská centrální banka se postavila, v důsledku institucionální slabosti HMU, do role strážce eura, čímž plní, ve smyslu poskytování času politickým autoritám, klíčovou úlohu. Tu reflektuje především její přijetí funkce *de facto* věřitele poslední instance na státních dluhopisových trzích prostřednictvím Přímých měnových transakcí či její efektivní držení Řecka v eurozóně pomocí nouzového nástroje ELA (nouzová pomoc v oblasti likvidity).

Mezinárodní měnový fond není při řešení řecké krize, v důsledku omezené role v rámci troiky, rozhodujícím aktérem. Jakkoli tak platí, že jeho přístup prošel v průběhu krize zjevnou proměnou, artikulovanou především v podobě postupně se zvyšujícího důrazu na potřebu explicitního odpuštění dluhu, jeho omezený vliv na management krize zůstal nadále pevně zakořeněn.

V podobném duchu výrazně limitované role při řešení řecké krize pak můžeme hodnotit rovněž Komisi. Ta, s ohledem na převládající mezivládní přístup řešení zásadních otázek ekonomického vládnutí, redukuje svou politickou funkci „motoru integrace“ do podoby závislého agenta politických špiček eurozóny, plnícího roli administrativně-expertní, který se

navíc, na rozdíl od Fondu, na záchraně Řecka nepodílí ani minimální finanční částkou.

Z důvodu nadále přetrvávajících systémových slabostí eurozóny je v případě Řecka obtížné mluvit o konci krize, což jinými slovy znamená pokračující angažovanost zahraničních aktérů na jejím řešení. Zásadní otázkou ovšem bude, kteří aktéři se na jejím řešení budou nadále podílet a jaká bude jejich institucionální role, což je právě v době psaní této práce zásadní téma debat na nejvyšší politické úrovni eurozóny, které opětovně reflektuje postupně narůstající napětí, jehož jsme byli v rámci řecké dluhové krize již tolikrát svědky.

Použitá literatura

- Bibow, J. 2012. „The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma“. *Levy Economics Institute* [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2060325>.
- Cohen, B. 2005. „The Macrofoundations of Monetary Power“. *European University Institute* [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3357/05_08.pdf?sequence=1>.
- Cooper, S. 2005. „Defining the Limits of Monetary Power within Currency Areas“. *European University Institute* [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3358/05_09.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- De Grauwe, P. 2013. „The European Central Bank as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets“. *CESifo Economic Studies*, Vol. 59: 520:535.
- European Parliament*. 2014. „Report on the Enquiry on the Role and Operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the Euro Area Programme Countries“ [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+XML+V0//EN>>.
- Fabbrini, S. 2014. „After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe“. *Luiss School of Government*

- [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2441201>.
- Fiala, P., M. Pitrová. 2010. *Evropská unie*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Gros, D. 2015. „Countries under Adjustment Programmes: What role for the ECB?“. *CEPS* [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <<https://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%20124%20Role%20of%20ECB%20in%20Countries%20under%20Adjustment%20Programmes.pdf>>.
- International Monetary Fund*. 2010. „Greece: Stand-BY Arrangement – Review Under the Emergency Financing Mechanism“ [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10217.pdf>>.
- International Monetary Fund*. 2013. „Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement“ [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>>.
- Kirshner, J. 1995. *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Koops, J., D. Tolksdorf. 2015. „The European Union’s Role in International Economic Fora: The IMF“. *ECON Committee EP* [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542193/IPOL_STU\(2015\)542193_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542193/IPOL_STU(2015)542193_EN.pdf)>.
- Krueger, M., Lavigne R., J. McKay. 2016. „The Role of the International Monetary Fund in the Post-Crisis World“. *Bank of Canada* [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <<http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2016/02/sdp2016-6.pdf>>.
- Meiers, F. 2015. *Germany’s Role in the Euro Crisis – Berlin’s Quest for a More Perfect Monetary Union*. Berlin: Springer.

- Moravcsik, A. 2012. „Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency“. *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 3: 54–68.
- Pisani-Ferry, J., Sapir, A., G. Wolff. 2013. „EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment“. *Bruegel* [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/779-eu-imf-assistance-to-euro-area-countries-an-early-assessment/>>.
- Rogers, C., S. Vasilopoulou. 2012. „Making sense of Greek austerity“. *The Political Quarterly*, Vol. 83, No. 4: 777–785.
- Steinberg, F., M. Vermeiren. 2016. „Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area“. *Journal of Common Market Studies*, Vol 54: 388–407.
- Wray, R. 2012. *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. London: Palgrave Macmillan.

VÝCHODNÍ PARTNERSTVÍ A JEHO PRÁVNÍ DIMENZE

Mgr. et Mgr. Pavel Sikora

*Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Obor:
Evropská studia se zaměřením na evropské právo*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. et Mgr. Pavel Sikora

Abstrakt:

Tato práce se zaměřuje na dimenzi právních vztahů v rámci iniciativy Východního partnerství. Práce tak řeší úpravu vztahů této iniciativy a soustředí se na hlavní bod vzájemných vztahů, který vede ke sjednávání asociačních vztahů mezi EU a partnerskými státy na Východě. Cílem práce je tak zjistit a přiblížit specifika právních vztahů a jejich fungování v rámci Východního partnerství a také i v celé relaci vnějších vztahů Evropské unie.

Důraz je kladen na základní právní aspekty fungování asociačních vztahů, povahu asociačního práva a důsledky, které tato forma vztahů přináší. Hlavní pozornost je soustředěna na studii konkrétních aspektů právních vztahů a přidružení se státy Východního partnerství, konkrétně pak na asociační dohodu mezi EU a Ukrajinou. Práce tak představí stěžejní body přidružení s Ukrajinou a přiblíží a vysvětlí specifika, která tyto právní vztahy obsahují.

Abstract:

This thesis focuses on the legal dimension of relations within the Eastern Partnership initiative. Thus, the thesis addresses the regulation of relations in this initiative and focuses on the main point of the relationship between the EU and the countries of the Eastern Partnership, which leads to the negotiation of association relations between the EU and partner states in the East. The aim is to identify and bring the specifics of legal

relations and their functioning in the framework of the Eastern Partnership, and also in the whole session, the external relations of the European Union. Emphasis is placed on basic legal aspects of the functioning of association relations, the nature of association rights and the consequences that this form of relationship brings. The main attention is focused on the study of specific aspects of the legal relationship and association with the states of the Eastern Partnership, in particular on the association agreement between the EU and Ukraine. Thus, the thesis presents the key points of association with Ukraine, and explains specifics that contain these legal relationships.

Klíčová slova:

Evropská unie, Východní partnerství (EaP), vnější vztahy EU, asociační dohoda, přidružení, asociační vztahy

Klasifikace JEL:

K33, F59

Diplomová práce je dostupná zde:

<https://theses.cz/id/8noglob3/>

Úvod

Evropská unie, jako jeden z nejvýznamnějších aktérů mezinárodního práva, navazuje široké právní vztahy v podstatě s celým světem, čímž posiluje svůj vliv za svými hranicemi a zároveň šíří vlastní hodnoty a přispívá tím k rozvoji a stabilitě vybraných regionů, což má příznivé účinky i pro samotnou Unii.

Jedním z klíčových regionů je pro EU oblast na jejích východních hranicích, kde se nachází řada strategicky významných zemí, které představují poměrně specifické partnery. Právě proto vznikla iniciativa Východního partnerství (dále jako EaP – *the Eastern Partnership*), jejímž

prostřednictvím se Unie snaží navázat komplexní právní vztahy s těmito zeměmi, což by mělo podpořit jejich přiblížení k EU.

Při zrodu iniciativy EaP nebylo ještě zcela zřetelné, jakým směrem se tento projekt vydá. Bylo zřejmé, že pro tento integrační proces nemůže Unie zcela převzít model integrace střední a východní Evropy, ať už z důvodu odlišných poměrů, které v těchto regionech panovaly, ale také cílů a představ o podobě další spolupráce. EaP tak má představovat inovovaný a ambiciózní integrační projekt, který zohlední specifika tohoto regionu.

Vzhledem k politickým událostem na Ukrajině vzrostl význam EaP na možná ještě vyšší úroveň než při jeho samotném zrodu. Jeho důsledky v rámci vnějších vztahů Unie a dalšího geopolitického směřování Evropy jsou značné. Domnívám se tak, že vzhledem k takovému dosahu EaP je vhodné přiblížit a rozklíčovat právní dimenzi vztahů v rámci tohoto projektu a zanalyzovat specifickou povahu integrace těchto zemí do EU.

V souvislosti s tímto se proto tato diplomová práce bude snažit odpovědět na klíčovou otázku, jaký model integrace východních sousedů k EU představuje Východní partnerství? Pracovat přitom bude s hypotézou, která zní: „Východní partnerství představuje v rámci vnějších vztahů EU s východními sousedy specifický mezistupeň integrace směřující k asociačním vztahům.“

Při tvorbě práce byly využity metody popisu a analýzy k přiblížení a vysvětlení fungování právních vztahů v rámci EaP a také komparace s právními vztahy, jež EU navazovala se zeměmi střední Evropy, a to zejména pro zdůraznění specifík tohoto integračního projektu.

K naplnění hlavního cíle práce bude v následujícím textu provedena analýza právních mechanismů a zákonitostí vnějších vztahů EU s důrazem na tzv. asociační dohody (dále jako AA), jež představují další stupeň celého EaP a *de facto* nový základ právních vztahů EU s východními partnery. Jako reprezentativní prvek pak byla vybrána AA s Ukrajinou, která představuje

milník EaP a také určitý vzor pro dohody s ostatními zeměmi. Jádrem této části tak bude zevrubná analýza této dohody, ať už z jejího charakterového, či strukturálního hlediska, která by měla zhodnotit specifika nové generace AA.

1. Východní partnerství

Východní partnerství je přední iniciativou vnější politiky EU, jejímž hlavním cílem je navázání užších bilaterálních i multilaterálních vztahů se šesti zeměmi u východních hranic. Konkrétně hovoříme o Ukrajině, Moldavsku, Bělorusku, Gruzii, Ázerbájdžánu a Arménii.

Tento ambiciózní projekt staví na posílení politické, ekonomické, právní a vůbec celospolečenské spolupráce, přičemž partnerským státům je nabídnuta společná zóna volného obchodu a další ekonomické pobídky s požadavkem na provádění rozsáhlých reforem v politické, právní a hospodářské oblasti. Dalším cílem je také posílení stability, bezpečnosti a prosperity v oblasti východních hranic EU.

Iniciativa EaP byla oficiálně zahájena v květnu 2009 na summitu v Praze. Zde byl také podepsán zástupci tehdejší evropské „27“ a šesti partnerských zemí ustavující dokument této iniciativy, kterým je tzv. Pražská deklarace, jež je základním dokumentem EaP.

2. Vnější vztahy EU a pozice Východního partnerství

EU se snaží rozvíjet a udržovat vzájemné vztahy v podstatě s celým světem. Tato spolupráce se přitom týká široké sféry oblastí, jako např. politická a hospodářská spolupráce, finance, věda a výzkum, vzdělávání, bezpečnost a mír atd. Právo vnějších vztahů EU můžeme strukturovat do několika úrovní vnějších politik, které mají vlastní charakteristická specifika a také svůj právní základ ve Smlouvách. Zvláštní pozici má zde i společná zahraniční a bezpečnostní politika (dále jako SZBP), na kterou navazuje evropská politika sousedství (dále jako EPS).

Hlavní myšlenkou, na které EPS stojí, je přiblížení sousedských států k EU, tzn. navázání politické, ekonomické

i společenské spolupráce. Tato kooperace, jež probíhá prostřednictvím dvoustranných dohod a regionálních mnohostranných rámců, se váže prvotně k posílení základních atributů potřebných k fungování takovéto spolupráce, zejména v oblasti přibližování politických hodnot a právních standardů v partnerských zemích ke standardům Unie. Konkrétně se jedná o oblasti politické i ekonomické stability a bezpečnosti v sousedních státech, rozvoje demokracie a bezpečnosti, právního státu, ochrany lidských práv, řádné správy věcí veřejných, občanské společnosti, zásad trvale udržitelného rozvoje atd. V rámci hospodářské spolupráce pak jde také o rozvíjení ekonomické integrace v podobě dohod o volném obchodu, spolupráce v oblasti různých hospodářských i sociálních sektorů apod.

2.1 Dohody o partnerství a spolupráci – původní základ vztahů v EaP

Dohody o partnerství a spolupráci (PCA) dosud tvořily základ společných vztahů EU a zemí EaP. Základním cílem těchto dvoustranných dohod je navázání užšího politického, ekonomického a obchodního dialogu mezi EU a partnerskou zemí, který by měl podpořit posílení politického dialogu a rovněž vést k rozvoji hospodářství v partnerské zemi a k úspěšnému přechodu k tržní ekonomice. Asi nejdůležitější stránkou PCA je zejména obchodní a ekonomická stránka, která by měla vést k usnadnění a zintenzivnění společného obchodu, investic, výměn atd., přičemž vrcholným cílem v ekonomickém sektoru je v dlouhodobém horizontu ustavení FTA. S dohodami souvisí i rozšíření spolupráce v oblastech legislativní, hospodářské, sociální, obchodní, finanční, vědecké, technologické a kulturní kooperace. Nejedná se přitom o přidružení, tyto dohody totiž nepřipouští žádnou formu přistoupení partnerské země k EU.

PCA představují původně nepreferenční typ dohod, ovšem jejich tvorba je založena na zásadách Světové obchodní organizace (WTO). Partnerské země tak sice neužívají

příznivějšího režimu, než ostatní země WTO, nicméně dohody mohou stanovit rozsáhlejší otevření trhu EU rozšířením režimu Všeobecného systému preferencí (GSP) do těchto zemí. (Van der Klugt 2015)

3. Asociační dohody jako další stupeň Východního partnerství

Ačkoliv iniciativa EaP zahrnuje rovněž multilaterální dimenzi spolupráce, tak pro její úspěch je klíčová především oblast bilaterálních vztahů, konkrétně jednání o AA, které by měly nahradit dosavadní smluvní vztahy a stát se základním bodem právních vztahů EU s těmito státy. Proto hlavním jádrem této práce je právě problematika asociačního práva a v rámci toho navozených právních vztahů.

3.1 Základní rysy přidružení

Asociace neboli přidružení je nejtěsnější formou právních vztahů, které Unie v rámci vnějších vztahů využívá. Přidružení funguje prostřednictvím AA. Hlavním smyslem přidružení je navázání úzké politické a ekonomické spolupráce, které většinou vedou k rozsáhlým politickým a legislativním změnám a reformám, k liberalizaci společného obchodu, pro kterou je typické vytvoření FTA, celní unie, ustavení volného pohybu, k uvolnění vízové politiky atd., dle individuální úrovně spolupráce.

AA můžeme rozdělit na politickou a ekonomickou část. Politické podmínky jsou nedílnou součástí každé takové dohody. EU se jejich prostřednictvím snaží o navázání úzkých vztahů s nečlenskými státy, šíření vlastních zásad a hodnot, které považuje za nezbytné pro spolupráci, a v neposlední řadě i o šíření vlastního vlivu za hranice Unie. Politická část dohod ovšem zůstává právně nezávazná, s výjimkou tzv. lidsko-právní klauzule, kde si EU vyhradila právo v případě porušování těchto principů jednostranně od smlouvy odstoupit. To se však děje pouze v krajních případech. (Svoboda 2013: 646) Další z klíčových stránek přidružení je ekonomická část AA,

konkrétně o ustavení FTA. Prostřednictvím dohody tak dojde ke vzájemnému otevření trhu pro většinu zboží a služeb nebo také zaměstnance apod. Tato část AA je právně závazná, což zvyšuje jejich implementační úspěšnost. (Kuchyňková 2012)

Většina AA, včetně těch v rámci EaP, obsahuje potřebu a specifikaci legislativních reforem, které musí asociovaná země postupně provádět. Jedná se o jeden z nejdůležitějších předpokladů pro úspěšné fungování asociačních vztahů a nedílnou součást těchto dohod. Hovoříme tak o tzv. aproximaci práva, respektive sbližování právního řádu.

Jedním z typických charakteristických prvků přidružení je také asymetrie vzájemných práv a povinností. Tato nerovnováha je využívána ve většině případů ve prospěch přidruženého státu, který v rámci vztahu EU – přidružený stát získává různé výhody, např. v podobě finanční pomoci ze strany EU, možnosti participovat na některých unijních programech apod. Tato asymetrie je ovšem často vyrovnávána jinými prostředky, jako např. voluntaristickým ukládáním antidumpingových cel na vybrané zboží ze strany EU nebo využíváním právní asymetrie, která je v neprospěch asociovaného státu. (Svoboda 2010: 198)

AA také bývají v některých případech určitou formou přípravy na budoucí členství přidružené země. V této souvislosti tak můžeme přidružení rozlišovat podle perspektivy členství na tzv. dynamické přidružení, tedy AA, u nichž je zřejmý předpoklad budoucího přistoupení asociované země k EU, a statické přidružení, kde tento předpoklad chybí, respektive je výslovně vyloučen.

3.2 Přidružení podle čl. 217 SFEU

Základním právním ustanovením pro přidružení je čl. 217 Smlouvy o fungování EU (SFEU). Ten Unii opravňuje „uzavřít s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.“ (Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, 2010) Toto poměrně vágní znění dále rozšířil Evropský soudní

dvůr (ESD) ve svém rozsudku Demirel, ve kterém přidružení vysvětlil jako „dohodu vytvářející zvláštní a privilegované vztahy se třetím státem, jenž se musí alespoň částečně podílet na režimu Společenství“. (Rozsudek ESD: 1987) Ustanovení „částečně se podílet na režimu Společenství“ zahrnuje participaci přidruženého státu na cílech, politikách a svobodách Unie. Těmito cíli pak podle vyjádření ESD mohou být v podstatě všechny politiky EU.

4. Přidružení a dohody ve Východním partnerství

Právní rámec vztahů mezi EU a zeměmi EaP byl smluvně upravován již od konce 90. let minulého století. Ve všech případech s výjimkou Běloruska se jednalo o PCA. V rámci EaP se však stalo prioritou upravit tyto vztahy novou, kvalitativně rozsáhlejší formou – asociační dohodou. Tyto AA zatím ovšem neřeší otázku možného budoucího členství. Na druhou stranu ani tuto možnost nijak nezapovídají. Došlo tak k určitému kompromisu, který Unii k ničemu nezavazuje a přitom úplně nezavírá cestu k možnému vývoji v této otázce.

Doposud byly po dlouhých a velmi komplikovaných jednáních uzavřeny AA s Ukrajinou, Moldavskem a Gruzíí. V případě dalších tří zemí naopak jednání stagnují a v nejbližší době nelze očekávat výrazný posun.

4.1 Asociační dohoda s Ukrajinou

AA s Ukrajinou představuje novou etapu společných právních vztahů a nahrazuje dosavadní smluvní vztahy obou stran v podobě PCA. Dohoda představuje modelovou a průkopnickou smlouvu pro celé EaP, přičemž je často označována přívlastkem „AA nové generace“, což odráží inovativní a ambiciózní charakter smlouvy. Dohoda předpokládá velmi široké posílení vzájemných vztahů ve 4 základních dimenzích:

1. AA stanovuje společný závazek podporovat úzké a trvalé vztahy, jež jsou založeny na společných hodnotách, zejména pak na plném respektování demokratických zásad, právního státu, řádné správy věcí veřejných, lidských práv

a základních svobod. AA představuje velice široký rozsah spolupráce, když zahrnuje všechny oblasti zájmu, což se týká více než 30 sektorů, jako je energetika, doprava, ochrana životního prostředí, průmysl, malé a střední podnikání, sociální vývoj a ochrana, ochrana spotřebitele, vzdělávání či kulturní spolupráce. To by mělo vést k většímu zapojení Ukrajiny do programů EU a celkové modernizaci země. (Evropská komise 2014)

2. Posílení spolupráce ve všech otázkách společného zájmu a také zachování a posílení bezpečnosti a stability regionu. AA tak počítá s intenzifikací politického dialogu v rámci celé řady oblastí včetně spolupráce v oblasti SZBP i společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP).
3. Důležitou součástí dohody je i ekonomická spolupráce. Užší hospodářská integrace prostřednictvím DCFTA bude silným stimulantem k hospodářskému růstu země, vytvoří širokou škálu obchodních příležitostí pro obě strany, zvýší mezinárodní konkurenceschopnost Ukrajiny, zlepší služby a obchodní standardy apod. Jedná se o novou generaci dohod o vybudování FTA, které mají za cíl co možná největší liberalizaci obchodu se zbožím, službami i investicemi z obou stran. (Wijkman 2011) Na druhou stranu však předpokládá rozsáhlé přijímání práva a harmonizaci legislativy partnerských států s unijními obchodními normami. Jde především o sbližování norem a předpisů v oblasti technických norem a předpisů, veřejných zakázek, hospodářské soutěže, celní politiky atd. Touto komplexností se liší od podobných dohod v rámci EPS.
4. Právní spolupráce by měla vést k posílení spolupráce v oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti, k posílení právního státu a dodržování lidských práv a svobod. Součástí AA je samozřejmě také rozsáhlá reformní agenda, která povede k podstatnému sblížení ukrajinského právního řádu s *acquis communautaire*. Významné místo má rovněž vízová otázka a migrace.

AA s Ukrajinou a dalšími zeměmi EaP tak zatím představují především vytvoření úzkých a privilegovaných vztahů s těmito partnery. Tento proces vyvolává značné problémy, především pokud jde o jednotný výklad právního rámce v rámci právních systémů třetích zemí. Pro tento účel AA s Ukrajinou zavádí posílený institucionální rámec, lepší formy podmíněnosti a sofistikované mechanismy pro právní sbližování a řešení sporů oproti jiným vnějším smlouvám EU.

Obsáhlý a komplexní charakter této smlouvy se odrazil i ve výběru právního rámce této AA. Rozhodnutí Rady o podpisu a prozatímní aplikaci dohody kombinuje právní ustanovení pro činnost EU v rámci SZBP, konkrétně se jedná o čl. 31 a 37 Smlouvy o Evropské unii (SEU), s tradičním právním základem pro přidružení, tedy čl. 217 SFEU. Tato kombinace je důsledkem určitého bipolárního fungování rámce unijních vnějších vztahů, což se odráží v čl. 40 SEU. AA s Ukrajinou je tak prvním příkladem, který odráží změny procesních pravidel pro sjednávání vnějších smluv, které přinesla Lisabonská smlouva. (Van der Loo, Van Elsuwege, Petrov 2014)

4.2 Specifika asociačních dohod Východního partnerství

Specifický přístup EU k zemím EaP je možné zdůraznit komparací AA uzavřených v rámci EaP s tzv. Evropskými dohodami. Tyto dohody byly právním instrumentem zakládajícím vztahy mezi EU a zeměmi „středovýchodní“ Evropy, které jsou dnes již členy Unie. Oba typy AA představovaly ve své době novou formu pro integrační vztahy Unie s přidruženými státy.

Z porovnání AA s Ukrajinou a Evropské dohody s ČR je zřejmá komplexní a detailní forma AA v rámci EaP. AA s Ukrajinou obsahuje přesně specifikované nástroje, metody a plány v oblasti plnění podmínek přidružení, jako je např. sbližování právního řádu asociované země s *acquis communautaire* aj., když u nových dohod hovoříme o tzv. regulatorní a dynamické aproximaci práva, kdy asociované státy

mají již v rámci dohody přesně vymezené plány, respektive tzv. cestovní mapy, jak a kdy budou dané reformy právního řádu zavádět, přičemž musí zároveň pokračovat v těchto reformách i v návaznosti na vývoj v samotném unijním *acquis*. (Šišková 1998: 89) S tím souvisí i aktivní zapojení ze strany Unie, která tak působí v roli určitého mentora. Tento stav je odrazem poměrně široké heterogenity partnerských zemí EaP a hlubších rozdílů oproti zemím Unie. Evropské dohody oproti tomu nabízejí v podobě mnohem stručnějších a dá se říct i méně direktivních podmínek větší prostor pro vlastní uvážení a iniciativy ze strany asociovaných států.

O komplexnosti AA se zeměmi EaP vypovídá i využití konceptu tzv. „country-tailored agreement“, tedy smluv, které byly konstruovány pro každý stát samostatně dle jeho specifík. Dosud přitom bylo praxí, že obdobné dohody byly vytvořeny dle unifikovaného vzoru. (Šišková 1998: 37) Nový přístup Unie by tak měl lépe odpovídat realitám dané partnerské země, což zvláště u tak specifických zemí, jako jsou státy EaP, je jistě přínosný krok.

Příčiny těchto odlišností můžeme hledat v nových a složitějších podmínkách v EU, např. v podobě širšího *acquis*, nebo dále i ve vyhlídkách přidružených států na budoucí členství v EU, když v případě zemí střední Evropy, které již jsou členy EU, existovaly i další dokumenty, jako byla Bílá kniha apod., a i proto se AA v rámci EaP vyznačují bezprecedentním rozsahem, když v případě ukrajinské AA přesahují počet 1 200 stran. (Šišková 2014: 112)

Závěr

Dosavadní vztahy se zeměmi EaP se doposud řídily prostřednictvím PCA. Jejich charakter a rozměr však začínal být poměrně zastaralý a pro podmínky úzké spolupráce nedostatečný. Právě proto vznikla regionální iniciativa EaP, která by měla posunout vzájemné vztahy na novou, kvalitativně vyšší úroveň. Při zrodu iniciativy však nebylo zřejmé, jak by měla tato úroveň vypadat.

Postupně vykrystalizovala forma asociačních vztahů jako hlavní cíl, ke kterému by toto partnerství mělo směřovat. Přidružení představuje nejužší a nejvyšší stupeň spolupráce, jakou EU navazuje v rámci vnějších vztahů. Prostřednictvím přidružení EU navazuje privilegované vztahy v oblasti politické, právní i ekonomické spolupráce a týká se všech oblastí, kde existuje společný zájem EU a přidruženého státu. Asociovaný stát navíc získává možnost podílu na programech a politikách EU a další výhody z tohoto vztahu pramenící. Obě strany posílí vzájemné vazby v oblasti zahraniční politiky, získají přístup na trh druhé strany, posílí vztahy v mnoha oblastech společenského fungování apod.

Co se týká charakteru AA v rámci EaP, tak můžeme hovořit o tzv. nové generaci AA, které jsou přizpůsobeny rozmanitosti jednotlivých aktérů. Jsou jim tzv. ušity na míru. Každá partnerská země má tak v rámci asociačních vztahů svá vlastní specifika. To v dosavadních asociačních vztazích EU nebyvalo zvykem a jen to podtrhuje odlišný přístup Unie. Taková propracovanost dohod může přinést ve vzájemných vztazích lepší porozumění specifikům a podmínkám přidružené země a tím i zefektivnění těchto vztahů a pokračující integrace k EU. Důležité je zmínit také rozsáhlý charakter smluv, který je v unijních relacích výjimečný.

Specifika právních vztahů se zeměmi EaP zdůrazňuje i srovnání AA v rámci EaP s Evropskými dohodami se zeměmi střední a východní Evropy, při kterém můžeme najít mnohé odlišnosti. Důvodů pro tento stav je několik. Jeden z nich je například v odlišnosti přidružených zemí, kdy v případě Evropských dohod byly tyto státy z politického, právního i hospodářského hlediska přece jen o něco blíže EU, než je tomu např. u Gruzie. Dalším důvodem je vývoj samotné Unie, jejíž fungování od první poloviny 90. let prošlo výraznými úpravami a to se promítlo i do vnějších vztahů. A další příčina je nepochybně také v samotné podstatě těchto dohod a očekávání z nich pramenící, když v případě Evropských dohod se jednalo o určitou přípravu na členství těchto zemí v EU, zatímco u EaP

jde především o nový stupeň vztahů, jejichž další vývoj ovšem zůstává otevřený a spíše dlouhodobějšího charakteru.

Struktura a cíle EaP, respektive smluvních vztahů v něm tvořených, tak jednoznačně indikují další směřování zemí EaP v rámci integrace k Unii, která spočívá v přechodu k užším vztahům s EU ve formě přidružení. V tomto smyslu tak mohou potvrdit hypotézu, že EaP představuje v rámci vnějších vztahů EU s východními sousedy specifický mezistupeň integrace směřující k asociačním vztahům, zatím ovšem bez perspektivy brzkého přistoupení do EU.

Použitá literatura:

- EU-Ukraine Association Agreement*, „*Guide to the Association Agreement*“. [online]. Evropská komise, 2014 [cit. 14. dubna 2015]. Dostupné na: http://eeas.europa.eu/images/top_stories/140912_eu-ukraine-association-agreement-quick_guide.pdf.
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. *Úřední věstník* C 83/47, 30. 3. 2010.
- Kuchyňková, Petra. *Země Východního partnerství a kontakty mezi lidmi: Asociační dohoda*. [online]. 2012 [20. února 2015]. Dostupné na: demas.cz/k-precten/anal-zy-a-publikace?aid=5060&pid=4662&sa=1.
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. 9. 1987, C-12/86, *Demirel v. Stadt S. Gmünd*.
- Svoboda, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010. 244 s. ISBN 978-80-7400-352-3.
- Svoboda, Pavel. Přidružení k Evropské unii po Lisabonské smlouvě. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 7, s. 641–663.
- Šišková, Naděžda (ed.). *From Eastern Partnership to the Association A Legal and Political Analysis*. Cambridge Scholars Publishing, 2014. 305 s. ISBN 978-1-4438-5819-9.
- Šišková, Naděžda. *Základní otázky sbližování českého práva s právem ES*. Vyd. 1. Praha: Codex Bohemia, 1998. 333 s. ISBN 80-85963-77-9.

- Van der Klugt, Arianne. *Association, Partnership and Cooperation Agreements with East European Countries*. [online] eipa.eu, [cit. 16. února 2015]. Dostupné na http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop93_1_3%282%29.pdf.
- Van der Loo, Guillaume., Van Elsuwege, Peter., Petrov, Roman. *The EU Association Agreement: Assessment of inovative legal Instrument*. [online]. European University Institute, 9..2014 [cit. 18. dubna 2015]. Dostupné na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32031/LAW%20_WP_2014_9%20.pdf?sequence=1.
- Wijkman, Per Angus: *Fostering Deep and Comprehensive Free Trade Agreements for the Eastern Partners*. [online] Eastern Partnership Review, 2011 [cit. 14. dubna 2015]. Dostupné na: http://eceap.eu/wp-content/uploads/2014/06/Review_No8.pdf.

TOBINOVA DAŇ A JEJÍ VARIACE V RÁMCI PRÁVA EU

Mgr. Jakub Stíbal

*Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta,
obor Právo*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Jakub Stíbal

Abstrakt:

Cílem této práce je posoudit, zda je aktuální návrh směrnice o dani z finančních transakcí s ohledem na vyjádření právní služby Rady EU a technickou nótu Evropské komise v souladu s právem EU a mezinárodním obyčejovým právem. Přestože byl hlavní důraz kladen na analýzu principu domnělé rezidence, určitý prostor je ponechán i pro posouzení některých dalších problematických aspektů směrnice. Jak bylo následně zjištěno, princip domnělé rezidence narušuje volný pohyb kapitálu, mezinárodní daňovou jurisdikci a tím pádem i článek 327 SFEU. Přestože směrnice není diskriminační, je způsobilá narušit hospodářskou soutěž. Řada dalších ustanovení vede v důsledku vágního vymezení k riziku nejednotného výkladu národními soudy. Na závěr lze konstatovat, že návrh směrnice je v rozporu s právem EU a mezinárodním obyčejovým právem. Přínos této práce lze spatřovat k vyřešení debaty mezi právní službou Rady EU a Evropskou komisí ohledně legality dotčeného návrhu.

Abstract:

The main objective of this thesis is to evaluate whether the current Proposal for a Council directive concerning a financial transaction tax is in accordance with EU law and international customary law, especially with regard to the opinion of the Legal service of the Council of the European union and a technical note presented by the European Commission. Despite the main emphasis being put on analysis of the so-called

counterparty principle, other problematic aspects of the proposal are examined as well. As was later discovered, the counterparty principle violates free movement of capital, international tax jurisdiction and therefore also Article 327 TFEU. Despite the directive not being discriminatory, it is liable to disrupt competition. Several other provisions may also lead, due to their vagueness, to the risk of non-uniform interpretation by national courts. In conclusion we can state that the proposal violates EU law and international customary law. The merit of this thesis lies in solving the dispute between the Legal service and the European Commission concerning the legality of the proposal.

Klíčová slova:

Tobinova daň, daň z finančních transakcí, posílená spolupráce, volný pohyb kapitálu, princip domnělé rezidence, mezinárodní daňová jurisdikce, daňové právo

Klasifikace JEL:

K33, K34

Diplomová práce je dostupná zde:

http://theses.cz/id/6lyik7/Diplomov_prce.pdf

Úvod

Téma Tobinovy daně, někdy také nazývané jako daň z finančních transakcí, je důležité téma, které zejména v posledních letech získalo ještě větší význam. Obecně lze říci, že se jedná o daň z některých finančních transakcí, jejímž účelem je primárně předejít těžkým finančním krizím zpomalením a „zajištěním“ finančních toků a sekundárně snížit případné následky již existující krize vytvořením dodatečných zdrojů pro její případnou nápravu. S ohledem na výše uvedené se Evropská unie rozhodla implementovat návrh směrnice Rady 2011/0621 (CNS) o společném systému daně z finančních transakcí a o změně směrnice 2008/7/ES ze dne 28. 9. 2011,

kteřá měla zajistit větší kontrolu nad kapitálovým trhem a vyšší přísun peněz do státní pokladny. Jelikož se ale výše uvedený návrh nepodařilo přijmout tak, aby byl závazný pro všechny členské státy EU, byl vypracován nový návrh směrnice Rady 2013/0045 (CNS) ze dne 14. 2. 2013 prostřednictvím institutu posílené spolupráce, který se omezil pouze na participující členské státy, ovšem po obsahové stránce zůstal nezměněn.

Proti tomuto návrhu se ovšem postavila právní služba Rady EU, která ve své analýze ze dne 6. 9. 2013 kritizovala zejména princip tzv. domnělé rezidence jakožto jeden z ústředních principů pro působnost směrnice. Namítala přitom zejména rozpor s mezinárodním obyčejovým právem, možné narušení hospodářské soutěže na úkor nezúčastněných členských států a rozdílné zacházení mezi finančními institucemi na základě toho, zda jsou rezidenty v zúčastněném členském státě či nikoliv.

Evropská komise a některé zúčastněné členské státy nicméně zamítly námítky ze strany Rady EU a své závěry formulovaly v technické nótě týkající se legality principu domnělé rezidence, která je hlavním zdrojem kritiky návrhu směrnice.

Cílem práce bylo analyzovat a následně vyhodnotit jak samotný návrh směrnice, tak i dotčené stanovisko právního oddělení Rady EU a vyjádření k souladu návrhu směrnice s mezinárodním obyčejovým právem a právem EU, zejména pak již zmiňovaný princip domnělé rezidence. V rámci této analýzy byl kladen důraz i na některé konkrétní problematické aspekty posílené spolupráce, mezinárodní daňovou jurisdikci v praxi a konečně i některé nové pohledy na problematiku volného pohybu kapitálu jakožto jedné ze základních svobod realizovaných v prostoru EU.

V diplomové práci je ověřována jedna hlavní výzkumná otázka, a to zda je návrh směrnice Rady 2013/0045 (CNS) v souladu s mezinárodním právem a právem EU. Tato hlavní hypotéza se skládá z několika dílčích, na sobě relativně nezávislých hypotéz. První hypotéza zní, zda princip domnělé rezidence narušuje mezinárodní daňovou jurisdikci. V rámci

druhé hypotézy je ověřováno, zda princip domnělé rezidence porušuje svobodu volného pohybu kapitálu. Obsahem třetí hypotézy je otázka, zda je princip domnělé rezidence diskriminační, tedy zda uplatňuje jiný přístup k transakcím mezi subjekty ze zúčastněných členských států ve srovnání s transakcemi mezi zúčastněnými a nezúčastněnými členskými státy. Čtvrtá hypotéza si klade za cíl zjistit, zda je princip domnělé rezidence ve své podstatě slučitelný s režimem posílené spolupráce. Obsahem páté hypotézy je zjistit, zda je návrh směrnice způsobilý narušit hospodářskou soutěž, a to převážně na úkor nezúčastněných členských států. Konečně šestá hypotéza si klade otázku, zda směrnice obsahuje kromě principu domnělé rezidence i jiné prvky, které by mohly být v rozporu s unijním a mezinárodním právem.

Z hlediska prostorového vymezení je primárně uplatňován rozměr unijní. Cílem této práce je totiž posoudit souladnost směrnice jednak s právem EU, a tedy se všemi jejími členy, ať už se jedná o zúčastněné členské státy, či nikoliv, a dále s mezinárodním obyčejovým právem, jelikož se směrnice vztahuje ve výsledku i na finanční instituce usazené ve třetích zemích. Z časového hlediska je kladen důraz zejména na aktuální návrh směrnice.

Diplomová práce obsahuje vyjma úvodu a závěru čtyři kapitoly. V první kapitole jsou uvedeny základní informace týkající se charakteristiky volného pohybu kapitálu. Druhá kapitola následně pojednává o dani z finančních transakcí a podrobněji rozebírá návrh směrnice. V následující kapitole je analyzován princip domnělé rezidence jakožto jeden ze základních bodů návrhu. Konečně v poslední kapitole je věnován prostor rozboru některých dodatkových součástí návrhu směrnice.

V samotné práci je užita pestrá škála rozličných zdrojů. Jak již plyne z povahy zvoleného tématu, nezbytný základ tvoří primární a sekundární komunitární akty, ale i nezávazné právní dokumenty. Významnou roli hraje zejména při řešení praktických problémů rovněž rozsáhlá relevantní judikatura

Soudního dvora EU. Nutno zmínit i neméně důležité teoretické postuláty a odborné komentáře, které jsou v převážně míře čerpány z odborné literatury, sborníků a vědeckých článků.

1. Volný pohyb kapitálu

Co se týká pohybu kapitálu, zákonodárce úmyslně neposkytuje precizní vymezení tohoto pojmu. Důvod lze, jak uvádí Hindelang (2009), hledat ve snaze poskytnout této svobodě dostatečnou flexibilitu pro přizpůsobení se aktuálním ekonomickým trendům. Willem Molle (2006) považuje za volný pohyb kapitálu takový stav, kdy *„podnikatelé mohou uspokojit svou potřebu po kapitálu a investoři mohou nabídnout svůj disponibilní kapitál v zemi, která pro ně poskytuje nejvýhodnější podmínky.“*

Přestože volný pohyb kapitálu patří spolu s osobami, zbožím a službami mezi čtyři základní ekonomické svobody vnitřního trhu EU, je jeho postavení kapitálu oproti ostatním svobodám v mnoha ohledech specifické.

Pro svobodu volného pohybu kapitálu je příznačné úzké sepětí s ostatními základními svobodami garantovanými v rámci prostoru EU. Tato provázanost se stala v některých případech natolik markantní, že ani Soudní dvůr nebyl často schopen udržet jednotnou koncepci řešení některých případů a vycházel tak mnohdy i z několika ustanovení chránících zdánlivě naprosto odlišné hodnoty.

2. Tobinova daň a její variace

Původní myšlenka Tobinovy daně je historicky spjata s pádem tzv. Brettonwoodského měnového systému v roce 1971. Ten spočíval v regulaci mezinárodních měnových vztahů prostřednictvím pevných směnných kurzů, kdy se všechny zúčastněné členské státy zavázaly udržovat směnný kurz na stanovené úrovni navázáním měny na zlato. Po téměř čtvrt století přišel James Tobin s novým způsobem zajištění mezinárodní stability měn, který měl zahrnovat daň na směnu cizích měn, která měla být vyměřena přibližně ve výši 0,5 % z objemu transakce, tzv. Tobinovu daň. Toto faktické zdanění

mělo za cíl odradit takové investice, které byly svou povahou spekulativního charakteru, krátkodobé, z dlouhodobého pohledu ekonomicky neprospěšné a ve výsledku i nebezpečné.

Přestože původní myšlenka Tobinovy daně pochází z počátku 70. let minulého století a její přesnější vymezení lze datovat do roku 2001, existuje mnoho variací, které původní koncept konkretizují a upravují tak, aby vyhovoval původnímu záměru za aktuálních podmínek.

Myšlenkový základ samotného návrhu směrnice Rady 2013/0045 (CNS) je obsažen v důvodové zprávě, která ve své úvodní části představuje důvody pro jeho zavedení, kterými jsou zejména harmonizace právních předpisů o nepřímém zdanění finančních transakcí, zabránění dvojímu, popřípadě nulovému zdanění a konečně i vytvoření vhodných demotivujících nástrojů, které by odrazovaly od transakcí nezvyšujících efektivitu finančních trhů. Klíčovou je přitom snaha zabránit vyhýbání se daňovým povinnostem, narušení hospodářské soutěže a převodům do oblastí s jiným právním řádem, jelikož právě ta stojí za vznikem principu domnělé rezidence. Ten je ztělesněn tzv. „*triple A' approach*“, dle kterého by se měla daň uplatnit na všechny trhy (*all markets*), všechny nástroje (*all instruments*) a také všechny subjekty (*all actors*) a který byl nedílnou součástí již původního návrhu.

Jak uvádí článek 1, směrnice zavádí posílenou spolupráci povolenou rozhodnutím 2013/52/EU, a to stanovením zásad pro harmonizovanou daň z finančních transakcí. Zúčastněné členské státy přitom v souladu s touto směrnicí ukládají daň z finančních transakcí.

Za zúčastněný členský stát ve smyslu směrnice je přitom nutné považovat každý členský stát, který se v okamžiku vzniku daňové povinnosti podílí na posílené spolupráci v oblasti daně z finančních transakcí buď na základě rozhodnutí 2013/52/EU, popřípadě na základě rozhodnutí přijatého v souladu s čl. 331 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (SFEU).

Věcná působnost je vymezena kombinovaně, kdy článek 3 odst. 1 pozitivně stanoví, že se směrnice použije na všechny

finanční transakce za podmínky, že nejméně jeden účastník transakce je usazen na území zúčastněného členského státu a že účastníkem transakce je i finanční instituce usazená na území zúčastněného členského státu a jedná buď na vlastní účet, nebo na účet jiné osoby, nebo jedná jménem účastníka transakce. Druhý a čtvrtý odstavec stejného ustanovení negativním způsobem doplňují základní pravidlo tím, že stanoví, na které subjekty (odstavec 2) a transakce (odstavec 4) se směrnice nepoužije.

Pro určení místní působnosti je klíčový článek 4 směrnice, který v sobě inkorporuje tzv. zásadu rezidence doplněnou o zásadu emise s cílem účinněji zamezit přemísťování subjektů jinak povinných k dani. Podle podmínky rezidence hradí daň finanční instituce, která je rezidentem zúčastněného členského státu. Jak již bylo řečeno, musí být alespoň jeden z účastníků usazen na území zúčastněného členského státu, aby mohla finanční transakce podléhat dani. Právě článek 4 přitom rozvádí alternativní případy, za kterých lze finanční instituci považovat za usazenou, např. pokud má instituce v uvedeném státě pobočku, sídlo, popřípadě obvyklé sídlo, nelze-li zjistit adresu jeho trvalého sídla, atd. Směrnice ovšem zavádí i problematický princip tzv. domnělé rezidence, obsažený v článku 4 odst. 1 písm. f), dle kterého se za rezidenta považuje také ta instituce, která pochází z nezúčastněného členského státu a pouze uskutečnila transakci s rezidentem ze zúčastněného členského státu. Jako určitá forma „změkčovacího ustanovení“ má sloužit třetí odstavec článku 4 směrnice, který stanoví, že v případě, že plátce daně prokáže, že neexistuje žádná souvislost mezi ekonomickou podstatou transakce a územím kteréhokoliv zúčastněného členského státu, nebude považována za usazenou ve smyslu předchozích odstavců.

V souladu s článkem 5 odst. 1 směrnice vzniká povinnost uhradit daň z finanční transakce okamžikem, kdy tato transakce proběhne. Druhý odstavec toto základní pravidlo modifikuje, když stanoví, že následné storno nebo opravu transakce nelze považovat za důvod pro vyloučení daňové povinnosti

s výjimkou případu omylu. Osobou povinnou uhradit daň je dle článku 10 směrnice každá finanční instituce, která je účastníkem transakce a jedná sama za sebe, popřípadě jako nepřímý zástupce (odst. 1 písm. a)), přímý zástupce (odst. 1 písm. b)), nebo jako zastoupená strana (odst. 1 písm. c)). Aby nedocházelo v případech zastoupení k dvojímu zdanění na straně zástupce i zastoupeného, identifikuje směrnice jako poplatníka daně pouze tu osobu, na jejíž účet má být transakce provedena. Za osobu oprávněnou a zároveň i povinnou k výběru daně se považují příslušné daňové orgány zúčastněného členského státu, na jehož území je instituce usazena. Za situace, kdy daň není uhrazena do data splatnosti, odpovídají všichni účastníci transakce solidárně za její zaplacení, přičemž členské státy mohou tuto odpovědnost rozšířit i na další osoby.

3. Analýza principu domnělé rezidence

Zřejmě i nejzávažnější námitkou ze strany právní služby Rady EU je podezření, že by výkon daně z finančních transakcí mohl ve své aktuální podobě narušit mezinárodní daňovou jurisdikci a zasáhnout tak do daňových kompetencí nezúčastněných států. Základem pro tuto domněnku je článek 4 odst. 1 písm. f) ve spojení s článkem 10 odst. 1 návrhu směrnice, dle kterých se za poplatníka daně považuje i finanční instituce se sídlem v nezúčastněném státě, přičemž vzniklá daň je splatná státu protistrany. Pro určení daňové jurisdikce je rozhodný dostatečný vztah mezi státem a subjektem povinným k dani. V případech uvedených v článku 4 odst. 1 písm. a) až e) směrnice není nejmenších pochyb o tom, že tu tento vztah je. Samotná obhajoba ovšem připouští, že v případě finančních institucí z nezúčastněných členských států chybí dostatečný nexus, který by rozšíření jurisdikce ospravedlňoval. Právě z tohoto důvodu došlo k „umělému“ vytvoření principu domnělé rezidence, který měl takový nexus suplovat. Mimořádně diskutabilní je také otázka realizace a praktické vymahatelnosti směrnice, kdy je velice reálná minimálně nemožnost jejího vymození ve vztahu k daňovým poplatníkům usazeným ve třetích zemích, čímž by

došlo k jejich dalšímu znevýhodnění. Na závěr tak lze konstatovat, že by realizací návrhu došlo nejen k narušení mezinárodní daňové jurisdikce, ale zároveň i článku 327 SFEU, který stanoví, že *„každá posílená spolupráce musí zachovávat pravomoci, práva a povinnosti členských států, které se jí neúčastní. Tyto státy pak nebrání jejímu provádění zúčastněnými členskými státy.“*

Právní služba Rady EU dále namítala narušení volného pohybu kapitálu, když označila druhou část článku 10 odst. 1 a odst. 3 ve spojení s článkem 4 odst. 1 písm. f) za omezení, které může negativně ovlivnit pohyb kapitálu. Jak již bylo totiž řečeno výše, považuje se nezúčastněný členský stát v rámci finanční transakce uzavřené s protistranou se sídlem na území zúčastněného členského státu také za usazeného v tomto státě, čímž na něj dopadá i daňová sazba stanovená v této zemi. V případě uzavření více transakcí s různými daňovými rezidenty by tak podléhal různým daňovým sazbám. Problém ovšem nastane v situaci, kdy vezmeme právě řečené do kontextu článku 10 odst. 3, který zakládá solidární odpovědnost (nejen) obou účastníků transakce v případě, že některý z účastníků daň ve lhůtě nezaplatí. Finanční transakce s domnělými rezidenty by se totiž staly pro rezidenty méně atraktivní, jelikož ti by byli na základě článku 10 odst. 3 solidárně odpovědní za uhrazení daně v případě, že finanční instituce z nezúčastněného členského státu neuhradí daň do data splatnosti. Orgány zúčastněných členských států navíc nemají prakticky žádnou možnost vymáhat daň po domnělých rezidentech bez souhlasu a pomoci daňových orgánů, do jejichž jurisdikce tito rezidenti náleží, jelikož by v opačném případě došlo k prolomení suverenity autonomních států. Na základě uvedeného by tak mohlo dojít k preferenci uzavírání finančních transakcí se subjekty z jiných zúčastněných členských států, u kterých je riziko solidární odpovědnosti za uhrazení daně podstatně menší, čímž by došlo k vytvoření omezení, které může reálně v negativním smyslu ovlivnit volný pohyb kapitálu.

V rámci výzkumu bylo dále zjištěno, že uvedené omezení nelze podřadit pod žádnou z povolených výjimek pohybu kapitálu.

Dalším bodem, který byl návrhu směrnice vytýkán, je rozdílné zacházení s rezidenty a nerezidenty v důsledku diskriminačního užití principu domnělé rezidence. V tomto ohledu nelze opomenout fakt, že princip domnělé rezidence představuje pouze jednu z podmínek, za kterých se daň uplatňuje. Ačkoli se tak článek 4 odst. 1 písm. f) bude vztahovat pouze na instituce se sídlem v nezúčastněném členském státě, neznamená to, že by daňoví rezidenti zůstali nezdaněni, jen se na ně uplatní jiné ustanovení článku 4 odst. 1.

Otázka vzájemné spolupráce v daňové oblasti je zajištěna bilaterálními mezinárodními smlouvami, popřípadě v rámci EU směrnici Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní, která se ovšem uplatní pouze v rámci aktivit mezi členskými státy. V důsledku toho existuje oprávněná obava, že nemožnost efektivní realizace daně mimo státy podílející se na posílené spolupráci může nepříznivě ovlivnit fungování hospodářské soutěže, jelikož by mohlo dojít k preferenci uzavírání finančních transakcí se zúčastněnými státy. Ačkoliv není výslovně zmíněn ve stanovisku právní služby, podporuje tuto domněnku i fakt, že se při různých transakcích uzavíraných nerezidenty s finančními rezidenty mohou uplatnit i odlišné daňové sazby.

4. Další problematické aspekty směrnice

V důsledku širokého vymezení pojmu usazení v článku 4 bylo do směrnice inkorporováno také ustanovení v odstavci 3, které má svou povahou představovat určitou „záchrannou brzdu“ pro případ, kdy *„osoba povinná odvést daň z finančních transakcí prokáže, že neexistuje žádná souvislost mezi ekonomickou podstatou transakce a územím kteréhokoliv zúčastněného členského státu“* (článek 4 odst. 3 směrnice). Směrnice nicméně obsahuje pouze obecné pravidlo, aniž by přitom poskytla jakákoliv vodítka k jeho výkladu. Jak správně upozornila i právní služba ve svém stanovisku, je na jednotlivých

zúčastněných státech, aby rozhodly o existenci či neexistenci ekonomické vazby v jednotlivých případech. To s sebou samozřejmě nese riziko nejednotné rozhodovací činnosti a možnost následných žalob před Soudním dvorem EU, jelikož by mohlo dojít k narušení právní jistoty povinných subjektů. Ve výsledku tak lze shrnout, že úprava článku 4 odst. 3 je absolutně nedostačující a pro její efektní aplikaci je nutné zajištění harmonizovaného výkladu.

Podobně jako v předchozí situaci i v případě vymezení podstatné změny transakce, která má být považována za novou finanční transakci opětovně podléhající dani, je primárně na členských státech, jak si budou pojem podstatné změny vykládat. Přestože je nutno přiznat, že zde zákonodárce poskytuje alespoň demonstrativní výčet situací, ve kterých se bude jednat o podstatnou změnu, stále hrozí riziko rozdílného výkladu jednotlivými kooperujícími státy.

Jak vyplývá z celého legislativního návrhu směrnice, je v něm patrná snaha zamezit daňovým únikům, a to ať už širokým vymezením usazené finanční instituce, úpravou pravidel proti zneužívání daňového režimu, nebo článkem 5 odst. 2. Právě posledně zmíněné ustanovení říká, že následné storno nebo oprava finanční transakce nemá vliv na vznik daňové povinnosti s výjimkou omylů. Pokud pomineme fakt, že pojem omyl není opět vymezen v samotné směrnici ani důvodové zprávě, vznikne otázka, zda nezačnou subjekty povinné k dani zneužívat pojmu omyl k tomu, aby stornovaly či opravily stávající finanční transakci bez toho, aby musely podruhé zaplatit odpovídající daň.

Jak již bylo řečeno, obsahuje článek 13 odst. 1 zdánlivost opatření, která byla přijata s hlavním cílem vyhnout se zdanění. Za hlavní účel takového opatření je přitom dle odstavce 5 nutno považovat situaci, kdy se jakýkoli jiný účel „*jeví vzhledem ke všem okolnostem případu jako nanejvýš zanedbatelný*“ (článek 16 odst. 5 směrnice). Jak vyplývá ze samotného znění směrnice, snaží se ponechat finančním institucím poměrně široký prostor pro uplatnění svých opatření (opatřením se rozumí transakce,

operace, dohody, přísliby atd.). Aby se totiž k takovému opatření nemuselo přihlížet, musí být jednak zřejmé, že opatření chybí obchodní podstata (viz odst. 3), a dále musí být prokázáno, že oficiálně deklarovaný účel je ve vztahu k úmyslu vyhnout se zdanění a vzhledem ke všem okolnostem nanejvýš zanedbatelný, tedy takřka bezvýznamný. Domnívám se, že vzhledem k přísným podmínkám aplikace bude takové pravidlo prakticky nepoužitelné a bude tak na členských státech, aby zajistily zamezení podvodům a vyhýbání se daňové povinnosti na základě generálního zmocňovacího ustanovení v článku 12. V opačném případě totiž hrozí možnost zneužívání článku 13 jednotlivými zúčastněnými státy a s tím spojené riziko jeho rozdílného výkladu.

Závěr

Primárním cílem práce a současně hlavní výzkumnou otázkou bylo určit, zda je návrh směrnice v souladu s právem EU a mezinárodním obyčejovým právem jako celek.

V rámci první dílčí hypotézy bylo zjištěno, že princip domnělé rezidence ve spojení s některými dalšími ustanoveními skutečně představuje narušení mezinárodních daňových jurisdikcí, jelikož by se daň mohla realizovat i na subjekty se sídlem v nezúčastněných členských státech a třetích zemích. Druhým problémem, který během řešení uvedené otázky vyvstal, je reálná aplikovatelnost takto stanovené daně, kdy by ji kooperující státy nemohly reálně vymoci po poplatnících daně bez náležité administrativní podpory ostatních států.

Taktéž druhá hypotéza týkající se porušení volného pohybu kapitálu byla potvrzena. Jak již bylo řečeno v příslušné kapitole, riziko solidární odpovědnosti s účastníkem transakce, u kterého je podstatně nižší pravděpodobnost vymožení daně, by mohlo vést ve výsledku k preferenci uzavírání transakcí podléhajících dani se subjekty usazenými na území zúčastněných členských států. Jak bylo zároveň vysvětleno, nelze takovéto omezení volného pohybu kapitálu podřadit pod

žádnou z psaných i nepsaných výjimek, které by takovéto opatření ospravedlňovaly.

Obsahem třetí hypotézy bylo zjistit, zda je princip domnělé rezidence diskriminační. V tomto ohledu byla návrhu zejména vytýkána skutečnost, že instituce se sídlem v zúčastněném členském státě nepodléhá dani, zatímco instituce z nezúčastněného členského státu a třetích zemí ano. Jak se ovšem v rámci analýzy ukázalo a jak ostatně potvrdila samotná technická nóta, je takový závěr chybný, jelikož i tyto subjekty podléhají dani, pouze se namísto principu domnělé rezidence uplatní jako právní základ jiné ustanovení směrnice. Na závěr tak lze konstatovat, že třetí dílčí hypotéza byla vyvrácena.

Otázka slučitelnosti principu domnělé rezidence s režimem posílené spolupráce, respektive porušení článku 327 SFEU, byly předmětem čtvrté hypotézy. Jelikož byla tato otázka již zodpovězena v rámci analýzy mezinárodní daňové jurisdikce, lze pouze shrnout, že se působnost směrnice dotýká nejen zúčastněných členských států bez toho, aby jim zachovávala jejich pravomoc, čímž došlo k potvrzení hypotézy.

Pátá hypotéza si kladla za cíl zjistit, zda může princip domnělé rezidence reálně vést k narušení hospodářské soutěže. Jak již bylo řečeno v rámci výzkumu druhé hypotézy, má návrh směrnice potenciál přimět povinné subjekty k preferenci transakcí s účastníky z jiných zúčastněných zemí, aby se tak předešlo případným negativním dopadům v rámci vymáhání daně a s tím spojenou solidární odpovědností.

Konečně poslední, šestá hypotéza si kladla otázku, zda obsahuje návrh směrnice kromě principu domnělé rezidence i jiná problematická ustanovení, kterých bylo zjištěno hned několik. Většina těchto nedostatků přitom vycházela z faktu, že návrh v mnoha případech obsahuje pouze obecné pojmy bez jakékoliv formy pomoci při jejich výkladu. V praxi tak rozdílná rozhodovací činnost národních soudů může vést k roztržité aplikaci ustanovení a potřebě jednotného výkladu ze strany Soudního dvora EU. Taktéž šestá hypotéza tak byla potvrzena.

Na základě podrobné analýzy jednotlivých dílčích hypotéz lze shrnout odpověď na hlavní výzkumnou otázku tak, že návrh směrnice je skutečně v rozporu s právem EU a jeho prostřednictvím i mezinárodním právem. Za hlavní nedostatek lze přitom označit fakt, že návrh není přijat s působností pro celou EU, ale pouze pro určitý okruh členských států. Jelikož by ovšem takový výkon vedl k daňovým únikům, rozšiřuje návrh směrnice uměle svou působnost i na ostatní státy skrze princip domnělé rezidence. Podobně i neurčitost některých pojmů obsažených v legislativním návrhu vyžaduje zajištění jejich jednotného výkladu, který ovšem národní soudy zúčastněných států jednoduše nemohou být schopny zajistit.

Použitá literatura:

- Hindelang, S. 2009. *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment: The Scope of Protection in EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Molle, W. 2006. *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. 5th ed. Aldershot: Ashgate.
- Spahn, P. 1995. *International Financial Flows and Transactions Taxes: Survey and Options*. Frankfurt nad Mohanem (původně publikováno pro Mezinárodní měnový fond jako dokument WP/95/60).
- Tobin, J. 1981. „James Tobin – Biographical“. *Nobelprize.org* [cit. 12. října 2016]. Dostupné z: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1981/tobin-bio.html.

NÁVRH PROGRAMOVÉHO RÁMCE IMPLEMENTAČNÍ ČÁSTI STRATEGIE KOMUNITNĚ VEDENÉHO MÍSTNÍHO ROZVOJE NA ÚZEMÍ MAS VALAŠSKO – HORNÍ VSACKO

Ing. Aneta Urbanová

*Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava,
Ekonomická fakulta, obor Eurospráva*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Ing. Aneta Urbanová

Abstrakt:

Cílem diplomové práce je komplexně přiblížit integrovaný přístup k regionálnímu rozvoji a východiska komunitně vedeného místního rozvoje a na základě těchto teoretických poznatků navrhnout programový rámec Zaměstnanost Strategie komunitně vedeného místního rozvoje MAS Valašsko – Horní Vsacko spolufinancovaného z Evropského sociálního fondu. Teoretická část se zabývá teoretickými východisky integrovaných nástrojů a vývojem komunitně vedeného místního rozvoje. Následující analytická část se podrobněji zabývá celou strukturou Strategie komunitně vedeného místního rozvoje MAS Valašska – Horního Vsacka. Obsahem praktické části diplomové práce je navržení opatření na řešení problémových oblastí, které lze řešit prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost.

Abstract:

The aim of this diploma thesis is to describe the integrated approach to regional development and issues of community-led local development and on the basis of this theoretical knowledge to propose the programme framework for employment of the community-led local development strategy of the local action group Valašsko-Horní Vsacko, which is co-financed out of the European social fund. The theoretical part deals with the theoretical issues of integrated instrument and development of community-led local development. The subsequent analytic part deals with the whole structure of the community-led local development strategy of the local action

group Valašsko-Horní Vsacko. The practical part of the diploma thesis is to propose measures to solve problem areas, which can be solved through the Operational Programme for Employment.

Klíčová slova:

integrované nástroje, Strategie komunitně vedeného místního rozvoje, MAS, venkov, rozvoj

Klasifikace JEL:

O18, O21, P25, R51

Diplomová práce je dostupná zde:

<https://dspace.vsb.cz/handle/10084/113720>

Úvod

Evropská komise vytvořila v roce 1991 metodu LEADER, jejímž hlavním úkolem bylo propojit aktivity rozvíjející venkovskou ekonomiku. Metoda LEADER měla intenzivně podporovat rozvoj venkova prostřednictvím místních obyvatel. Implementace metody LEADER probíhala prostřednictvím místních akčních skupin, tedy místního partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem působícího na vymezeném venkovském území. Během programovacího období 2007–2013 byly místní akční skupiny v ČR podporovány pouze prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova v rámci Programu rozvoje venkova a projektů spolupráce. V programovém období 2014–2020 je podpora místních akčních skupin rozšířena do všech evropských strukturálních a investičních fondů, tyto fondy lze využít metodou komunitně vedeného místního rozvoje, jež je novým názvem nahrazujícím metodu LEADER. Podstatným znakem metody komunitně vedeného místního rozvoje je zapojení místních občanů při vytváření příznivějších podmínek daného regionu. Podstatnou změnou programového období 2014–2020 je možnost čerpání finančních prostředků v podmínkách ČR nejen z Programu rozvoje venkova, ale také z Operačního

programu Zaměstnanost, Integrovaného regionálního operačního programu a Operačního programu Životní prostředí.

V souvislosti s přípravou na programové období 2014–2020 vypracovaly místní akční skupiny svoji Strategii komunitně vedeného místního rozvoje, která se zabývá konkrétními problémovými oblastmi daného území. Strategie místní akční skupiny Valašsko – Horní Vsacko především vyhodnocuje problémy a potenciál jejího regionu a navrhuje její další rozvoj pro období 2014–2020 pomocí konkrétních opatření.

Cílem diplomové práce je komplexně přiblížit integrovaný přístup k regionálnímu rozvoji a východiska komunitně vedeného místního rozvoje a na základě těchto teoretických poznatků navrhnout programový rámec Zaměstnanost Strategie komunitně vedeného místního rozvoje MAS Valašsko – Horní Vsacko spolufinancovaného z Evropského sociálního fondu.

Při vypracování diplomové práce je využito několik metod vědeckého zkoumání. Metoda abstrakce umožní z analytických poznatků vytvořit konkrétní ucelený materiál. V diplomové práci jsou dále využity metody indukce a dedukce, sloužící k vymezení metody komunitně vedeného místního rozvoje a jejích potencionálních přínosů pro venkov a dále metody komparace analýzy dostupných dat a následné syntézy. Metody jsou vybrány v souladu s naplněním stanoveného cíle diplomové práce.

1. Integrovaný přístup k regionálnímu rozvoji a východiska komunitně vedeného místního rozvoje

Pojem integrace nebo integrování znamená sjednocení, ucelení, splynutí, spojování ve vyšší celek, začlenění nebo zapojení. Tyto pojmy byly užívány po druhé světové válce, kdy byla potřeba sjednocovat, vytvářet aliance a spojení. Základní myšlenkou byla potřeba budovat novou ekonomiku a společenství lidí, vlád, podniků a ostatních partnerů. Tuto myšlenku do svých základů převzalo mnoho světových organizací (např. Světová banka, Organizace spojených národů

atd.), ale také *Evropská unie*, tehdejší *Evropské společenství*, která si stanovila za cíl posílit jednotu hospodářství členských států, zajistit jejich harmonický rozvoj minimalizováním rozdílů a zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. Integrované přístupy se zaměřují na regionální a místní úroveň, nikoli na úroveň globální. Legislativně jsou ukotveny již v Římské smlouvě, následně rozvíjeny Maastrichtskou smlouvou a poté Amsterdamskou smlouvou, pojednávající o snižování regionálních rozdílů pomocí sady nástrojů regionální politiky a integrovaných přístupů. Integrovaný přístup koordinuje akce napříč různými oblastmi, tudíž přináší lepší výsledky než jednotlivá izolovaná opatření a iniciativy. U plánování je integrovaný přístup klíčovým prvkem řízení, zajišťujícím koncepční podporu aktivit a projektů, které se budou navzájem posilovat, a nikoliv působit protichůdně nebo se vzájemně vylučovat. Integrovaný přístup je podporován v rámci EU i České republiky, cíle u obou linií se shodují na zásadním východisku pro realizaci integrovaných politik a přístupů (Škorňa 2011).

Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD) je místní rozvoj vedený *místními akčními skupinami (MAS)*, uskutečňuje se na základě integrovaných a víceodvětvových strategií místního rozvoje zaměřených na dotyčnou oblast. Rozvoj zahrnuje inovativní prvky v místních souvislostech, vytváření sítí, spolupráci MAS a je koncipován s ohledem na místní potřeby a potenciál (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2015a).

V 90. letech 20. století začala vznikat spolupráce svazků obcí či euroregionů. V ČR patří integrované nástroje relativně k novým pojmům a cílem těchto nástrojů je propojit aktivity obcí a dosáhnout zlepšení rozvoje v regionu. Díky tomu dochází k řešení problémů v regionech prostřednictvím využívání dostupných finančních zdrojů a ke zlepšení spolupráce mezi jednotlivými aktéry.

K provázání integrovaných přístupů s regionální politikou došlo až v programovacím období 2007–2013, kdy se také integrované přístupy začaly šířeji uplatňovat v operačních

programech. K hlavním zásadám pro přípravu, schvalování a hodnocení *Integrovaného plánu rozvoje města* bylo přijato usnesení vlády ČR č. 883/2007. Pro dané období vznikl dokument vytvořený *Ministerstvem pro místní rozvoj ČR* týkající se integrovaných přístupů. Integrované přístupy jsou také vymezeny v *Národním strategickém referenčním rámci ČR*. Základním nástrojem využívajícím integrované přístupy byly *Integrované plány rozvoje měst*, realizované v rámci *regionálních operačních programů (ROP)*, *Integrovaného operačního programu* a ostatních *tematických operačních programů* (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2014a). V rámci ROP byly integrované přístupy využívány v menší míře prostřednictvím integrovaných projektů a *Integrovaných plánů rozvoje území*. Zapojení metody LEADER do implementace *Programu rozvoje venkova* představuje samotné pojetí. Na principech metody LEADER vznikly MAS, jež zapojují partnery z veřejného, ale i privátního a neziskového sektoru do přípravy a realizace společné místní strategie (tzv. Strategického plánu LEADER) (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2015). ČR má pozitivní dlouhodobé zkušenosti s uplatněním CLLD, respektive s metodou LEADER. Na principech LEADER byl založen předvstupní nástroj *Speciální předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova*, národní program LEADER ČR 2004–2008, *Operační program rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* v programovém období 2004–2006 a v *Programu rozvoje venkova ČR* na období 2007–2013. Základním nástrojem metody LEADER je MAS, jejich prostřednictvím jsou rozvíjeny aktivity ve venkovském prostoru, jenž je vymezen jak geografickými, tak ekonomickými a kulturními charakteristikami, umožňující realizovat společnou rozvojovou strategii. MAS jsou společenství občanů, neziskových organizací, soukromé podnikatelské sféry a veřejné správy (svazku obcí, obcí a institucí veřejné moci), spolupracující na rozvoji zemědělství, venkova a získávání finančních zdrojů. MAS byly založeny na základě principu

partnerství a spolupráce veřejného, soukromého a neziskového sektoru na místní úrovni (Pělucha 2006).

Nástroje pro uplatnění integrovaných přístupů realizované prostřednictvím *Evropských strukturálních a investičních fondů* v českém kontextu představují *Integrované územní investice*, *Integrované plány rozvoje území* a *Komunitně vedený místní rozvoj* (CLLD). Tyto integrované nástroje jsou realizovány na základě integrované strategie. Integrovaná strategie musí být odvozena od závazných ukazatelů příslušných programů Evropských strukturálních a investičních fondů a přispívat k jejich naplnění, dále musí respektovat popis problémových oblastí v Dohodě o partnerství a intervenční strategii programů, z nichž bude financována. Užívání integrovaných nástrojů je metodicky popsáno v dokumentu Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2015b). Všechny výše zmiňované integrované nástroje mají základ ve společných znacích: integrované strategii, partnerství a víceúrovňové správě. Proto také jsou některé realizační postupy obdobné. Integrovaná strategie jako nástroj regionálního rozvoje vzniká ve vymezených územích za spolupráce všech relevantních partnerů na tomto území, kde tento integrovaný přístup přináší co nejvíce efektů v podobě posílení vzájemných synergií mezi jednotlivými projekty (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2013).

Hlavním důvodem používání metody CLLD je, že její zásady přinášejí lepší výsledky než zásady v tradičních, centralizovaných přístupech shora dolů. CLLD lze považovat za nástroj interakce vnitrostátních, regionálních nebo místních orgánů, s vidinou dosažení lepších celkových výsledků (European Commission 2014). *Strategie komunitně vedeného místního rozvoje* (SCLLD) je součástí CLLD a je celkovou střednědobou strategií, vycházející ze záměrů dlouhodobého udržitelného rozvoje území. SCLLD je ucelený rozvojový dokument, který se vztahuje na území působnosti MAS. MAS ve Strategii vyhodnocuje problémy a potenciál daného území

a navrhuje jeho rozvoj pomocí konkrétních opatření. SCLLD má přesně stanovenou strukturu, skládá se z pěti povinných částí: popis území MAS, analytická, strategická a implementační část. SCLLD je platná po dobu celého programového období 2014–2020, tedy od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2022 (Národní síť místních akčních skupin ČR 2014).

2. Strategie komunitně vedeného místního rozvoje MAS Valašsko – Horní Vsacko

Místní akční skupina Valašsko – Horní Vsacko zpracovala pro programové období 2014–2020 SCLLD, jež je střednědobým strategickým dokumentem platným od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2022. Strategie MAS Valašsko – Horní Vsacko je zpracována v souladu se strategiemi Zlínského kraje a na základě poskytnutých materiálů Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství ČR a Ministerstva životního prostředí. Jak je již zmíněno ve druhé kapitole, SCLLD je tvořena na základě metody CLLD, tedy na přípravě Strategie se podíleli jak místní partneři, tak ekonomické subjekty a především oslovená místní veřejnost (MAS Valašsko – Horní Vsacko 2008). SCLLD, zpracovaná MAS Valašsko – Horní Vsacko, je zaměřena pouze na území subregionu Valašsko – Horní Vsacko, což napomáhá k lepšímu a efektivnějšímu zaměření a následnému dosažení stanoveného cíle. Na SCLLD navazují programové rámce, vztahující se ke konkrétním operačním programům.

MAS Valašsko – Horní Vsacko, o. s., byla založena 8. června 2007 jako nestátní nezisková organizace, sdružující podnikatelské, neziskové a veřejné subjekty na jejím území. Dne 1. ledna 2014 se s platností nového Občanského zákoníku změnila právní forma MAS Valašsko – Horní Vsacko z občanského sdružení na zapsaný spolek s názvem: Místní akční skupina Valašsko – Horní Vsacko, z.s. (MAS Valašsko – Horní Vsacko 2016).

V analytické části Strategie na základě kvantitativních a kvalitativních charakteristik MAS Valašsko – Horní Vsacko

popisuje a vyhodnocuje území. Analytická část SCLLD musí obsahovat situační analýzu, jež popisuje území v jednotlivých aspektech. Na situační analýzu navazuje SWOT analýza území MAS Valašsko – Horní Vsacko. Situační analýza popisuje území MAS Valašsko – Horní Vsacko v oblasti životního prostředí, obyvatelstva, technické infrastruktury, občanské vybavenosti, dopravy, podnikání a zaměstnanosti a cestovního ruchu. Každá oblast je probrána z hlediska problémů a jejich příčin, potřeb a trendů rozvoje. Aby byla situační analýza kompletní, je potřeba do ní zakomponovat také názory místních obyvatel na kvalitu života. Názory byly zjišťovány dotazníkovým šetřením, probíhajícím na konci roku 2012 a začátkem roku 2013. Území MAS Valašsko – Horní Vsacko má obrovský potenciál v rozvoji cestovního ruchu a turismu. K lákadlům pro rekreanty patří krásná příroda, nespočet lyžařských vleků a běžkařských tras, umělé, ale i přírodní koupaliště. K dalšímu rozvojovému potenciálu patří *brownfields*, jež se nachází na území MAS Valašsko – Horní Vsacko. Vhodným využitím *brownfields* by mohlo dojít ke snížení nezaměstnanosti, tedy zlepšení ekonomické situace v regionu (MAS Valašsko – Horní Vsacko 2016).

Strategická část Strategie MAS Valašsko – Horní Vsacko plynule navazuje na část analytickou, ve které se zjistily problémy a požadavky v rozvojové oblasti území MAS Valašsko – Horní Vsacko. V této části se na základě zjištěných problémů stanovuje vize, mise, priority, strategické cíle, specifické cíle a opatření. Vize MAS Valašsko – Horní Vsacko vychází z poznatků analytické části integrované strategie a stanovuje budoucí stav území. Podstata vize by měla být vystižena ve stručné definici. Úkolem mise je zachytit poslání a celkovou filozofii činnosti MAS Valašsko – Horní Vsacko a stanovení principů, na kterých bude rozvoj území postaven. Hlavním tématem rozvoje území je tzv. prioritá, nebo také oblast podpory. MAS Valašsko – Horní Vsacko má ve své integrované strategii stanoveny čtyři priority:

- Priorita A: Podnikání a zaměstnanost,
- Priorita B: Lidé a společnost,
- Priorita C: Cestovní ruch a kulturní dědictví,
- Priorita D: Životní prostředí.

Pro každou prioritu je definován strategický cíl a několik specifických cílů. Strategický cíl vymezuje celkové dopady realizace rozvojových aktivit uvnitř MAS a specifické cíle stanovují vazbu na strategický cíl a vizi. Specifické cíle se člení do několika opatření, jež vychází z problémů a rozvojových předpokladů území a stanovují dosažení strategického a specifického cíle. Zmíněné priority, strategické, specifické cíle a opatření budou naplňovány realizací projektů prostřednictvím programových rámců, realizací individuálních projektů mimo programové rámce, kdy nositeli budou místní subjekty, a realizací projektů spolupráce (MAS Valašsko – Horní Vsacko 2016).

Implementační část Strategie volně navazuje na předchozí strategickou část SCLLD. Poslední část integrované strategie popisuje interní mechanismy realizace SCLLD, tedy jejím smyslem je charakterizovat administrativní, organizační a animační postupy, jež budou využívány při realizaci opatření a naplňování cílů. V implementační části se rovněž zpracovávají programové rámce, jež budou financovány z příslušných operačních programů. MAS Valašsko – Horní Vsacko vypracovala v rámci své integrované strategie tři programové rámce, a to:

- *programový rámec Program rozvoje venkova 2014–2020,*
- *programový rámec Integrovaný regionální operační program,*
- *programový rámec Operační program Životní prostředí.*

Jako nepovinný dokument bude zpracován programový rámec Zaměstnanost (PR Z), jenž bude naplňovat cíle SCLLD. Celý PR Z se bude nacházet v praktické části diplomové práce.

3. Návrh programového rámce Zaměstnanost spolufinancovaného z Evropského sociálního fondu

Programový rámec Zaměstnanost vychází z dokumentu Operační program Zaměstnanost 2014–2020, jenž vymezuje priority pro podporu zaměstnanosti, sociálního začleňování a efektivní veřejné správy z *Evropského sociálního fondu* v období 2014–2020. Vypracovaný dokument zejména navazuje na Dohodu o partnerství, vymezující priority ČR pro podporu z Evropských strukturálních a investičních fondů a další klíčové národní a evropské strategické dokumenty. Na základě usnesení vlády č. 867 ze dne 28. listopadu 2012 je řídicím orgánem Operačního programu Zaměstnanost Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dokument byl vypracován v návaznosti na požadavky relevantní legislativy EU, a to nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013. S ohledem na způsobilost výdajů financovaných z Evropského sociálního fondu Operační program Zaměstnanost podporuje intervence nehmotného charakteru. Na tento program jsou vymezeny finanční prostředky z Evropského strukturálního fondu ve výši více než 2,118 mld. EUR (Ministerstvo práce a sociálních věcí 2015).

Programový rámec, využívající finanční prostředky z Operačního programu Zaměstnanost skrze integrovaný nástroj CLLD, má za úkol popsat oblasti, jež jsou v území MAS Valašsko – Horní Vsacko průsečíkem potřeb území, a popsat možnosti doporučených aktivit Operačního programu Zaměstnanost. V rámci zpracování SCLLD MAS Valašsko – Horní Vsacko byly na jejím území zjištěny problémy, které přímo korespondují se zaměřením Operačního programu Zaměstnanost. Mezi hlavní oblasti, na něž je potřeba se zaměřit, patří sociální začleňování, nezaměstnanost a poskytování sociálních služeb.

Na základě vypracované SWOT analýzy a dotazníkového šetření, zjišťujícího spokojenost místních obyvatel s životem v území MAS Valašsko – Horní Vsacko, byly zjištěny proble-

matické oblasti, spadající do působnosti Operačního programu Zaměstnanost. Jak je již zmíněno v předchozí podkapitole, lidé jsou nespokojeni s vysokou mírou nezaměstnanosti, především pak obyvatel patřících do rizikové skupiny (např. absolventi, ženy po mateřské dovolené, lidé starší 55 let atd.), s poskytováním sociálních služeb a s nedostatkem sociálních podniků.

Pro programový rámec Zaměstnanost v SCLLD MAS Valašsko – Horní Vsacko byla stanovena celkem tři opatření. Všechna opatření programového rámce Zaměstnanost jsou v souladu s celou investiční prioritou 2.3.1 určenou pro financování opatření vyplývajících ze strategií místního rozvoje. Aktivita realizované v jednotlivých opatřeních odpovídají strategickým cílům SCLLD MAS Valašsko – Horní Vsacko (1) Ekonomicky stabilní a konkurenceschopný region a (2) Vysoká životní úroveň obyvatel regionu. Aktivita jednotlivých opatření vycházejí zejména ze zjištěných potřeb v území a jsou opatřeny relevantními monitorovacími indikátory výstupu a výsledku a jejich cílové hodnoty jsou stanoveny odhadem na základě znalosti stavu a rozvojového potenciálu území. Požadavky na strukturu a obsah jednotlivých programových rámců jsou rozdílné. Řídící orgán zodpovědný za realizaci programového rámce Zaměstnanost si vytvořil své vlastní požadavky. Jednotlivá opatření programového rámce Zaměstnanost mají být sestavena dle struktury doporučené Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR.

Místní akční skupina Valašsko – Horní Vsacko nezískala finanční prostředky z Operačního programu Zaměstnanost (OP Z) v programovém období 2014–2020, tudíž v rámci své SCLLD nevypracovávala k němu příslušný programový rámec. Jedním z výrazných faktorů ovlivňujících získání finančních prostředků je fakt, jestli se na území MAS nachází vyloučená lokalita, ta se však na území MAS Valašsko – Horní Vsacko nenachází. Přesto se v regionu objevují problémové oblasti řešitelné skrze alokaci z Operačního programu Zaměstnanost, proto je vhodné příslušný programový rámec Zaměstnanost vypracovat. Navrhovaná alokace na programový rámec Zaměstnanost vychází z faktu, že MAS Valašsko – Horní

Vsacko nebude schopna čerpat prostředky od začátku programového období, ale nejdříve po *mid-term* evaluaci, která by se měla uskutečnit v roce 2018. Odhadovaná alokace na programový rámec Zaměstnanost je tedy rovnoměrně snížena o počet let, kdy nemůže finanční prostředky využívat. Finanční prostředky k rozdělení v území MAS Valašsko – Horní Vsacko vychází z předpokládané alokace ve výši **5 200 000 Kč**. Tato částka bude rozdělena mezi všechna tři opatření, tedy opatření 1: Naše zaměstnanost, opatření 2: Naše sociální podnikání a opatření 3: Naše sociální služby. Žádné z opatření není považováno za opatření financované z alokované částky v případě navýšení, protože se předpokládá jediné navýšení po roce 2018, tedy po *mid-term* evaluaci.

Tabulka 1: Rozdělení finančních prostředků z OP Z mezi jednotlivá opatření

Opatření PR Z	Alokace (v Kč)	Podíl (v %)
1: Naše zaměstnanost	2 200 000	42
2: Naše sociální podnikání	1 100 000	21
3: Naše sociální služby	1 900 000	37
Celkem	5 200 000	100

Zdroj: Vlastní tvorba, 2016

Nejvíce finančních prostředků je přerozděleno na opatření 1: Naše zaměstnanost, 37 % je poskytnuto opatření 3: Naše sociální služby a opatření 2: Naše sociální podnikání je věnováno 21 % celkové alokace.

První výzvy je naplánováno vypisovat na základě časového harmonogramu výzev, tedy první předpokládaná výzva bude vypsána v roce 2019, a to hned na dvě opatření: opatření (1) a opatření (3). Na opatření (2) bude vypsána pouze jedna výzva, a to v roce 2020.

Tabulka 2: Plánovaný harmonogram výzev s finanční alokací z OP Z (v Kč)

	Opatření	Roky			Celkem
		2019	2020	2021	
PR Z	1: Naše zaměstnanost	1 200 000		1 000 000	2 200 000
	2: Naše sociální podnikání		1 100 000		1 100 000
	3: Naše sociální služby	900 000	1 000 000		1 900 000
	Celkem	2 100 000	2 100 000	1 000 000	5 200 000

Zdroj: Vlastní tvorba, 2016

První navržené opatření programového rámce Zaměstnanost je zaměřeno na zvýšení a celkovou podporu zaměstnanosti. Jak je již zmíněno v analytické části, na území MAS Valašsko – Horní Vsacko je poměrně vysoká nezaměstnanost (oproti průměru Zlínského kraje). Mezi problémové se jeví zaměstnávání mladých absolventů vysokých škol, již nemají na území MAS Valašsko – Horní Vsacko pracovní příležitosti a musí za prací dojíždět, nebo se stěhovat. Pokud se absolventi školy stanou dlouhodobě nezaměstnanými, z důvodu nenalezení vhodného uplatnění na trhu práce ztrácí odbornost, nezískají pracovní návyky, a tudíž se stanou obtížně zaměstnatelnými. Další ohroženou skupinou na území MAS Valašsko – Horní Vsacko jsou starší lidé s malou specializací, jež nenaplnuje požadavky současného trhu práce. Z těchto důvodů je patrné, že opatření (1) zaměřující se na podporu zaměstnanosti je nezbytné.

Druhé navržené opatření programového rámce Zaměstnanost se zaměřuje na podporu a rozvoj sociálního podnikání, jež hraje důležitou roli v místním rozvoji. Sociální podnikání jsou podnikatelské aktivity prospívající životnímu prostředí a společnosti. Vytváří pracovní příležitosti znevýhodněným skupinám obyvatel, jako jsou lidé se zdravotním postižením nebo kulturním či sociálním znevýhodněním. V ČR je sociální podnikání stále na velmi nízké úrovni a není podpořeno téměř žádnými odpovídajícími

finančními nástroji. Ve Zlínském kraji se dle českého sociálního podnikání ke dni 5. dubna 2016 nachází celkem 17 sociálních podniků, ale žádný se doposud nenachází na území MAS Valašsko – Horní Vsacko, i když zde existuje jistý potenciál pro jejich vznik.

Poslední navrhované opatření programového rámce Zaměstnanost je zaměřeno na poskytování sociálních služeb na území MAS Valašsko – Horní Vsacko. Potřeba takového opatření vznikla na základě zjištěných údajů ve SWOT analýze a na základě výsledků dotazníkového šetření spokojenosti obyvatel.

Závěr

Česká republika byla první zemí ze států přistupujících do EU v roce 2004, která začala uplatňovat metodu LEADER a stala se vzorovou zemí pro další státy střední a východní Evropy. Klíčem úspěchu metody LEADER je decentralizovaný přístup zdola – nahoru, neboť místní aktéři znají nejlépe svůj region, a proto dokáží nejefektivněji řešit jeho problémy. Během programovacího období 2007–2013 získávaly MAS finanční prostředky pouze z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, na programové období 2014–2020 však dostanou větší příležitost, a to ve formě získávání dotací ze všech Evropských strukturálních a investičních fondů. Pro MAS Valašsko – Horní Vsacko je to velká příležitost, protože se její území potýká s mnoha problémy, které lze z těchto fondů financovat. Aby MAS Valašsko – Horní Vsacko mohla čerpat finanční prostředky na programové období 2014–2020, musela vypracovat svou Strategii komunitně vedeného místního rozvoje, ve které definovala své problémy, možnosti jejich řešení a možný potenciál dalšího rozvoje svého regionu. Svou integrovanou strategii začala zpracovávat v roce 2014 a dne 4. února 2016 byla podána přes MS2014+. V rámci implementační části Strategie MAS Valašsko – Horní Vsacko vypracovala tři programové rámce, a to programový rámec Program rozvoje venkova, programový rámec Integrovaný

regionální operační program a programový rámec Životní prostředí, což znamená více finančních prostředků pro členské obce. Programový rámec Zaměstnanost bude plnit funkci doplňkového rámce.

Cílem diplomové práce bylo objasnit a přiblížit problematiku integrovaných přístupů k regionálnímu rozvoji s bližším zaměřením na komunitně vedený místní rozvoj a na základě získaných teoretických znalostí byl vypracován programový rámec Zaměstnanost. Dle struktury a obsahu diplomové práce lze soudit, že cíl byl naplněn, teoretické poznatky byly vysvětleny a na základě provedených analýz problémů a potřeb regionu MAS Valašsko – Horní Vsacko byla navržena tři opatření v rámci programového rámce Zaměstnanost.

Hlavním tématem diplomové práce byl integrovaný nástroj komunitně vedený místní rozvoj a jeho aplikace v rámci Strategie komunitně vedeného místního rozvoje vypracované MAS Valašsko – Horní Vsacko. V diplomové práci bylo postupováno od teoretických poznatků, které byly následně převedeny do praxe.

Použitá literatura

- David Škorňa. *Uplatnění integrovaných přístupů v rozvoji území* [online]. 2011 [20. 12. 2015]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=rst&pdf=36.pdf>
- European Commission. *Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*. Version 3. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. 61 s.
- MAS Valašsko – Horní Vsacko. *Strategie komunitně vedeného místního rozvoje MASVHV pro období 2014–2020* [online]. 2016 [1. 3. 2016]. Dostupné z: http://www.masvhv.cz/files/files/STRATEGIE/Dokumenty/STRATEGIE__mmr.pdf.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Operační program Zaměstnanost 2014–2020* [online]. 2015 [31. 3. 2016].

- Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/2ec9a47a-9e48-4013-9897-da0d2febff1b/OPZ_2014-2020_FINAL.pdf?ext=.pdf.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* [online]. 2014a [20. 12. 2015]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/6231de90-b818-4bf7-9d07-232e41da9567/Dohoda-o-partnerstvi_schvalena-EK-26-8-2014.pdf?ext=.pdf.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Integrované územní investice v programovém období 2014–2020* [online]. 2015b [22. 12. 2015]. Dostupné z: http://www.usti-nad-labem.cz/files/rozvoj-mesta_publicace-iti-2015.pdf.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Manuál pro integrované územní investice: ITI* [online]. 2014b [22. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/data/fileBank/f9454283-3c85-4997-858f-20ff3f735c3f.pdf>.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020*. Verze 2. Praha: MMR ČR, 2015a. 103 s.
- Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodický pokyn pro využití integrovaných přístupů v programech ESIF 2014–2020* [online]. 2013 [27. 12. 2015]. Dostupné z: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hFJpt2QjbiQJ:www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx%3FPubID%3D205391%26TypeID%3D7+&cd=5&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>.
- Národní síť místních akčních skupin ČR. *Manuál tvorby Strategie komunitně vedeného místního rozvoje pro programové období 2014–2020* [online]. 2014 [15. 1. 2016]. Dostupné z: http://nsmascr.cz/content/uploads/2015/07/SCLLD-10112014_mmr.pdf.
- Pělucha, Martin. *Rozvoj venkova v programovacím období 2007–2013 v kontextu reforem SZP EU*. Praha: IREAS, 2006. 162 s. ISBN 80-86684-42-3.

Název	Laboratoř Evropské unie Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie
Editor	Antal Jarolím
Vydavatel	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica
Vydání	první
Počet stran	160
Sazba	Antal Jarolím
Návrh obálky	Horná Kristýna
Redakční úprava	Evropská komise – Úřad pro publikace
Grafické úpravy	Keilová Radka
Tisk	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica

Výhradním majitelem Sborníku sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie je Zastoupení Evropské komise v České republice, <http://ec.europa.eu/ceskarepublika>.

**Jednotlivé příspěvky vyjadřují názory autorů,
nikoli Zastoupení Evropské komise v České republice.**

© Evropská unie, 2016

© Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica – 2016

ISBN 978-80-245-2200-5

**www.vse.cz/oeconomica
www.eshopoeconomica.cz**

Online prezentace sborníku:

<http://kse.vse.cz>

<http://ces.vse.cz>

<http://www.euhrou.cz>

<http://www.vlada.cz>



ISBN: 978-80-245-2200-5