

Grillohoří Zuzana: Zvláštní role předsednictví po Lisabonské smlouvě na příkladě Španělska a Itálie

Horník Matěj: Evropská identita a politických představitelů – případově studie České republiky

Hájková Lenka: Odvody na veřejné zdravotní pojištění koordinovaní přílev Evropské unie

Ivanov Vladimír: Politické vzájemě Řecka a Evropské unie

Kryj Danieł: Referenda o „Evropské ústavní smlouvě“: evropská identita jako perspektiva státnosti

Maříková Terézia: Teoretická reflexe integrace Islandu do Evropské unie: neokonzervatismus a liberální integrovannostismus

Parulka Tomáš: Arbitrážní profesorníbních dohod v přílev Evropské unie

Příšer Radoslav: Parlamentní kontrola vlády v oblasti evropských záležitostí (případově Itálie MERS)

Šedřičková Eva: Politika Řídkov Evropské unie veči Itálií z tvůrčího hlediska po roku 2000: případ Švédsko, Německo a Itálie

Vočomířová Tereza: Regulace v zemědělnictví – spřísece na trh a mřížím

Zlámalá Adéla: Proměna mezní politiky ECB v důsledku finanční a důvěry itálie

Ročník 1.

1/2013

Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie



Katedra veřejné ekonomiky



Období informování
o evropských záležitostech
Úřadu vlády
České republiky

LABORATOŘ EVROPSKÉ UNIE

SBORNÍK SYLABŮ NEJLEPŠÍCH DIPLOMOVÝCH PRACÍ S TEMATIKOU EVROPSKÉ UNIE

Vysoká škola ekonomická v Praze, Katedra světové ekonomiky
Koordinaátorka projektu: Cibulková Eva, cibulka@vse.cz

Hodnotitelé (recenzenti) příspěvků

Bednářová Pavla

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

Borská Jana

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

Fojtíková Lenka

Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta

Jiránková Martina

Vysoká škola ekonomická v Praze, Centrum evropských studií

Kuncová Hana

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická

Redakční rada

Jiránková Martina (vedoucí)

Vysoká škola ekonomická v Praze, Centrum evropských studií

Vágnér Viktor

Zastoupení Evropské komise v České republice

Nejedlí Vít

Úřad vlády ČR, Eurocentrum Praha

Hasprová Olga

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

Palíšková Marcela

Nakladatelství C. H. Beck, Praha

Tichá Ivana

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

Vysatý Zdeněk

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

Ročník 1., 1/2013

Obsah

Předmluva	3
Úvod	5
Grulichová Zuzana: Změna role předsednictví po Lisabonské smlouvě na příkladech Španělska a Belgie	7
Horník Matěj: Evropská identita u politických představitelů – případová studie České republiky	16
Hřebířová Lucie: Odvody na veřejné zdravotní pojištění koordinované právem Evropské unie	28
Ivanov Vladimír: Politické vztahy Ruska a Evropské unie	50
Kaň Daniel: Referenda o „Evropské ústavní smlouvě“: Evropská identita jako perspektiva zkoumání	66
Nařířová Terézia: Teoretická reflexe integrace Islandu do Evropské unie: neofunkcionalismus a liberální intergovernmentalismus	80
Pavelka Tomáš: Arbitralita protisoutěžních dohod v právu Evropské unie	89
Pittner Radoslav: Parlamentní kontrola vlády v oblasti evropských záležitostí (případová studie NRSR)	105
Sladčuková Eva: Politika štátov Európskej únie voči imigraciám z troch krajín po roku 2000: prípad Švédska, Nemecka a Talianska	119
Vohorníková Tereza: Regulace v zemědělství – aplikace na tele a mléčnou	128
Zábranař Adela: Přeměna menšev politiky ECB v důsledku finanční a dluhové krize	140



PŘEDMLUVA

Vážení a milí čtenáři,

jsm rád, že se vám do rukou dostává první sborník pilotního projektu *Laboratoř Evropské unie a soutěže o nejlepší diplomovou práci*, který dává absolventům vysokých škol možnost veřejně publikovat vlastní studijní nebo výzkumné práce. Úvodní ročník vzbudil značný zájem jak mezi studenty, tak členy akademické obce, což je povzbuzením i příslibem do příštího ročníka.

Evropská unie, a tedy i Česká republika, v poslední době prožívá obtížné období související s výkonností a fungováním evropské ekonomiky. Tyto události mají významný dopad na fungování Evropské unie a zejména eurozóny, a mají proto vliv i na Českou republiku, jakkoliv nejsme součástí prostoru společné evropské měny. V květnu 2014 nás čekají volby do Evropského parlamentu. To nám všem nabízí příležitost vyjádřit svůj názor na otázky týkající se budoucnosti EU a na to, co od EU jako občané očekáváme z hlediska jejího vnitřního fungování, přínosů pro naši zemi či při uplatňování našich práv. Právě v tomto kontextu byl letošní rok vyhlášen Evropským rokem občanů, jehož cílem je jednak přiblížit práva spojená s členstvím v EU, jednak nabídnout příležitost se zapojit do diskuze o budoucnosti Evropy a o návrzích, které mají odstranit některé praktické překážky v každodenním životě občanů EU.

Jedním z cílů projektu *Laboratoř Evropské unie* je proto nejen zvýšit zájem studentů o evropské záležitosti, ale zejména dát těm nejlepším možnost prezentace vlastních prací a nápadů. Považuji za důležité, aby v debatě dostali prostor právě ti, kterých se budoucnost týká nejvíce. Studenti, kteří jsou nabití ideály a mají nové a svěží myšlenky, získávají díky tomuto sborníku také šanci stát se součástí odborné diskuze a být inspirací pro nás ostatní. Sborník *Laboratoř Evropské unie* proto může být šancí, jak nenechat jejich často neotřelé pohledy na EU zapadnout, ale naopak je představit a zpřístupnit dalším zájemcům.

Věřím, že vedle ocenění autorů tří nejlépe ohodnocených sylabů diplomových prací bude pro čestně absolventy za jejich práci a vynaložené úsilí ceněnou odměnou také vydání tohoto sborníku. Prokázání publikační činnosti může být užitečné nejen pro doktorské studium v případě těch, kteří se rozhodnou pokračovat v akademické dráze a budou i nadále rozvíjet teoretický diskus o evropské integraci a aktuál-

ních otázkách pro Evropu 21. století, ale i pro ty, kteří se chystají zahájit svou profesní kariéru v soukromé či veřejné sféře.

Přeji všem publikovaným staťm, aby se staly respektovaným příspěvkem k odborné i veřejné debatě a aby se první vydání sborníku *Laboratoř Evropské unie* stalo prestižním oceněním za práci a nápady studentů. A na samotný závěr děkuji všem, kteří zaslali své příspěvky do tohoto projektu a těm, kteří se podíleli na hodnocení jednotlivých prací.

Jan Michal
vedoucí Zastoupení Evropské komise
v České republice

ÚVOD

Diplomová práce je závěrečnou prací, jejímž sepsáním, obhajobou a zveřejněním (zpravidla ve studijním informačním systému příslušné univerzity/vysoké školy) student magisterského studia prokazuje schopnost systematicky a samostatně písemně zpracovat téma související s obsahem studovaného oboru a uplatnit znalosti a dovednosti získané při studiu. Je jednou ze studijních povinností, po jejichž naplnění student nabývá magisterský titul a stává se absolventem oboru učitého profila. Obsahová i formální kvalita obhájené diplomové práce svědčí nejen o připravenosti absolventa zahájit svou profesní kariéru, ale také o přístupech a náročnosti jednotlivých univerzitních/vysokoškolských pracovišť.

Jelikož vysoká kvalita diplomové práce jako výstupu z prvotní samostatné výzkumné činnosti studenta, jakož i odpovídající úroveň vzdělanosti absolventů univerzit/vysokých škol a jejich připravenost na výkon povolání v obecném smyslu, jsou v České republice imanentním zájmem celé společnosti, je zapotřebí uvítat každou podplnou aktivitu, která napomůže nejen vstupu studentů do praxe, resp. doktorského studia, ale umožní i výměnu zkušeností a spolupráci mezi vysokoškolskými pracovníky při zabezpečování těchto parametrů.

Takovou aktivitou je i projekt *Laboratoř Evropské unie: sborník nejlepších diplomových prací s tematikou EU* (COMM-PRA-7/2012), usilující jak o podnětání zájmu studentů diskutovat o věcné stránce diplomových prací, tj. evropských záležitostech, tak o podpoře kvalitních diplomových prací studentů, jež budou splňovat určitá kvalitativní kritéria. Tento projekt vyhlášený a financovaný Zastoupením Evropské komise v České republice ve spolupráci s Odborem informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky je realizovaný 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. Jeho posláním je ocenit ty studenty/absolventy vysokých škol, kteří se věnují oblasti evropských záležitostí a jejichž diplomové práce budou přihlášeny do soutěže o nejlepší diplomovou práci a v této soutěži se umístí mezi deseti nej kvalitnějšími, zveřejněním sylabů těchto prací ve sborníku, jehož výhradním majitelem bude Zastoupení Evropské komise v ČR. Tím je autorům prací dána možnost prokázat v případě potřeby kvalitu své prvotní vědecké práce a využít ji tak i po skončení vysokoškolského

studia při zahájení profesní kariéry. Ti studenti/absolventi, jejichž práce se umístí na 1. – 3. místě obdrží navíc i finanční odměnu. V tomto kontextu chce zvýšit celkový zájem vysokoškolských studentů o dění na úrovni Evropské unie i mezinárodní úrovni jako takové.

Předkládaný sborník je výsledkem 1. kola realizace projektu, které bylo vyhlášeno v lednu a ukončeno v červnu roku 2013. Na základě *Výzvy k účasti na projektu Laboratoř Evropské unie a soutěží o nejlepší diplomové práce*, určené studentům/absolventům magisterských nebo navazujících magisterských studijních programů/oborů v České republice, se do tohoto kola přihlásilo se svými diplomovými pracemi 35 absolventů. Na základě hodnotících posudků nezávislých hodnotitelů a vlastního seznámení se s texty o jedenácti nejlepších pracích rozhodla kolektivně sedmičlenná redakční rada, která se řídila následujícími kritérii: stanovení cílů, hypotéz a jejich naplnění; použité metody; obsahová správnost a hloubka provedené analýzy; schopnost argumentace a kritického myšlení; citace a práce se zdroji; formální úprava, jazyková a stylistická úroveň.

Sborník nejlepších diplomových prací – roč. 1, č. 1/2013 – obsahuje autorské sylaby vybraných diplomových prací, které byly jen výjimečně upraveny editorkou sborníku na základě věcné korektury „Evropské komise – Úřadu pro úřední tisky (jazykové korektury)“. Po formální stránce nebyly texty pozměňovány a sjednocovány (včetně formy citací a počtu uváděných pramenných děl). Odráždějí tak přístupy samotných autorů i zvyklosti příslušných fakult a oborů. Je respektován i rozdílný stránkový rozsah jednotlivých významných prací. Diplomové práce v plném znění lze nalézt na internetových stránkách, uváděných za sylabem práce.

Na 1. – 3. místě se ze zveřejněných prací umístily diplomové práce autorů:

1. Mgr. Radoslava Pitnera, Masarykova univerzita,
Fakulta sociálních studií, obor Evropská studia,
2. Ing. Adéla Zlámalá, Vysoká škola ekonomická v Praze,
Fakulta mezinárodních vztahů, obor Politologie,
3. Mgr. Terézie Nežlikové, Univerzita Karlova v Praze,
Fakulta sociálních věd, obor Mezinárodní vztahy

prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.
koordinátorka projektu *Laboratoř Evropské unie*
editorka sborníku

ZMĚNA ROLE PŘEDSEDNICTVÍ PO LISABONSKÉ SMLouvĚ NA PŘÍKLADU ŠPANĚLSKA A BELGIE

Mgr. Zuzana Grulichová

*Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd,
obor Západoevropská studia*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Zuzana Grulichová

Abstrakt:

Lisabonská smlouva přinesla výrazné změny do institucionálního fungování celé Evropské unie. Nejvýznamnější změnou je vytvoření stálého předsednictví Evropské rady a Rady pro zahraniční věci, jež získaly nové kompetence při řízení vnitřních i vnějších záležitostí EU a tím změnily i činnost rotujících předsednictví. Zaměřila jsem se na tyto institucionální změny a na jejich vliv na předsednictví, zejména při výkonu funkce vyjednávání a vnější reprezentace. Čerpala jsem ze zkušenosti prvních dvou „polisabonských“ předsednictví, španělského a belgického. Mým cílem bylo popsat a analyzovat měnící se roli předsednictví v průběhu historického vývoje evropské integrace a odhalit, proč stálé a rotující předsednictví bylo zakotveno do Lisabonské smlouvy v té podobě, která je tam obsažena.

Abstract:

The Lisbon Treaty has made significant changes to the institutional functioning of the whole system of the European Union. Most notably, it has constituted a non-rotating Presidency for the European Council and Foreign Affairs Council. These changes affected in some ways the performance of the rotating Presidency. I focused on these institutional changes and on the effects these changes had on the Presidency's performance in its functions, namely the negotiation and external representation. I draw on the experience of the first two post-Lisbon Presidencies, Spanish and Belgian one. My aim was to describe and analyze the changing role of the Presidency during the historical development of European integration and clarify why rotating and permanent Presidency was integrated in the Lisbon Treaty in this form.

Clíčová slova:

předsednictví, Rada EU, Lisabonská smlouva, španělské předsednictví, belgické předsednictví

Klasifikace JEL:

F55

Úvod

Evropská unie se 1. lednem 2010 začala řídit podle nové smlouvy, jež zreformovala systém celého jejího fungování. Změním se nevyhnul ani institut předsednictví. Tématem této diplomové práce jsou změny, které Lisabonská smlouva zavedla v souvislosti s výkonem předsednictví, přičemž těžištěm práce je analýza vlivu těchto změn na roli předsednictví. Cílem mé práce je zjistit, zda a jak tyto změny ovlivnily roli předsednictví při výkonu jeho vyjednávacích a reprezentacních funkcí.

V práci zkoumám úlohu předsednictví před a v průběhu vyjednávání změn zakládajících smluv, které byly iniciovány Niceskou smlouvou, a jeho roli po reformách, které přinesla Lisabonská smlouva, přičemž své zkoumání zaměřuji na předsednictví států západní Evropy.

Konkrétně se zaměřuji na zkoumání vzájemného vztahu rotujícího předsednictví a nově vznikavšího stálého předsednictví reprezentovaného předsedou Evropské rady a vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a dále zkoumám role předsednictví, které nebyly dostatečně upraveny v Lisabonské smlouvě a byly ponechány, aby se vyprofilovaly během výkonu konkrétních předsednictví.

Metody, které jsem v této práci použila, jsou především analýza a syntéza poznatků. Teoretické poznatky z oblasti institucionálního fungování Evropské unie a první ustanovení z Lisabonské smlouvy, která byla relevantní pro předsednictví, jsem aplikovala na konkrétní situace a vyvozovala z nich závěry. Teoretická část je deskriptivní, ale i zde jsem se snažila o vlastní posouzení dané problematiky. Práce je založena na analýze dokumentů primárního práva a různých politických dokumentů.

1. Vývoj role a úkolů předsednictví

Analýzovala jsem čtyři principy, na kterých bylo předsednictví založeno, a které se postupně stávaly z různých důvodů problematickými, a proto bylo zapotřebí je reformovat. Těmito principy jsou: rotační rovnost, princip nestrannosti, kontinuita a vnější reprezentace.

Princip rotace zajišťuje rovné postavení členských států. V tomto smyslu nelze rotaci chápat pouze jako náhodné střídání států po určitém časovém období, ale především jako systém pravidel jejího organizačního uspořádání (střídání). Zatímco časové určení lesí měsíců se od roku 1957 nezměnilo, uspořádání (střídání) států, které zohledňuje velké a malé státy, začlenění nových a starých členských států a v neposlední řadě zohledňování států podle jejich zahraničně-politické orientace, znamenalo zásadní změnu kvalitativního charakteru a fungování předsednictví.

Princip nestrannosti a jeho dodržování je poměrně komplikovaná záležitost, protože předsednictví se často ocitá mezi dvěma nálynskými kamery, kdy předsedající stát má na jedné straně své priority a zájmy, které chce prosadit, ale na druhé straně k tomu, aby se něco dojednalo, musí mít předsedající stát pozici vyjednavče a musí být nestranný. Existuje zde napětí, které mezi těmito dvěma veličinami panuje, a princip nestrannosti se zde prosazuje z důvodu nezbytnosti, aby bylo možno něco projednat a schválit.

Princip kontinuity byl od samého počátku spojován s problematikou návaznosti agend. Snaha řešit tento problém se soustřeďovala na dvě základní opatření. První opatření lze charakterizovat jako úsilí o poodloučení šestiměsíčního období předsednictví doprovázené druhým opatřením spočívajícím v organizačních změnách a v rozdělení úkolů mezi po sobě navazující předsednictví, případně mezi předsednictví a zvláštní představitele Společenství, jako byl vysoký představitel pro zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP).

Zakládající smlouvy svědily předsednictví převážně jen manažerskou a administrativní funkci. Postupem času však předsednictví získávalo na důležitosti v důsledku faktického provádění činností, jejichž výkon se jevil jako nutný či vhodný pro bezproblémový chod instituce EU. Předsednictví začalo postupně vystupovat jako iniciátor politických priorit, zprostředkovatel a reprezentant Rady. Právě na principu reprezentace lze nejlépe vypozaovat rozdíl mezi formální právní úpravou a praktickým fungováním.

2. Role předsednictví před Lisabonskou smlouvou

Tato část se zaměřuje na roli předsednictví při vnější reprezentaci a na praktickou roli předsednictví při vyjednávání vnitřních věcí, konkrétně při debatě o budoucnosti EU.

Vnější reprezentace byl jeden z nejdůležitějších úkolů, které předsednictví vykonávalo. Zjednodušeně řečeno, Komise při vnější reprezentaci zastupovala Unii z hlediska zájmů EU, kdežto předsednictví zastupovalo Unii jménem Rady z hlediska zájmů členských států. Šlo-li o sdílené kompetence, byla Unie zastupována jak Komisí, tak předsednictvím.⁽¹⁾

Ukázalo se, že rotující předsednictví plní v rámci vnější reprezentace zásadní úlohu, která mu byla stanovena již od počátků zahraniční spolupráce. Vzhledem k tomu, že je zahraniční politika založena v zásadě na mezivládní bázi, je z logiky věci zřejmé, že Komise byla spíše přidruženou institucí, neméně stále nezaměnitelnou součástí procesu. V rámci SZBP například sdílela iniciační právo a byla součástí delegací jednajících ve třetích zemích. Vysoký představitel byl odpovědný předsednictví a na jeho pověření mohl zastupovat EU při jednáních s dalšími aktéry.

Vyjednávání týkající se vnitřních záležitostí EU je vždy složitý proces, a to zvláště v případě, jedná-li se o proces vytváření či zakládajících smluv EU. To platí i pro proces vytváření ústavní smlouvy, který byl komplikovaný a vyznačoval se problémy a spory. Jednalo se o dlouhodobý proces, do kterého vstoupily významné tři členské státy.

Na příkladu Belgie, Irska a Itálie lze demonstrovat, že předsednictví může reálně ovlivňovat vývoj v Evropské unii a proces evropské integrace, přičemž míra tohoto ovlivňování nezávisí primárně na množství či rozsahu kompetencí svěřených předsednictví, ale na způsobu jejich aplikace.

3. Změny Lisabonské smlouvy

Lisabonská smlouva přinesla změny, které byly výsledkem úsilí po reformě institucí a jejich rozhodovacích procesů. Tato kapitola se

⁽¹⁾ Bengtsson, Rikard, *The Council Presidency and External Representation*, s. 3.

drší nastavené linie z první kapitoly, založené na čtyřech principech, které reflektují fungování předsednictví.

Princip rotace Lisabonská smlouva zachovala, ale nově vytvořil koncept skupiny tří členských států, které tvoří společné předsednictví, kdy každý člen skupiny předsedá Radě po dobu šesti měsíců. Navzdory zaznívajícím hlasům volajícím po úplném zrušení rotujícího předsednictví, je stále vidět snaha EU zachovat jej a vypletovat jeho fungování, aby nebylo kritizováno pro neschopnost řešit dlouhodobější problémy.

Lisabonská smlouva výše uvedeným vyřešila i problém kontinuity, neboť oficiálně ustanovila týmové předsednictví. Je zde vyzdvížena nejen myšlenka spojení po sobě jdoucích předsednictví, ale zároveň snaha o vytvoření takové kompozice týmového předsednictví, která by reflektovala jejich velikost, zkušenosti se zapojením do zahraniční politiky a dobu členství v EU. Symbolem kontinuální práce má být předseda Evropské rady. Nutno podotknout, že úkoly a povinnosti předsedy jsou vymezeny velmi vágně. EU má nyní díky nové smlouvě složitou strukturu, ve které vystupuje několik aktérů a nelze říci, že by kompetence a odpovědnost předsedy Evropské rady byly v tomto prostředí jasně definované.

Kromě řešení diskontinuity může funkce stálého předsedy Evropské rady fungovat také jako prvek, který má vybalancovat mezi-vládní a supranacionální rozměr. Lisabonská smlouva stanovuje, že předseda Evropské rady nesmí zastávat žádnou vnitrostátní funkci (čl. 15). Toto omezení bylo navrženo z toho důvodu, aby zabránilo předsedovi Evropské rady zabývat se přednostně vnitřní politikou svého státu. (7)

Vnější reprezentace dostala velkých změn. Jednou z nejvýznamnějších změn je vytvoření funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jako „vysoký představitel“) (8). Tento vysoký představitel je zároveň komisařem pro vnější vztahy a předsedou Evropské rady pro zahraniční vztahy, jenž má SZBP ve své kompetenci. Bylo již zmíněno, že předsednictví mělo na počátku vytváření zahraniční politiky ES/EU výsadní postavení v její realizaci a organizaci. Jednalo se o oblast striktně založenou na mezi-vládní spolupráci, která nebyla omezena žádnými regulačními či legislativními nástroji ze strany ES/EU. Pozice předsednictví byla původně

(7) Šlosarčík, *Ivo*, *Politický a právní rámec evropské integrace*, s. 40.

(8) Z angl. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

značně významná a samotné předsednictví mohlo rozvíjet důležité funkce ve vnějších vztazích Společenství. Nyní je to však vysoký představitel, který má řídit společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie a může svými návrhy přispívat k rozvoji této politiky. Dále převzal řízení jedné z nejdůležitějších formací Rady, a to Rady pro zahraniční věci.

4. Role předsednictví po Lisabonské smlouvě

S vnější reprezentací EU se pojí dvě základní otázky – *ko* a *koj* má reprezentovat. Tyto otázky souvisejí s kompetencemi, kterými EU nebo členské státy disponují. Subjektů, které reprezentují EU navenek, je několik. Lisabonská smlouva mezi ně zahrnuje Evropskou komisi, vysokého představitele a předsedu Evropské rady. Rotující předsedající země již EU nadále pravidelně nerepresentuje, ale v některých případech může dojít k výjimkám, protože rotující předsednictví reprezentuje členské státy Unie v období, kdy řídí Radu.

Vysoký představitel deleguje část své práce svým zástupcům. Jedním z nich je ministr zahraničních věcí členského státu, který předsedá Radě.^(*) Rozdělení zastupování Unie navenek v Lisabonské smlouvě je velmi vágně stanoveno a nelze z něho jednoznačně určit, který subjekt má v jakých případech Unii zastupovat. Stejně tak není zcela jasné, zda funkce vnější reprezentace kromě předsedání summitů a vystupování coby mluvčí EU zahrnuje i organizační a přípravné práce. Praxe vnější reprezentace v období po přijetí Lisabonské smlouvy (španělské a belgické předsednictví) ukázala zajímavý vývoj.

V obou případech se předsednická země angažovala v přípravě a realizaci jednání a vystupovala iniciativně. Všechny summity formálně vedl van Rompuy, který předsedal zasedáním a shrnoval jejich závěry.

Při vyjednávání vnitřních věcí EU má podle Lisabonské smlouvy Rada pro obecné záležitosti^(†) udržovat soudržnost práce mezi jednotlivými formacemi Rady, včetně Rady pro zahraniční věci, prostřednictvím koordinace agend všech formací. Rada pro zahraniční věci^(‡) má stále v kompetenci celou oblast vnější činnosti Unie. Podstatným

(*) Dalšími třemi jsou komise.

(†) General Affairs Council, GAC.

(‡) Foreign Affairs Council, FAC.

rozdílem oproti předchozí úpravě je nahrazení šestměsíčního rotujícího předsednictví členského státu stálým předsednictvím v podobě vysokého představitele. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost nebylo zcela jasné, jak spolu mají předseda GAC a vysoký představitel jakožto předseda FAC vzájemně kooperovat.

Závěr

Práce je zaměřena na roli předsednictví při výkonu dvou funkcí, vyjednávání a vnější reprezentace. V práci jsem popsala, jak rostl význam předsednictví a k jakým změnám došlo v průběhu let. Podrobně jsou zpracovány čtyři základní principy předsednictví – rotace, nestranost, kontinuita a vnější reprezentace.

Evropská unie má nyní díky nové smlouvě složitou strukturu, ve které vystupuje několik aktérů a nelze říci, že by kompetence a odpovědnost předsedy Evropské rady byly v tomto prostředí jasně definovány.

Nejasně definované kompetence jednotlivých aktérů, kteří mají nově působit v institucích Evropské unie, nepůsobí pozitivně na občany Unie, jakožto i na veřejnost mimo EU, neboť změny, které zavedla Lisabonská smlouva, nepřinesly očekávaný efekt spočívající v zavedení transparentního a srozumitelného řízení institucí Evropské unie.

Ustanovení postu předsedy Evropské rady zavedlo v tomto orgánu supránacionální prvek, který kromě zajištění větší kontinuity při řízení Evropské rady „oslabil“ její čistě mezivládní charakter.

Obě dvě předsednictví – rotující a týmové v Radě EU a stále v Evropské radě – byla vytvořena, aby podpořila společné vedení, tedy soudržnost a kontinuitu.

Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva nevymezila jasně kompetence nových politických aktérů v rámci institucí EU, je obtížné předvídat další vývoj s ohledem na skutečnost, že praxe může být utvářena pod vlivem několika faktorů (např. osobnost zvoleného předsedy Evropské rady, ekonomická situace EU, ambice velkých států, shoda usnití EU na řešení politických krizí atd.). Lisabonská smlouva přímo neřekne, jakou roli bude hrát zástupce členského státu vykonávající rotující předsednictví na zasedáních Evropské rady. Dále ani nevyomezuje roli předsednictví v záležitostech týkajících se zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Je proto nutné zabývat se otázkou a podrobně

zkoumat, zda nebude rotující předsednictví ve svých dosavadních funkcích oslabené.

Nejzávažnější změnou je oddělení funkce vnější reprezentace EU od funkcí předsednictví vykonávaných v rámci legislativního procesu. Tato změna však v sobě obsahuje i vážné riziko spočívající v hraničním konfliktu kompetencí subjektů vnější reprezentace.

Lisabonská smlouva zavádí nový model spočívající v tom, že rotující předsednictví (resp. trojice předsednictví, která vypracovává 18měsíční program) určuje „běžné“ programové priority týkající se EU a ve spolupráci s Komisí tím ovlivňuje legislativní proces v EU. Stálá předsednictví tyto programové priority prezentují na veřejnosti a vůči třetím stranám.

Slabina modelu zavedeného Lisabonskou smlouvou spočívá v rozdělení funkce řízení a reprezentování od funkce administrátora a manažera legislativního procesu. Jednoznačným přínosem tohoto modelu je však větší kontinuita programových cílů a priorit, které mohou působit v rámci delšího časového období.

Zavedení stálého předsednictví v Radě pro zahraniční věci zcela neomezilo vliv předsedající země, ačkoliv by se tak na první pohled mohlo zdát. Role předsednického státu zůstává na politické úrovni zásadní, protože předseda Radě pro obecné záležitosti, jež má v kompetenci zajišťování soudržnosti všech formací Rady, tzn. včetně Rady pro zahraniční věci, a proto předsedající stát může i nadále ovlivňovat důležité otázky, které se projednávají v Radě. Předsednictví nadále řídí jednání i ve většině přípravných orgánů a ve vlivném COREPER. Pozice rotujícího předsednictví je zesílena i tím, že předsedkyně Rady pro zahraniční věci se při koncipování programu musí ohlížet i na 18měsíční program předsedajícího tria, který představuje ucelený a dlouhodobý plán.

Použitá literatura

- [1] *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union*. Brussels, 16. listopadu 2011, SN 3835/2/11.
- [2] *Jednací řád Evropské rady / Jednací řád Rady*. Referenční dokumenty, Generální sekretariát Rady, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010.

- [3] *Jednací řád Rady ze dne 1. 12. 2009. Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council's Rule of Procedure (2009/937/EU).*
- [4] *Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy. Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008.*
- [5] *Treaty of Nice.* [online] http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf.
- [6] Allerkamp, K. Doreen, *Who Sets the Agenda? How the European Council and the Team Presidencies are Undermining the Commission's Prerogative.* European Consortium for Political Research Standing Group - EU, Porto, Portugalsko, 24.–26. června 2010, s. 19.

Práce není veřejně dostupná.

EVROPSKÁ IDENTITA U POLITICKÝCH PŘEDSTAVITELŮ – PŘÍPADOVÁ STUDIE ČESKÉ REPUBLIKY

Mgr. Matěj Horník

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

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Matěj Horník

Abstrakt:

Diplomová práce zkoumá utváření evropské identity u konkrétních politických představitelů České republiky. Výzkumná otázka zní: Jakým způsobem se utváří evropská identita u zkoumaných politických představitelů? Prostřednictvím analýzy diskursu jsou rozebírány psané projevy politiků, přičemž k samotné analýze a následné typologizaci výroků je využito dělení navržené Paulem Chiltonem a Christine Schäffnerovou. V závěru jsou do tohoto rámce zasazena konkrétní témata, která odpovídají diskursu daného politika.

Abstract:

Following diploma thesis analyses the process of creation of the European identity within the discourse of selected Czech politicians. The main research question is: How is the European identity being shaped among surveyed politicians. Therefore the research is realized by analyzing texts and speeches of selected politicians using the analysis of discourse to do so. The analysis is based on a model created by Paul Chilton and Christine Schäffner. The research question is answered by defining specific topics related to each strategic function within mentioned framework.

Klířová slova:

evropská identita, analýza diskursu, evropeizace, politik, Evropská unie, European identity, analysis of discourse, politician, European union

Klasifikace JEL:

D79

Úvod

Diplomová práce reflektuje fenomén, jenž se stává v posledních letech předmětem intenzivnějšího akademického zájmu v rámci oboru i mimo něj. Jde o evropskou identitu, jejíž rozšíření (spíše tematické, než faktické) je důsledkem akcentu evropských institucí na tento jev. Zjednodušeně lze tedy konstatovat, že je to vzrůstající zájem zejména Evropské komise a Evropského parlamentu (EP), který dává do popředí nová témata a tím umožňuje růst fenoménu evropské identity. Tolik tedy k prvotnímu motivu této práce. Ta však nemá ambice a ani neklade důležitost samotné definici poměrně dynamického a proměnného pojmu, jakým je evropská identita. Spíše než horizontální proliferaci evropské identity a jevů s ní spojených a spojovaných zkoumá vertikální rozměr identity a přesněji její evropskou dimenzi. Předmětem výzkumu je totiž rozbor kvalitativní podoby identity každého z vybraných jedinců prostřednictvím analýzy diskursu.

Výzkumná otázka byla stanovena následovně: Jakým způsobem se utváří evropská identita u zkoumaných politických představitelů? Tato výzkumná otázka v sobě nese dvě roviny odpovědi. Na jedné straně je rozbor kvalitatívni podoba vztahu daného politika k EU, což je činěno na základě níže definované metody a výzkumného rámce. Druhá rovina odpovědi spočívá v popsání samotného utváření identity v rámci sociální reality, čemuž se věnuje první teoretická pasáž. K odpovědi na hlavní výzkumnou otázku napomohou dvě otázky pomocné: Jak ovlivňuje vnímání evropských hodnot stranická (ideová) příslušnost politiků? Jakou formou se projevuje přítomnost evropské identity v práci politiků? Obě tyto otázky zde nevyžadují zornou odpověď, ale spíše pomáhají zaměřit se v konkrétních případech na jevy, jež jsou vzhledem k základní otázce relevantní. Z podstaty vybrané metody je totiž vhodné zmínit i objektivní jevy, které působí na daného politika a jejichž společným důsledkem je poté inkriminovaný výrok. Problematice kontextu a jeho vztahu k textu se ostatně věnuje příslušná kapitola diplomové práce.

Dalším charakteristickým prvkem analýzy diskursu je nemožnost vybrat pouze omezené části analyzovaných textů při současném vytvoření konsistentního a relevantního sylabu. V tomto materiálu budou tedy použity pouze části shrnující jednotlivé kapitoly a poskytující charakteristické prvky evropské identity pro jednotlivé osoby.

I. Teoretická část – konstrukce sociální identity

Velmi zjednodušeně lze identitu definovat jako dva vzájemně provázané významy. Identita je buď vzájemná podobnost, nebo vzájemná odlišnost. Jedinec se buď s něčím identifikuje, nebo se vůči něčemu vymezuje a z podstaty věci se tyto jevy vzájemně doplňují. Takto definovanou identitou lze v zásadě pojímat dvěma základními přístupy. Esencialisté chápou identitu jako prvek vrozený a její utvoření je tedy slovy Karla B. Müllera (2008: 95) „proces odkrývání či nalézání“. Pro multidimenzionalitu a přítomnost více rovnocenných identit tedy v tomto pojetí existují objektivní překážky. Tato diplomová práce se naopak zabývá identitou z pohledu konstruktivismu, který chápe utváření identity jako proces *becoming*, tedy z podstaty dynamický a bez definitivního ukončení. Umožňuje to pojímat během analýzy prvky identity evropské obdobíým způsobem jako identitu národní.

Metodologie je zcela zásadní u tak náročné a široce pojaté techniky, jakou analýza diskursu bezpochyby je. Je nutno definovat pojmy diskurs (specializovaný jazyk a asociované myšlenky včetně sociálních dopadů, které vytvářejí jistý typ mocenských vztahů), jakož i jazyk (místo, kde jsou tvořeny a měněny významy). Je též nutno reflektovat práce a akademiky, kteří pro výzkum mezinárodních vztahů užívají analýzy diskursu.

Pro potřebu této práce je pracovním definován diskurs politický, tedy diskurs, v němž jsou vztahy definovány prostřednictvím výroků a článků týkajících se politických představitelů. To znamená, že jde o články, jejichž autoři jsou dotčení politici, či takové projevy, k nimž si tito politici utvoří vztah – např. jejich citováním. Tento diskurs je v práci dále vnitřně členěn, jelikož jsou vždy identifikována vůdčí témata, která slouží k vnitřní strukturaci jednotlivých studií. Konkrétně to znamená, že např. pro Jana Zahradila jsou těmito tematickými celky: Ústavení/Lisabonská smlouva; Pozice ČR v Evropské unii a Evropská unie a mezinárodní politika. Tato témata jsou volena na základě prvotní analýzy textů a nemají a nemohou mít všeobjímající ambici pro konkrétního politika.

Zásadním momentem pro metodologickou část práce je zvolení výzkumného rámce, v němž bude analýza vedena. Analýza diskursu je ze své podstaty velmi široce pojímatelná metoda a je tedy vhodné ji pro potřebu této práce formálně ukotvit. K tomuto je použit návrh čtyř strategických funkcí, jak jej vypracovali Paul Chilton a Christina Schäffnerová (1997: 212–213), a který byl publikován ve sborníku, jehož

editorem je Teun A. van Dijk. Tyto strategické funkce jsou autory navrženy jako vodítka pro základní strukturování textu a charakteristiku jednotlivých výroků. K tomuto účelu jsou v této práci též užity, přičemž v závěru práce slouží zároveň ke zvýraznění nejvýznamnějších prvků jednotlivých diskursů. Tyto funkce jsou: domucování/nátlak (zákony, nařízení a akty podpořené sankcí, které svým charakterem nastavují problemovou agendu), resistence (opoziční nástroje – letáky, slogany či disent), předstírání (podávání omezeného množství informací či typicky tvoreni typu „nejsem v zásadě proti, ale...“) a legitimizace resp. delegitimizace (Jsou vzájemně protichůdné a pro argumentaci typicky operují s většinovou vůlí, přízkurny apod. Delegitimizace je typicky spojena s dehonestací oponenta.). Všem těmto funkcím je vlastní schopnost formovat či potvrzovat mocenské vztahy a jejich rozložení v rámci diskursu.

Jako materiál pro analýzu jsou použity zdroje, u nichž je možno jednoznačně identifikovat projevy politiků ve své původní podobě, tedy nikoliv interpretace či parafráze jejich vyjádření. Lze tyto zdroje rozdělit do několika kategorií, kdy první tvoří výstupy namířené širšímu publiku – články v denících či na osobním blogu, další kategorií jsou rozhovory či moderované diskuse, kdy je respondent do určité míry⁽⁷⁾ nucen reagovat na stanovená témata. Specifickou roli zde hrají rozhovory v takovém typu periodika, které je primárně určeno politickým přílevicím dané strany a forma i obsah těchto rozhovorů jsou tímto faktem ovlivněny. Poslední kategorií tvoří projevy a články na politickém fóru. Jejich specifickým znakem je podobná vertikální úroveň autora a adresátů v rámci systému. To znamená, že jsou účastníci hierarchicky na srovnatelné úrovni s objektem výzkumu.

2. Empirická část

Jan Zahradil

Diskurs Jana Zahradila vykazuje ve zkoumaném období několik prvků, které lze označit za konstantní s mírnými modifikacemi v závislosti na konkrétní politické situaci a struktuře publika, jemuž je text adresován. Jde do velké míry o naplnění ideového rámce eurorealismu

(7) Aktér diskuse není nucen pouze reagovat na kladné otázky, avšak může se do určité míry podílet i na jejich tvorbě prostřednictvím svých odpovědí, které formují následnou podobu diskuse.

prostřednictvím aplikace na konkrétní témata. Základním bodem jeho diskursu je nutnost reformy budoucího stavu Evropské unie. Samotná přítomnost ve frakci Evropských konzervativců a reformistů naplňuje v mnohém pohled na Evropskou unii očima Jana Zahradila. Základním tématem, které definuje prisma autora směrem k EU, je postavení národních států. V diskursu jsou stabilním bodem v mezinárodním systému a především je skrze ně možno efektivně realizovat politiky způsobem, který je v současné podobě EU limitován jednak ze strany institucí, ale též jinými členskými státy – v tomto diskursu typicky starými členskými státy seskupenými kolem Francie a Německa. Při popisu své vize budoucí EU Jan Zahradil často vytýká snahu o hlubší integraci a větší politickou unifikaci a naopak prosazuje ideu flexibilní a decentralizované organizace. S tím se pojí též úvaha o EU s rozdílnou hloubkou integrace v různých oblastech a pro různé skupiny států – tzv. vícerychlostní Evropou^(*).

Při snaze o vysvětlování a obhajování reformních kroků se zpodstatní větší nabídky funkce delegitimizace. Tu ostatně Jan Zahradil často využívá s tím, že tato funkce máli proti stávajícímu stavu, což mu umožňuje později navrhnout jeho reformu. Pro podobu diskursu je důležitá také stabilní pozice Jana Zahradila ve struktuře ODS i v Evropském parlamentu. Tento faktor má vliv na konstrukci identity proto, že autor je po celé zkoumané období v konstantní pozici vůči institucím. Proměna role v rámci EP, tedy vytvoření nové frakce^(**) a přeskupení sil, s sebou nesla též proměnu diskursu. Do popředí se dostala přímá kritika nejen jednotlivých zemí, ale i konkrétních osobností. A je to právě delegitimizace jejich názorů, která konstruuje identitu Jana Zahradila. Konstruuje ji tím, že se autor vymezuje proti konkrétním prvkům v diskursu jiných osob. Ať už jde o Lisabonskou smlouvu, kde se vymezuje vůči prvkům posilujícím konkrétní členské státy na úkor České republiky, nebo o obhajobu kandidatury Turecka do EU, kde touto strategickou funkcí oslabuje argumentaci oponenta.

Dalším konstitutivním prvkem, který souvisí naopak s legitimizací, je Zahradilův apel na tvrdá data, resp. na dodržování smluv a platných právních usnesení. Nejde o jev příliš častý, avšak je využíván

(*) K problematice vícerychlostní integrace viz např. článek Tomáše Břicháčka (2010).

(**) Je možno v tomto kontextu opevnit již s druhou polovinou roku 2006, kdy sice do voleb ještě zbývalo několik let, ale došlo k předčasně dohodě o budoucím utvoření nové frakce mezi ODS a britskou Konzervativní stranou.

podobně jako delegitimační metody při definici vlastní pozice pro kritiku stávajícího stavu. Tuto metodu Zahradil použil především u kritiky Ústavní smlouvy, méně již u smlouvy Lisabonské.

Největší názorový vývoj lze bezpochyby sledovat u smluvního dokumentu, kde se od zcela zemitavého postoje v roce 2004 názor přesunul do oblasti velmi kritické smällivosti. Ta vychází z jednoznačné kvalitativní proměny samotného dokumentu, ale lze ji přisoudit též většinu množství dalších témat, která protínala celou dobu ratifikace Lisabonské smlouvy. V dalších tématech nelze tvrdit, že by delší časové období jakkoli ovlivnilo změnu vnímání evropské integrace a pozice české politiky v její souvislosti. To lze přisuzovat výše zmíněné konstantě, která byla umožněna neměnností pozic v rámci ODS a v rámci EP⁽¹⁹⁾.

Co lze tedy z výše zmíněného považovat za definíční znaky identity Jana Zahradila? Kritický pohled vůči jednotlivým konkrétním prvkům celého projektu Evropské unie je doprovázen snahou o změnu prostředí, v němž Jan Zahradil existuje a jehož hodnoty přijímá. Větší důraz na ekonomická témata a v určitých momentech též argumentace tvrdými, právními argumenty při současně delegitimizaci opačných argumentů.

Alexandr Vondra

Evropská dimenze identity Alexandra Vondry prochází ve zkoumaném období zjevnou kvalitativní proměnou a její základní rysy jsou dobře patrné. Tato proměna není ani tolik hodnotová, jako spíše tematická, přičemž nejde o objektivní jevy – Lisabonská smlouva, předsednictví v Radě EU, ale spíše o subjektivní volbu samotného autora. Opět nelze než hledat příčinu v tom, že Vondra působil ve své funkci ministra pro evropské záležitosti jako svého druhu agenda setter. Znamená to, že měl značný vliv na to, jakým způsobem bude Úřad vlády informovat o evropské problematice.

Diskurs autora se vyznačuje jasnou tendencí k používání strategické funkce přetvářky eventuálně používání obecného jazyka, zejména při vyjádřeních o užší integraci. To znamená, že jsou užívána vyjádření, která neobsahují explicitní tvrzení, ale svým obecným charakterem či

(¹⁹) Není zde myšlena strukturální změna pozice v rámci EP, ale nepřetvářené členství v EP jako takovém.

využitím slovních spojení⁽¹²⁾ posouvají debata k jiným tématům. Motívy pro toto jednání bývají většinou politické resp. strategické. Důvod se spojí s výše zmíněným angažmá autora ve funkci, která ze své podstaty formuje diskuzi o evropských tématech. Jako ministr totiž Alexandr Vondra musí tvořit kompromis mezi stranickými argumenty a převládajícím názorovým proudem EU, který se v mnohém právě v tomto období odlišoval od programu ODS. A toto takřka jansovské⁽¹³⁾ dilema lze doplnit o další vztah, který byl již dříve zmíněn. Vondra působil jako diplomat zastřešující předsednictví navenek, směrem do zahraničí a zároveň jako zprostředkovatel této agendy směrem k české veřejnosti. Tedy čtyři více či méně navzájem protínané názorové linie, na jejichž pomyslném středu se nachází Alexandr Vondra.

Dalším opakujícím se prvkem v diskursu autora je jeho časté užívání historické analogie. To je používáno jak při pozitivních, tak při negativních příkladech. Má též svým způsobem o modelování reality. Účelově použít konkrétní paralely vytvoří diskursivní vztah, který právě formou příkladu předstává vnímání obou prvků. Nelze tuto metodu označit za charakteristickou pro konkrétní téma, jelikož je používána v různých příležitostech, avšak lze jednoznačně definovat případy negativního a pozitivního zaměření, čímž se naplní obsahová stránka autora diskursu. K první kategorii patří bezpochyby rychlá politická integrace EU, před níž autor varuje opakovaně. Kriticky se staví též k pádu vlastní vlády během přechájecího předsednictví v Radě EU. Na opačném názorovém pólu stojí vnímání předsednictví jako příležitosti a především důraz na odbourání překážek u čtyř základních svobod, což by nejvýznamnějšího profitu, jak jej u Evropské unie chápe Alexandr Vondra.

Ideový vliv demovské strany na podobu evropského diskursu je tedy u Alexandra Vondry poznamenán jeho ministerským angažmá, avšak je jednoznačně šlechtěj. Odkazy k jeho vlastním politickým realismu či vnímání integračních pozitiv ekonomickým prázmatem mezi tyto případy patří. Též váhavý postoj k užší politické integraci a akcentování potřeby

⁽¹²⁾ Zavedení slovní spojení, jejichž význam je vlivem kontextu proměnliv.

Alexandr Vondra v diskurzích často využívá spojení „*hustota ve zbloudilí rody*“ a několikrát též hovoří o situaci, kdy „*je z uvažkou vyřito i dít*“.

⁽¹³⁾ Janus – římský bůh začátku a konce, typicky zobrazován se dvěma vzájemně odvrácenými tvářemi.

Libor Rouček

Po obsahové stránce výstižně charakterizuje vlastní evropskou identitu sám autor. V roce 2005 prohlásil o budoucí EU následující (Rouček 2005). „To, co potřebujeme, je silná a integrovaná Evropa a ne jakási organizace evropských států po vzoru afrických zemí.“ Jednoznačný příklon k nadnárodnímu paradigmatu je zcela zásadním bodem, který definuje identitu autora. Hlubší integrace v rámci jednotlivých politik, společné rozhodování v oblasti zahraniční či energetické politiky, výrazné posílení jednotlivých institucí oproti samotným národním státům. To jsou někteří základní teze Libora Roučka ve vztahu k budoucímu vývoji EU. Jelikož je identita realizována i skrze vymezování se vůči konkrétním jevům, je to právě posilování vlivu národních států na úkor institucí EU a skeptický postoj vůči integraci, který Libor Rouček vnímá značně negativně.

Na základě zkoumaných materiálů lze definovat dvě funkce, které jsou autorem užívány za specifickým účelem. Zaprvé jde o obhajobu proevropského postoje na evropské i národní úrovni prostřednictvím legitimizace tohoto názoru. Tato je prováděna často skrze argumentaci průzkumy veřejného mínění či obecnými ideovými principy. Spíše než opak, je poté delegitimizaci opozice nutno vnímat jako související jev. Obě funkce jsou spolu v autorově diskursu propojeny, přičemž toto tematické propojení se projevuje i propojením v rámci konkrétních textů.

Opět je v tomto případě nutno vnímat kontext použitých zdrojů, tedy ve většině případů bulletin pro příznivce ČSSD Eurozprávy. Fakt, že se Libor Rouček často „opírá“ do opozice a cíleně delegitimizuje její kroky lze jistě do velké míry přisoudit právě charakteru materie, z níž bylo citováno. Avšak diskursivní metody použité k této delegitimizaci lze považovat za objektivní projev, který není na druhu zdroje závislý tolik, jako volba témat. Tu totiž provádí v případě zdroje tazatel. Jde o odpovědi na otázky, které se nanejvýe věnují právě ideovým střetům s opozicí.

Nelze během zkoumaného období jednoznačně učít téma, které by prošlo dynamičtějším vývojem než ostatní, pokud jde o průměrný názor. Autor je totiž od počátku velmi konzistentní v názorech na konkrétní jevy a postupem času spíše více podporuje základní linii

svého diskursu⁽¹⁷⁾. A je to stejně právě stranická, potažmo ideová příslušnost, která měla vliv na názorovou konzistenci. Utroufala totiž podmínky pro stabilní postavení v rámci EP i domácí politiky a Libec Rouček nemusel na významnější strukturální změnu⁽¹⁸⁾ svého okolí reagovat.

Lubomír Zaorálek

Lubomír Zaorálek ve zkoumaném období opakovaně definuje svůj vztah k Evropské unii a hodnoty, které pro něj tato organizace reprezentuje. Má především o vzájemnou toleranci mezi jednotlivými národy, respekt k mírovému soužití či prosperující model sociálního státu. K realizaci těchto hodnot má dle autora docházet skrze intenzivnější spolupráci v rámci jednotlivých politik a to jak ekonomických, tak bezpečnostních. Zde je vhodné se pozastavit u zajímavého jevu. Zaorálek totiž relativně často využívá při výřtu pozitiv hlubší integrace apel na nutnost kooperace v oblasti imigrační, vízové či protiteroristické politiky. Má bezpochyby o oblast, která má pro každý členský stát vysokou důležitost a akcent na její hlubší integraci je tedy možno zařadit do kontextu vnímání federalistického modelu uspořádání EU jako nejvýhodnějšího. Jeho podstata pro Zaorálka spočívá v hlubší integraci v oblastech, kde je možno očekávat prospěch, tedy krom zmíněných oblastí např. politika ochrany přírody či politika energetická.

Při definici výše popsaného využívá autor v zásadě několik praktik, které lze považovat za stavební kameny jeho diskursu. První z nich je parafráze argumentů oponenta realizovaná skrze obraty typu: „Takže vy vlastně říkáte tohle...“. Jde o formu nátlaku a zároveň o jednoznačně usnadnění následně (de)legitimizace oponentových argumentů, jelikož řečník si v tomto případě může modifikovat realitu za účelem další operace s daným tvrzením. Lubomír Zaorálek ve svých projevech též využívá metody, která v rámci jeho diskursu stavi adresáta či objekt hovoru do role méně zkušeného či přesněji poučováného. V těchto situacích, které se většinou týkají debaty o důsledcích evropské integrace, interpretuje oponentův názor jako takový, který vychází z chybného

⁽¹⁷⁾ Evidentní je to na příkladu protiraketové obrany, kdy autor po celé období zhruba tři let prosazuje přenesení diskuse i rozhodování na evropskou úroveň oproti bilaterálnímu přístupu vlády ČR.

⁽¹⁸⁾ Frakce PES neprošla takovou vnitřní proměnou jako EPP-ED. Podobně období v opozici v rámci PS ČR nevytvrdilo na ČSSD takový tlak, jako vládní koalice ukončená vylovením nešťůry.

pochopení dané situace. Tato metoda je významná kvůli vztahu, který vytváří. Toto vnímání oponenta totiž vede a přirodi k delegitimizaci prostřednictvím vysvětlování daných souvislostí a tato funkce je zde tedy přítomna poněkud implicitně. Obě zmíněné diskursivní praktiky mají společného jmenovatele ve vymezování se vůči (názorové či politické) opozici. Jakkoli proinávají celé zkoumané období, lze jednoznačně identifikovat zvýšení jejich frekvence v období, kdy byla ČSSD v roli politické opozice, s tematickým vyústěním v přípravách a realizaci předsednictví v Radě EU.

Závěr

Přínos této práce tkví především v pochopení, jak vnímají konkrétní představitelé české politiky evropskou integraci a jakým způsobem je tvořen a jimi chápán diskurs, v němž je tento vztah utvářen. Ve vnímání politiků veřejnosti se většinou omezujeme na mediální zkratku, která je v některých momentech doplněna studiem stranických programů či v lepším případě rozhovory s danými politiky. Pro ono pochopení je však vhodné vnímat celou řadu aspektů, které utvářejí diskurs, z něhož poté jednotlivé kroky a rozhodnutí vycházejí (a tento zpětně formují). Tato práce nabízí nástin základních hodnotových linií omezeného vzorku aktérů, které jsou spojeny s konkrétními fenomény a jako takové mají ambici tvořit reprezentativní výběr argumentů a motivací k těmto postojům. Každý ze zkoumaných objektů pojímá svůj vztah samozřejmě odlišně, avšak již samotný fakt, že všichni se cítí být součástí politického a teritoriálního celku Evropy, dává základní předpoklad rozvoji evropské dimenze jejich identity. Každá z funkcí je u jednotlivých politiků užívána v jiných situacích a při uvážení dílčích závěrů je možno poukázat na rozdílnosti v jejich užítí napříč všemi čtyřmi studii.

Zajímavým jevem, který lze v práci vysledovat, je užívání určitých slovních obrátů, které jsou v závislosti na jednotlivých diskusích používány s různou intenzitou. Libor Rouček poměrně často využívá spojení (my) Evropané, když hovoří o záležitostech spojených s problematikou EU. Tento faktor lze přičíst vnímání integrace jako společného procesu založeného na vzájemné kooperaci, která je autorem vnímána jako pozitivní aspekt členství ČR v EU. Na opačném pólu lze poukázat na užívání tvrzení typu Brusel (rozhodl), které odkazuje na skeptické vnímání nadnárodní koordinace jednotlivých politik. Lubomír

Zaostřek toto spojení užívá při parafrázi vyjádření představitelů náso-
rové opozice. K delegitimizaci konkrétních opatření následně hlubší
integrace pak toto spojení užívá v některých situacích Jan Zahradil.
Opět, spíše než samotná frekvence užití konkrétních pojmů, je
z hlediska práce relevantní vztah politika k EU, který je tímto faktem
definován a kontext, v němž jsou takové pojmy použity.

Prosřednictvím analýzy diskursu byly tedy nalezeny a vysvětle-
ny procesy, které u jednotlivých politiků vedly v daném období
k formování evropské identity. Vycházejí z teze, že jde o proces speci-
fický a odlišný u každého jednotlivce, byla identita popsána vždy
v závislosti na materiálech, z nichž analýza vycházela a na kontextu,
který diskurs spoluvytvářel. V otázce ideového vlivu demovské strany
na diskurs autorů lze pozorovat jednoznačné projevy tohoto jevu
u všech zkoumaných. To, které strany je politik členem, určuje jeho
následně angažmá buďto v opozici, nebo ve vládě. Politická strana tedy
determinuje výchozí stanoviska k jednotlivým bodům, přičemž samotná
jejich formulace je již věcí daného politika. Nelze však stranický vliv
v kontextu této práce chápat jako příčinu samotné definice hodnot, ale
spíše jako důsledek, neboť politik je členem strany mimo jiné právě
díky identifikaci se s danými hodnotami. Na základě příslušnosti
k politické straně lze vystavět základní rámec, jak ideologický, tak
funkční⁽¹⁾, který však bez další analýzy (např. diskursu) neposkytne
úplný obrázek o jejich evropské identitě. V tom lze tedy hledat základní
přínos této studie.

Použitá literatura

1. Břicháček, T. (2010): Výhody a rizika vícerychlostní integrace. *Re-
vue politika* (Dostupné online:
[http://www.revuepolitika.cz/clanky/1287/vyhody-a-rizika-
vicerychlostni-integrace](http://www.revuepolitika.cz/clanky/1287/vyhody-a-rizika-
vicerychlostni-integrace)).
2. Hroch, M. (ed.) (2003): *Pohledy na národ a nacionalismus*. Praha:
SLON.
3. Chilton, P. A. Schäffner, C (1997): *Discourse and Politics*, in: Dijk,
T. A. van (ed.): *Discourse as Social Interaction*. London: Sage.

(¹) Příslušnost k vládě či opozici a též pozici ve vertikální struktuře strany.

4. Chilton, P., A. Schäffner, C (2002): *Politics as a Text and Talk. Analytic approaches to political discourse.* Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
5. Müller, K., B. (2008): *Evropa a občanská společnost projekt evropské identity.* Praha: SLON.
6. Rouček, I. (2005): Libor Rouček – rozhovor. *Eurozprávy.* č. 8, 2005, s. 5–6, 27. 10. 2005.
7. Šaradín, P. a kol. (2004): *Volby do Evropského parlamentu v České republice.* Olomouc: Periplum.

http://is.muni.cz/tb/274495/is_m

ODVODY NA VEŘEJNÉ ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ KOORDINOVANÉ PRÁVEM EVROPSKÉ UNIE

Mgr. Lucia Hišřavová

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, obor Právo a právní věda

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Lucia Hišřavová

Abstrakt:

Diplomová práce připomíná pojem koordinace sociálního zabezpečení, jeho základní principy a unijní právní úpravu. Určení státu, který je dle unijních koordinačních nariadení příslušný v oblasti sociálního zabezpečení, je důležité zejména pro státy, které financují zdravotnictví především z odvodů na veřejné zdravotní zabezpečení. Použitelné vnitrostátní právní předpisy v oblasti zdravotního zabezpečení určují pak vyměňovací základ, sazby, splatnost i postup vymáhání odvodů na veřejné zdravotní zabezpečení, jakož i osoby, které jsou účastné na veřejném zdravotním pojištění. Úkolem je i zajištění co nejvyšší právní jistoty osob pohybujících se v EU. Práce poukazuje na rozdíly a společné charakteristiky odvodů na sociální zabezpečení a daní z příjmu. Odlišnosti nacházím vlastní analýzou i za pomoci rozboru rozsudků Soudního dvora. V další části popisují spolupráci institucí členských států při mezinárodním vymáhání odvodů a následně ji porovnávám s unijní úpravou mezinárodního vymáhání daní. V závěru poukazuji na praktické problémy související s nedostatečnou informovaností migrujících studentů, pracujících v jiném státě, než je stát jejich bydliště.

Abstract:

The diploma thesis reminds of the concept concept of coordination of social security, its basic principles and the respective European law. Designation of the state, of which social security legislation is applicable in respect of coordinating regulations, is of very importance for the states which finance the health care for the most part from charged and collected contributions to public health care security. The applicable law in the field of health care security determines the calculation base, rates, the maturity and the recovery procedure of contributions to public health care as well as persons who subject to public health insurance. The aim is to provide persons who subject to coordinating regulations peace too. The diploma thesis shows differences and common

features of contributions and income taxes: by the theoretical analysis as well as with the aid of the analysis performed in judgments of the Court of Justice of the European Union. It describes the cooperation of institutions of member states in international recovery of social security contributions and consequently compares it with the European law regulating international recovery of taxes. In the end I focus on practical problems that refer to insufficient knowledge of the European law of coordination and national law in migrant students who work in a state that is not the state of their residence.

Klířová slova:

Evropská unie, odvody, veřejné zdravotní pojištění

Klasifikace JEL:

K390, K330

Úvod

Cílem diplomové práce je poukázat na teoretické a praktické problémy spojené s aplikací koordinačních pravidel sociálního zabezpečení v Evropské unii („EU“), především pak v oblasti financování veřejného zdravotního zabezpečení. Tomuto tématu není v odborné literatuře věnována zvláštní pozornost. Veřejné zdravotní zabezpečení diplomová práce vymezuje jako jeden z možných modelů financování zdravotní péče proti jiným v EU užívaným modelům. Celou práci se pak prolíná využití metod dedukce a indukce ve vztahu širší pojem sociálního zabezpečení – užší pojem zdravotní zabezpečení.

Pojem odvodů na sociální zabezpečení (nebo dále pouze „odvodů“) – obsahově širší vůči pojmu odvody na veřejné zdravotní zabezpečení – není právními řády členských států ani literaturou definován. Zatímco na národní úrovni chybějící definice nezpůsobuje zjevné problémy, interpretace unijního práva je v některých případech obtížná a mohla by být příčinou praktických problémů. Definici odvodů na sociální zabezpečení autora vyznačuje ze srovnání s již dostupnou teoretickou definicí přímých daní. Toto srovnání je vhodné z toho důvodu, že odvody i přímé daně jsou srovnatelné způsoby financování veřejných potřeb – mezi nimi i potřeby zajištění zdravotní péče. Práce pak

plníští také pohled na některé specifikace tohoto pojmu v judikatuře Soudního dvora („SD“, bývalý Evropský soudní dvůr).

Koordináční pravidla sociálního zabezpečení najdeme v nařízení č. 883/2004 a jeho prováděcím nařízením č. 987/2009. Jejich úkolem je určit členský stát, jehož systém zdravotního zabezpečení se na danou situaci a osobu použije („příslušný stát“). Právo příslušného státu a modelem veřejného zdravotního zabezpečení pak určuje: okruh osob podléhajících povinnosti platit odvody na veřejné zdravotní zabezpečení, vyměřovací základ, sazby, splatnost a proces vnitrostátního vymáhání odvodů. Koordinaci systémů sociálního zabezpečení stručně práce připomíná zejména ve světle novely, která vstoupila v platnost ke dni 28. 6. 2013. Na základě rozboru judikatury SD je hodnoceno, v jaké míře přispěla k právní jistotě osob pohybujících se v EU. Nezpopchybnitelné určení příslušného státu má význam i pro finanční udržitelnost systému zdravotního zabezpečení a plánování případných legislativních změn. Koordinaci odvodů na veřejné zdravotní zabezpečení porovnává s koordinací přímých daní, která má místo také v mezinárodním právu. V této souvislosti stojí za úvahu i připoštění minimální harmonizace vyměřovacího základu odvodů na sociální zabezpečení, jelikož je často odvozován od velikosti zdanitelných příjmů, kterých minimální harmonizace je v rámci OSN *de facto* zajištěna bilaterálními dohodami o zamezení dvojího zdanění uzavřenými dle rámcové smlouvy OECD.

V práci se na praktických případech, řešených také SD, ukazují nepříznivé dopady způsobu výpočtu odvodů na osoby pobírající příjmy z více členských států a také dopady častých změn příslušnosti na migrující ekonomicky neaktivní osoby, zvlášť studenty.

Ve zvláštní kapitole je zhodnocena pro efektivní výběr odvodů nezbytná úprava spolupráce členských států při vymáhání odvodů. Tato úprava nabývá na důležitosti s rostoucí globalizací, schopnosti i nutnosti pohybu osob mezi členskými státy a také s rostoucími výdaji systémů veřejného zdravotního zabezpečení.

V poslední kapitole práce reaguje na v současnosti prohlášené problémy migrujících studentů, popsané také na základě vlastní zkušenosti autorky a jejích studujících kolegů. Cílem je poskytnout studentům doporučení *de lege lato* a najít východiska *de lege ferenda*.

1. Modely financování zdravotní péče v Evropské unii

Finanční stabilita systémů zdravotního zabezpečení je pro členské státy čím dál tím důležitější. Zdravotnictví v EU je financováno čtyřmi způsoby (první tři lze považovat za tzv. modely financování):

- povinné všeobecné zdravotní pojištění – tzv. Bismarckův model,
- čistě státní systém financovaný z daní – tzv. Beveridgeův model,
- soukromé zdravotní pojištění (dále jen „SZP“), přičemž jde buď o škodové SZP, jehož účelem je pokrytí nákladů na zdravotní péči pojištěné osobě, která ji zdravotnickému zařízení uhradila z vlastních zdrojů (odpovídá tzv. tržnímu modelu v případě plného škodového SZP), nebo jde o obnosové SZP, které nemá kompenzovat vzniklé náklady na zdravotní péči, ale ušlé příjmy,
- přímé soukromé platby, vůči kterým je nebo není možné se doplňkově pojiřit.

Systémy vycházející z modelu veřejného zdravotního pojištění jsou financovány z odvodů a dále se dělí na refundační (pokladniční) a systémy věcných dávek. V refundačním systému (Francie, Belgie, Lucembursko) hradí osoby alespoň zčásti zdravotní péči předem a následně je jim refundována pojišťovnou, fondem nebo družstvem (dále jen „pojišťovna“).⁽¹⁶⁾ V systému věcných dávek (ČR, Slovensko, Německo, Rakousko, Nizozemsko) pojišťovna hradí náklady zdravotních služeb přímo pojišťovně. Známe tři základní typy škodového SZP: plné („substitutive“), nahrazující základní systém (např. v Německu až u 10 % obyvatel); doplňkové („complementary“; např. v Rakousku, Francii, Nizozemsku, Švýcarsku); SZP pokrývající i jiné služby ve zdravotnictví jako zdravotní péči („supplementary“).⁽¹⁷⁾ Škodové SZP se v ČR – podobně jako v jiných státech s dominantním systémem veřejného zdravotního pojištění – základním pilířem financování zdravotní péče v dlouhodobém výhledu nestane. Vyžadovalo by to mimo

⁽¹⁶⁾ Křepelka, Filip, *Evropské zdravotnické právo*, vyd. 1, LexisNexis, Praha, 2004, s. 51.

⁽¹⁷⁾ Bohumský, Petr, „Komerční pojišťovny se musí podílet na definici nadstandardu, *Pojistný obzor: časopis českého pojišťovníctví*, Česká asociace pojišťoven, ročník 5, číslo 4, Praha, 2011, s. 7, ISSN 0033-2393.

jiné i změnu ústavního pořádku. V ČR je nabízeno hlavně obnosové SZP; poskytování škodového SZP vyžaduje splnění náročných finančních a technických požadavků pojistovnou. Přesto plinované legislativní zakotvení nadstandardní zdravotní péče může otevřít cestu škodovému SZP i v ČR.

Členské státy EU kombinují různé způsoby financování zdravotní péče. ⁽¹⁸⁾ Úloha danových výnosů státní se systémem veřejného zdravotního zabezpečení obvykle použijí na platbu odvodů za státní pojistěnce. Ve státech založených na modelu financování ze státního rozpočtu a tržním modelu nelze mluvit o povinných odvodech, proto nejsou předmětem práce.

2. Koordinace systémů sociálního zabezpečení

Sazby odvodů, stanovení jejich vyměňovacího základu a další skutečnosti ovlivňující celkové odvodové zatížení jsou stanoveny výhradně v právních předpisech členských států. Aby však bylo možné určit kdy, jak a insitaci kterého konkrétního členského státu pojistné odvést, musí být právní řády koordinovány.

Díloprávní práce se dotýká i dělby kompetencí mezi orgány EU a členskými státy v oblasti sociálního zabezpečení. Unijní úprava koordinace systémů sociálního zabezpečení je nezbytná pro výkon práva na volný pohyb osob. S využitím zvláštní kategorie kompetencí dle čl. 5 SFEU a v souladu s úkolem Rady a Evropského parlamentu (EP) přijímat opatření k zajištění volného pohybu zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných („OSVČ“) dle čl. 48 SFEU byla přijata dvě „koordinační nařízení“: nařízení EP a Rady č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení („nařízení č. 883/2004“) a nařízení EP a Rady č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004. Obě nařízení nabyla účinnosti dne 1. 5. 2010 („nařízení č. 987/2009“) a jsou závazným sekundárním právem EU. K aplikaci těchto koordinačních pravidel se zavázaly od 1. 6. 2012 i státy, které nejsou členskými

⁽¹⁸⁾ Některé modely jsou dokonce označovány za hybridní (Španělsko, Itálie, Portugalsko, Polsko, Maďarsko nebo pobaltské státy). Více v: Křepelka, Filip, *Evropské zdravotnické právo*, vyd. 1, LexisNexis, Praha, 2004, s. 50.

státy EU – Island, Norsko a Lichtenštejsko, ⁽¹⁷⁾ od 1. 4. 2012 Švýcarsko. ⁽¹⁸⁾

Koordinace je založena na 5 základních principech: rovné zacházení, uplatňování právního řádu jednoho státu, sčítání dob pojištění, zachování získaných nároků (exportovatelnosti dávek) a stejného posuzování skutečností. Práce dále poukazuje na to, že dodržení principu uplatňování právního řádu jednoho státu může být fakticky nemožné.

3. Určení příslušného systému sociálního zabezpečení

Úkolem koordinačních nařízení je zajistit, aby osoba nepodléhala najednou dvěma systémům sociálního zabezpečení nebo žádnému. Dopad určení příslušného státu pro odvozy na zdravotní zabezpečení je hlavně takový, že systém jejich výběru, vyměřovací základ pro jejich výpočet, sazby, okruh jejich plátců, okruh pojištěných a další podmínky určuje právo příslušného státu. Koordinační pravidla určují příslušný stát na základě principu *lex loci laboris* (místo výkonu práce) a doplňkového principu *lex loci domicilii* (místo bydliště). Práce připomíná způsob určení příslušného státu u různých skupin osob. Některé sporné otázky týkající se aplikace koordinačních nařízení vyřešila doporučení Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení, která funguje při Evropské komisi. Řešení dalších problémů zůstává nejasné, např. u vyslaných osob je neřešeným problémem chybějící lhůta k vydání osvědčení o pojištění, které vydává instituce příslušného státu pro instituci státu, kam je zaměstnanec vyslán, nebo kam se vyšle OSVČ sama.

Pravidla určení příslušného státu u zaměstnanců pracujících ve víceřech členských státech jsou poměrně složitá. Od 28. 6. 2012 je účinné nařízení EP a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012, kterým se mění nařízení č. 883/2004 a nařízení č. 987/2009 (dále jen

⁽¹⁷⁾ Čl. 4 dokumentu Rozhodnutí Smloučného výboru EHP č. 76/2011 z 1. července 2011, kterým se mění a doplňuje příloha VI (Sociální zabezpečení) a protokol 37 k Dohodě o Evropském hospodářském prostoru.

⁽¹⁸⁾ Čl. 3 dokumentu 2012/195/EU: Rozhodnutí Smloučného výboru státního dle Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob č. 1/2012 ze dne 31. března 2012, kterým se nahrazuje příloha III této dohody o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

„nařízení č. 465/2012“ nebo „novela“), které podstatně koordinální pravidla zjednodušuje, např. vynecháním složitého obratu „stát sídla zaměstnavatele, ve kterém je vykonávána podstatná část činnosti“. Jedním z cílů novely bylo objasnit, že podmínka výkonu „podstatné části činnosti“ ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení č. 883/2004 se vztahuje také na osoby vykonávající činnosti pro různé podniky nebo zaměstnavatele. Novela vyřešila i problém určení příslušného státu v případě, kdy je osoba zaměstnána zaměstnavateli usazenými v různých členských státech, z nichž ani jeden není státem bydliště osoby a ve státě bydliště nevykonává alespoň podstatnou část činnosti. Nové znění čl. 13 odst. 1 však prakticky nic nemění, jak jsem dokázala srovnáním dvou schémat se stejnými kombinacemi zaměstnání v jednom nebo více členských státech a kombinací různého počtu zaměstnavatelů. V čl. 11 přibyl nový odst. 5, který má pomoci určit příslušný stát letové posádky a posádky palubních přívodčích v letecké dopravě (osobní nebo nákladní). Jejich činnost se tak bude považovat za činnost vykonávanou v členském státě, ve kterém se nachází tzv. mateřské letiště.⁽²¹⁾

Nařízení č. 883/2004 pořád neřeší situaci osoby pobírající dávky v nezaměstnanosti, která přesune své bydliště do jiného státu čistou za účelem bydlení, nikoliv hledání zaměstnání. Této osobě pak není zachován nárok na výplatu peněžitých dávek dle čl. 64. Ustanovení čl. 11 odst. 3 písm. c) mělo v úmyslu vázat příslušnost na stát bydliště pouze v případě, že tento stát zároveň vyplácí dávky v nezaměstnanosti podle čl. 65. Zachování příslušnosti k výplatě dávek původním státem bydliště by vedlo k neurčitosti příslušnosti, neboť nejednota státu bydliště a státu vyplácejícího dávky vylučuje aplikaci čl. 11 odst. 3 písm. c). Které ustanovení ale pak aplikovat? Pokud je stát nového bydliště totožný se státem předchozí ekonomické aktivity (s tím, že po ukončení činnosti byl dočasně státem bydliště jiný členský stát než ten, ve kterém byla osoba ekonomicky aktivní), je možné zvážit obnovu aplikace ustanovení čl. 11 odst. 2 věty první (aplikace systému sociálního zabezpečení státu, kde osoba posledně pracovala). Pokud ale jde ale o zcela jiný členský stát EU, k určení příslušnosti nemajdeme v nařízení č. 883/2004 žádné pravidlo.

(²¹) Příloha III nařízení Rady (EHS) č. 3022/91 ze dne 16. prosince 1991 o harmonizaci technických požadavků a správních postupů v oblasti civilního letectví.

4. Odvody na sociální zabezpečení – problém vymezení pojmu

Pokud se chceme podrobně zabývat koordinací odvodů na zdravotní zabezpečení, je nutno se zabývat nejdříve fiskálním charakterem odvodů a pokusit se o jejich definici. Metodika OECD mezi přímé daně řadí také odvody na sociální zabezpečení různého druhu – i odvody na zdravotní zabezpečení. ⁽²²⁾Je toto zařazení odvodů na zdravotní zabezpečení pod přímé daně opravdu oprávněné? Teoretické podložení odvodů pod přímé daně (daně z příjmů fyzických osob) by mohlo znamenat, že dvoustranné smlouvy o zamězení dvojitého zdanění uzavřené členskými státy mají dopad na odvodové zařazení občanů EU. Odpověď lze hledat za pomoci rozboru teoretické definice daně *sensu lato*. Daň je povinná, nevratná, zákonem určená platba, kterou se odčerpává část příjmů ekonomického subjektu ve prospěch veřejného peněžního fondu, je neúčelová a neekvivalentní poskytnutému protiplnění. ⁽²³⁾Přímé daně z příjmů fyzických osob mají s odvody na sociální zabezpečení další spojitosti: vazba na majetkovou situaci poplatníka, nemožnost provedení odvodové povinnosti na jinou osobu, neekvivalentnost, plynutí do veřejného peněžního fondu. Odvody by tedy měly za platnosti výše uvedeného splňovat stejné charakteristiky. Je tomu ale skutečně tak?

Ekonomicky aktivní subjekty ve státech s modelem veřejného zdravotního pojištění musí odvádět pojistné (i zaměstnavatelé) a platit daně z příjmu, ale stát odvádí navíc pojistné za některé ekonomicky neaktivní osoby a některé ekonomicky neaktivní osoby si ho dokonce musí platit samy. Naopak, ekonomicky neaktivní osoby nepodléhají daním z příjmu.

U odvodů na veřejné zdravotní zabezpečení má poplatník konkrétnější představu použití odvodu, než je tomu v případě daní. Ze zákona jsou odvody použity buď na úhradu zdravotní péče, financování léčiv a dalších nákladů spojených s poskytováním zdravotní péče nebo na úhradu nákladů správy pojišťoven. U daní *sensu stricto* bychom však také mohli vytvořit řadu konkrétních účelů, na které se daně

⁽²²⁾ OECD Tax Database [online]. Poslední změna 2012 [cit. 2012-05-17]. Dostupné z: http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html.

⁽²³⁾ Řádkan, Michal a kol., *Finanční právo a finanční správa – teorií právo*, 1. vyd., Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 23.

užívají. Jejich účel je částečně ovlivněn různými zákony podobně jako u odvodů, ve zbyvajcí části je závislý na politických rozhodnutích. Částečnou specifikací použití dani zákonem ⁽²⁴⁾ je možné přirovnat k zákony určenému použití odvodů co do konkrétnosti účelu. Dá se tak uzavřít, že částečná účelovost dani *sensu stricto* je přibližuje k odvodům.

Práce tedy upozorňuje, že odvozy na veřejné zdravotní zabezpečení se od dani z příjmů *sensu stricto* liší v konkrétnosti vymezení jejich použití a v subjektech podléhajících povinnostem je odvěst.

Ustanovení koordinačních nařízení pojem „odvozy na sociální zabezpečení“ (příspěvky) nedefinují. SD je musel odlišit od dani výkladem v rozsudku ve věci *Komise v. Francie*, C-169/98. Rozhodujícím kritériem pro účely aplikace tehdejšího koordinačního nařízení je dle SD přímá vazba mezi ustanovením vnitrostátního právního předpisu, které zavádí odvod, a právem těch oblastí sociálního zabezpečení, na které se nařízení vztahuje s ohledem na jeho věcný rozsah. Každé ustanovení zavádějící odvod, který má být považován za odvod ve smyslu koordinačních nařízení, má vykazovat tuto přímou vazbu. Z rozsudku vyplývá, že skutečnost, že výnosy odvodů na sociální zabezpečení jsou určeny výslovně a přímo na financování sociálního zabezpečení, potvrzuje požadovanou přímou vazbu na legislativní úrovni. ⁽²⁵⁾Zavedení platby za účelem nahrazení běžných odvodů na sociální zabezpečení ve smyslu vnitrostátních právních předpisů také potvrzuje přímou vazbu. Není ale vůbec důležité, zda platba, která má být považována za odvod ve smyslu koordinačních nařízení, zakládá nebo nezakládá nárok na okamžitě a výhradně věcně či peněžně dávky. SD sice vymezil, které odvozy ve smyslu vnitrostátního práva nejsou odvozy ve smyslu koordinačních nařízení, nicméně nezakázal členským státům, aby je zároveň kvalifikovaly jako daň ve smyslu vnitrostátního práva i ve smyslu

⁽²⁴⁾ Např. Podle ust. § 5 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům tvoří daňové příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury celostátní hrubý výnos „daně silniční“. Tato daň nemůže být považována za neúčelovou jen pro její označení „daň“. Daň silniční je tak de facto poplatkem.

⁽²⁵⁾ Potgens, Frank P. G., Geursen, Wessel W. Derouin: *Tax Treaties and Regulation* No. 1408/71 – Double or Nothing? [online] *European Taxation*. March 2009, issue No. 3 [cit. 2012-06-02]. s. 141. Dostupné z: http://www.belastingrechtadvoca.nl/Portals/0/images/Potgens_artikel16.pdf.

bilaterálních smluv o zamezení dvojího zdanění.⁽²⁶⁾ Takto se může stát, že osoby, které jsou činné ve státě s modelem veřejného zdravotního pojištění (resp. jsou pojištěny soukromě) i ve státě s modelem financování ze státního rozpočtu, financují ze svých příjmů více systémů sociálního zabezpečení⁽²⁷⁾. Např. pan Derouin (rozsudek SD ve věci Derouin, C-103/06) by mohl – nebýt ovšem bilaterální dohody o zamezení dvojího zdanění – financovat ze svých vysokých daní systém sociálního zabezpečení Velké Británie⁽²⁸⁾ a z tzv. francouzského „příspěvku na úhradu sociálního dluhu a všeobecného sociálního příspěvku“, vypočtených ze základu tvořeného stejnými příjmy, francouzský systém, protože Francie byla jeho příslušným státem.

Přijetí stanoviska SD, že spojení odvodů na sociální zabezpečení s nárokem na sociální ochranu není důležité, by mohlo vést k tomu, že by fyzická osoba odmítla platit daň, jejíž výnos je určen na financování sociálních dávek jen proto, že tato daň nevybírá příslušný stát určený podle nařízení č. 883/2004. Daň z příjmů jsou zdrojem financování zdravotnictví v mnohých členských státech. Pro účely aplikace koordinačních nařízení na část takových daní by však bylo nezbytné určit zákonem, jaká konkrétní část těchto daní je určena na financování zdravotnictví, nejlépe podílem ze sazby daně, a zřídit ji zvláštní účet. Na tomto místě je možné najít paralelu s estonskou „sociální daní“, která je *de facto* odvozem ve smyslu koordinačních nařízení, protože plyne do speciálních účelových fondů státního rozpočtu a okruh osob povinných ji odvádět je širší než u estonské daně z příjmů. Účast v systému sociálního, a tedy i zdravotního zabezpečení je podmíněna právě odváděním sociální daně, což neplatí v klasických státech se systémem financování ze státního rozpočtu.

⁽²⁶⁾ Bod 32 rozsudku Komise v. Francie, C-169/98.

⁽²⁷⁾ Sazby daní jsou ve státech s modelem financování ze státního rozpočtu obecně vyšší než ve státech s modelem veřejného zdravotního pojištění. Příkladem může být Slovensko s rovnou daňovou sazbou 19 % a Dánsko s maximální sazbou až 59 %. Podrobněji k dánskému daňovému systému viz <http://www.efo-estax.org/taxation/personal-income-tax/denmark>.

⁽²⁸⁾ Sazby daní jsou ve státech s modelem financování ze státního rozpočtu obecně vyšší než ve státech s modelem veřejného zdravotního pojištění.

5. Reflexe nad minimální harmonizací vyměřovacího základu odvodů na sociální zabezpečení

Vyměřovací základ odvodů na sociální zabezpečení bývá členskými státy často vymezen zdanitelnými příjmy, kterými jsou zas příjmy celosvětové. Pojem zdanitelné příjmy není přitom harmonizován pro nedostatek politické vůle členských států. Na základě bilaterálních smluv o zamezení dvojího zdanění (uzavíraných podle vzorové smlouvy OECD), kterými je EU propletena, jsou členské státy povinny metodou vynětí nebo metodou zápočtu zohlednit zaplacení daně z příjmů v jiném státě. Odvody může naopak vybírat jenom jeden příslušný stát. Uzavření smluv o zamezení dvojího odvodu na sociální zabezpečení tak na první pohled nemá význam.

SD ve svých rozsudcích potvrdil, že vyměřovací základ odvodů na sociální zabezpečení není harmonizován z hlediska charakteru příjmů do něho zahrnovaných. Kromě příjmů z výdělečné činnosti (věc Derouin, C-103/06) může jít i o různé příjmy z nemovitostí (věc Terhoeve, C-18/95), úrokové výnosy (věc Piatkowski, C-493/04), důchody (věc Nikula, C-50/05). Není přitom důležité, že zahrnováním dalších (nových) druhů příjmu nevzniká nárok na dodatečné dávky, např. zdravotní péči. Zajištění prostředků na financování sociálního zabezpečení by totiž stát eventuálně mohl dosáhnout také zvýšením sazeb daní, a to je čistě kompetence státu. SD však nebyl jednotný v posuzování otázky, zda jsou členské státy povinny uplatňovat jakousi „metodu zahrnutí příjmů“, tedy do vyměřovacího základu odvodů zahrnovat i zahraniční příjmy stejného charakteru (viz výše) jako ty domácí. Uplatňování takové metody odpovídá i ekonomické logice a finanční udržitelnosti systému zdravotního zabezpečení: je žádoucí, aby ekonomicky aktivní jedinci odváděli pojistné v takové výši, jaká bude stačit v daném státě na výdaje pojistných fondů. V případě Allianz, C-249/04, se SD vyslovil, že státy tuto povinnost mají z důvodu uplatnění fikce výkonu veškeré výdělečné činnosti na území jednoho státu dle jednoho z článků tehdejšího koordinálního nařízení. Nyní je v obsahově podobném čl. 13 odst. 5 nařízení č. 883/2004 přidána navíc fikce pobírání celoevropského příjmu v příslušném státě, což nabežvá spřícnosti úvah o uplatňování „metody zahrnutí příjmů“. V rozsudku ve věci Nikula, C-50/05, vyvodil stejnou povinnost osoby odvádět odvody vypočtené z celosvětových (tudiž i z celoevropských) příjmů z vnitrostátního práva, které takovou povinnost ukládalo. Zdůrazněna byla možnost států autonomně upravit způsob výpočtu odvodů. Ve věci Derouin,

C-103/06, se pak SD v rozporu se stanoviskem generálního advokáta Paola Mengozziho vyjádřil, že státy dle koordinačních nařízení nemusí do vymáhacího základu jiného příspěvku, který byl posouzen jednak jako daň a zároveň jako odvod, zahrnovat zahraniční příjmy, když jsou vyňaty ze základu daně dle bilaterální dohody o zamezení dvojího zdanění. „Zdůvodnění stanoviska generálního advokáta přitom bylo v souladu se změnám nařízení“. ⁽⁷⁾ Nepochybně by šlo o „harmonizační výklad“ článků koordinačního nařízení č. 883/2004. Nicméně pokud je takový výklad v souladu s primárním právem, neměl by být *a priori* vyloučen, zvláště když orgány EU disponují kompetencemi k harmonizaci některých aspektů odvodů (dle článků 115, 153 odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 2 písm. b), 192 a 352 Smlouvy o fungování Evropské unie, dále „SFEU“).

6. Spolupráce členských států při vymáhání odvodů na veřejné zdravotní zabezpečení

Pro vymáhání u dlužníka dožadáním nepřislušného členského státu příslušným členským státem platí dle čl. 84 nařízení č. 883/2004 zásada použití právního řádu členského státu, kde má být odvod vymáhan. Oddíl 3 kapitoly III hlavy IV prováděcího nařízení č. 987/2009 (článek 71 až 85) s názvem „Zpětné vymáhání“ tvoří podrobnou úpravu vymáhání odvodů, podpůrně se použije obecná kapitola II hlavy I, týkající se spolupráce a výměny údajů. V práci upozorňuji, že uvedený oddíl se netýká pouze vymáhání „nepřírodně přijatých příspěvků“ (v české nebo slovenské jazykové verzi), ale i vymáhání oprávněných příspěvků, které povinné osoby účastné systému zdravotního zabezpečení řádně neodvedly v den splatnosti. Anglickou

⁽⁷⁾ Gutmann, Daniel. Deroisin v Ursat de Paris – Région parisienne: to what extent may EU Member States convert their social security contributions into taxes for tax treaty purposes? [online]. *British tax review*, 2008, number 6 [cit. 2012-05-30], s. 626–627. Dostupné z: http://www.google.cz/url?sa=t&rc=1&q=&source=web&cd=2&ved=0CFAQfjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.swcotandmoxwell.co.uk%2Fcatalogue%2FcdDownloadDoc.aspx%3Fsupmaterialnum%3D6594%26product%3D331%26fileame%3D331_2009119_92116.pdf%26fileserver%3DEPIC&ei=Fj3rT_zVA8bHwacpPT4BQ&usq=AFQjCNH8rV-0GmJlVgEMaP407nM00KHFKl1g&sig2=8PwJcDhH46HXIRuSUWAw.

jazykovou verzí lze totiž vykládat šířeji, neboť výraz „contributions paid unduly“ se dá přeložit i jako „odvody řádně nezaplacené“. Je nutné pak odlišovat vymáhání neoprávněně přijatého pojistného u instituce nepřislušného členského státu. Za neoprávněně přijatý odvod lze považovat zejména prozatímní odvody hrazené po dobu sporu o příslušnost států instituci nepřislušného státu, instituci státu dočasně určeného jako příslušného podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 987/2009, ale i např. odvody uhrazené omylem.

V unijní úpravě vymáhání je několik právních mezer. Vymáhání uhrazených prozatímních odvodů se řídí především čl. 73 odst. 2 nařízení č. 987/2009, který počítá se vzájemným započtením nároků: „Instituce, která obdržela prozatímní odvody od právnické a / nebo fyzické osoby, vrátí dané částky osobám, jež je zaplatily, až když od instituce určené jako příslušná instituce zjistí vyšší částek, které jí náleží podle čl. 6 odst. 4.“ Dočasně určená instituce musí tedy nejdříve zjistit částku, kterou vyplatila na peněžních dávkách dočleně osobě, a kterou si postupem podle odst. 1 stejného článku může uplatnit u příslušné instituce. Peněžní vyjádření tohoto nároku může představovat vyšší částku, než je částka vrácených příspěvků. Určením příslušnosti jiného státu než toho, jehož instituci byly příspěvky předběžně placeny, vzniká zpětně právnické a / nebo fyzické osobě dluh na odvodech za období dočasně příslušnosti vůči instituci určené jako příslušné.

Pokud částka prozatímně uhrazených odvodů přesáhne částku, kterou právnická a / nebo fyzická osoba dluží instituci, která obdržela prozatímní odvody, vrátí přeplatek dotyčné osobě. Koordinační pravidla však neurčují, že se má přeplatek vracet státu, z jehož rozpočtu se pravidelně plní pojistné za státní pojištěnce.

Situaci, kdy částka prozatímně uhrazených odvodů nedosahuje dlužnou částku splatnou příslušnému státu za poskytnuté věcné dávky, koordinační pravidla neřeší vůbec. Teoreticky by vnitrostátní právo příslušného státu mohlo vyžadovat doplatek pojistného. Nárok příslušné instituce na doplatek pojistného by však dle zásady ekonomické spravedlnosti neměl vzniknout, resp. neměl by být vymáhán, protože lze předpokládat, že dočleněná osoba čerpala věcné dávky (zdravotní péči) odpovídající nižším odvodům, které jsou hrazeny instituci předběžně určeného státu a také prováděpodobně méně nákladně než dávky, které by jinak hradila instituce skutečně příslušného státu. Proto by tato instituce skutečně příslušného státu mohla dokonce „ušetřit“, protože po rozhodnutí sporu hradí instituce náklady dávek ne ve výši podle

vlastních právních předpisů, ale podle vnitrostátních právních předpisů státu určeného jako předběžně příslušný.

Doposud popsany postup považují *de lege ferenda* za vhodný pro řešení problému neoprávněného přijetí odvodu na zdravotní zabezpečení instituci nepřislušného státu ve lhůtě pro oznámení změny příslušnosti dotčenou osobou (více v poslední kapitole práce).

Zpětné vymáhání je založeno na přímé elektronické komunikaci mezi členskými státy určenými institucemi, resp. nepřímě mezi styčnými místy.⁽¹⁰⁾ Žádosti (o zpětné vymáhání, o informaci, o oznámení exekučního titulu) a odpovědi na ně jsou odesílány prostřednictvím strukturovaných elektronických dokumentů (SED) série R („recovery“), zatím však pouze v tištěné podobě. Přechodné období, ve kterém se mají členské státy připravit na elektronickou výměnu dokumentů v rámci systému EESSI (elektronická výměna informací o sociálním zabezpečení), mělo trvat do 30. 4. 2012, bylo však prodlouženo do 30. 4. 2014. Ve všech případech v přechodném období přijímají instituce relevantní informace na jakémkoli dokumentu vydaném jinou institucí.

V této kapitole se opět nabízí posouzení spolupráce institucí členských států při vymáhání odvodů a spolupráce finančních správ při vymáhání daní. V ČR je základem právní úpravy mezinárodního vymáhání daní zákon č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. 1. 2012, který je implementací Směrnice Rady č. 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření (dále „Směrnice“). Implementační lhůta dle čl. 28 Směrnice uplynula nedávno – 31. 12. 2011. Mezinárodní vymáhání pohledávek dlužného pojistného neupravuje v ČR speciální zákon. Posuzuje se tak vnitrostátní proces vymáhání, jehož právní úprava je v zákoně o VZP.⁽¹¹⁾ Směrnice je o něco „mladší“ než nařízení č. 987/2009 a může být proto zdrojem inspirace pro budoucí novelu nařízení č. 987/2009, protože obsahuje navíc např. podmínku *ultima ratio* pro uplatnění žádosti o oznámení rozhodnutí; možnost překlenují podmínkou *ultima ratio* pro uplatnění zpětného vymáhání; převod exekučního titulu na jednotný exekuční titul (ne jeho přeformulování do žádosti a přikládání ověřené kopie

⁽¹⁰⁾ Pro ČR je styčným místem pro oblast zdravotního zabezpečení Centrum mezinárodních úhrad.

⁽¹¹⁾ § 8 ods. 5, § 16 ods. 2, § 53 ods. 1, 8 a 9 zákona o VZP.

rozhodnutí jak je tomu v případě vymáhání odvodů); možnost napadnout oznámení rozhodnutí (ne jenom samotnou příslušnost nebo doklad o její vymáhatelosti); oznamovací povinnost dožadované strany týkající se uplatnění asimilační skutečnosti za účelem přerušeni/zastavení promlčecí lhůty atd.

7. Praktické problémy zaměstnávání migrujících studentů a jiných obvykle ekonomicky neaktivních osob

V případě, že si studenti a jiné obvykle ekonomicky neaktivní osoby (např. důchodci a osoby platící pouhámi pojistné) i poměrně malou částkou prací na dohodu o pracovní činnosti (ust. § 75 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce) nebo na dohodu o provedení práce (ust. § 76 zákoníku práce) přivydělávají v ČR, který není státem jejich bydliště⁽¹²⁾, dochází u těchto osob k častým změnám příslušnosti⁽¹³⁾, bez jejich vůle a často i bez jejich vědomí. Osoby, kterým v jiném státě vznikla účast na zdravotním pojištění, mají oznamovací povinnosti. Časté změny příslušnosti u studentů však mohou klást na studenty nepřiměřené administrativní břemeno vzhledem k výdělku, kterého chtějí dosáhnout. Může tak být porušeno jejich právo na volný pohyb pracovníků dle čl. 45 SFEU, protože porušením je i taková vnitrostátní právní úprava, která činí výkon tohoto práva méně atraktivním.⁽¹⁴⁾ Časté změny příslušnosti se mohou také odrazit na přerušování léčby některých chronických nemocí. Po odhlášení od kteréhokoliv lékaře ve státě bydliště nemusí být takový lékař ochoten následující měsíc opětovně přihlásit studenta nebo naplňovaná kontrola léčby nebo operace se nebude moci uskutečnit v situaci, kdy se stal příslušným jiný členský stát a zároveň ještě nedošlo k vydání příslušného přenosného dokumentu a registraci pojistnice v nepřislušném státě, na základě kterého by mohl v léčbě pokračovat i v původně příslušném státě. Na straně druhé je však pochopitelná snaha státu zajistit zdroje pro financování zdravotní péče výběrem odvodů z každého příjmu. Zahraniční studenti (ve vztahu k ČR) pracující v ČR na dohodu navíc se změnou příslušnosti

⁽¹²⁾ Čl. 11 ods. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004.

⁽¹³⁾ Čl. 11 ods. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004.

⁽¹⁴⁾ Bod 32 rozsudku ve věci Dieter Kraus v. Land Baden-Württemberg, C-19/92; bod 37 rozsudku ve věci Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94.

mohou manipulovat podle své potřeby a přesouvat příslušnost do ČR, pokud má kvalitnější zdravotní služby. Těžko však zvidět výsledný ekonomický dopad, protože studenti jako nejméně riziková věková skupina využívají zdravotní péči v nejmenší míře přesto, že vždy odvedou neekvivalentně vyšší pojistné.

V souvislosti s prací dočasného charakteru na (v EU velmi specifické) „dohody“ však vyvstává ještě jeden problém, kterému čelí nejen zahraniční studenti, ale všechny osoby, u kterých z důvodu výkonu činnosti v ČR „na dohodu“ došlo ke změně příslušného státu. Tímto problémem je retroaktivní aplikace systému sociálního, a tedy i zdravotního zabezpečení v důsledku zpětného vzniku příslušnosti ČR. Na základě ust. § 5 písm. a) zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění (VZP) se za zaměstnance pro účely zdravotního pojištění buď považovat osoba pracující na dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti, pokud dosáhne v rozhodujícím období – kalendářním měsíci – tzv. započítatelného příjmu.⁽¹⁵⁾ V případě, že zahraniční student, jehož příslušný stát je jiný, než ten, v němž je činný na základě těchto dohod, dosáhne takového započítatelného příjmu, zaměstnavatel je povinen ve lhůtě 8 dní studenta přihlásit do systému zdravotního zabezpečení ČR. Přihlášením však vzniká účast studenta ne ode dne doručení přihlášky pojistovně, ani ode dne dosažení započítatelného příjmu, ale ex tunc již od prvního dne, kdy na základě dohody začal v příslušném měsíci pracovat. Vznik příslušnosti k státu, v němž osoba pracuje na dohodu, a vznik povinnosti platit pojistné spadá v jedno.⁽¹⁶⁾ V souladu s principem příslušnosti jednoho státu musí dojít k zániku příslušnosti státu bydliště – původně příslušného státu v den vzniku příslušnosti jiného státu. Nestare se to však samo od sebe, ale očekává se oznámení této skutečnosti studentem v původně příslušném státě v určené lhůtě – např. na Slovensku již

⁽¹⁵⁾ Dle ust. § 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, na který odkazuje zákon o VZP, musí započítatelný příjem u zaměstnanců činných na základě dohody o pracovní činnosti dosáhnout alespoň částku rozhodného příjmu, který v současnosti činí 2 500 Kč. Rozhodný příjem se podle složitých pravidel může měnit vždy k 1. lednu kalendářního roku. Podle § 7a tohoto zákona musí zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce dosáhnout započítatelný příjem vyšší než 10 000 Kč.

⁽¹⁶⁾ § 5 ods. 1 písm. b) a § 8 ods. 1 písm. a) zákona o VZP.

do 8 dnů od tohoto okamžiku.⁽¹⁷⁾ Svou povinnost si však zahraniční student mnohokrát v původně příslušném státě splnit již *de facto* nemůže, protože oznamovací lhůta plynoucí od počátku změny příslušného státu uplynula dříve, než vznikla skutečnost, která vyvolala počátek jejího běhu (dosazení započítatelného příjmu). Vnitrostátní právní předpisy ČR tedy brání splnění povinností uloženým vnitrostátním právem jiného státu, za jejichž nesplnění je student navíc sankcionován, a to vše pro pouhý výkon práva volného pohybu pracovníků. V daném měsíci pak také může dojít k dvojímu odvodu, jednak v nově příslušném státě a jednak v původně příslušném státě (v státě bydliště). Např. dle ust. § 18 odst. 8 slovenského zákona č. 580/2004 Z. z., o zdravotním poistení, zálohu na pojistné, jehož plátcem je stát (tedy i za studenty), posílá ministerstvo zdravotníctví na účet zdravotní poisťovny do 20. dne kalendářního měsíce, za který se hraří.

Dreční „papírové“ odhlášení – na tiskopisu odhlášení je nutný vlastnoručný podpis – považují také za hodně změny v souladu s pokrokiem v oblasti IT, hublou budoucností by byl evropský registr pojistěných a oprávněných osob.⁽¹⁸⁾ Výměna strukturovaných elektronických dokumentů mezi institucemi členských států, jimiž by se nově vznik příslušnosti oznamoval původně příslušné instituci, resp. styčnému místu, by mohla plnění oznamovacích povinností značně urychlit. Bohužel by ale nijak nezabránila zpětnému vzniku příslušnosti. Řešení spočívající v tom, že zahraniční studenti mají omezit práci na dohodu o pracovní činnosti, která je často jedinou flexibilní pracovní příležitostí nabízenou pracovní agenturou, není na dnes omezeném trhu pracovních příležitostí nejšťastnějším řešením, navíc je v rozporu s čl. 18 (zákaz diskriminace dle státní příslušnosti, jelikož studenti s bydlištěm v ČR převážně české národnosti nepociťují žádné omezení) a s čl. 48 SFEU (právo na volný pohyb pracovníků, jehož složkou je i právo ucházet se o nabízená pracovní místa). Od zahraničních studentů může navíc instituce státu bydliště vymáhat náklady na neoprávněně uhrazenou zdravotní péči a uhrazené kapitační platby lékařům. V praxi to např. slovenská Všeobecná zdravotní poisťovna vymáhá, i když vůbec není jasné, jestli neoprávněně přijatý odvod přijatý za studenta od státu vrací. Pracující student, aby se pak vyhnul vzniku dluhu, raději v měsíci, ve kterém mu

⁽¹⁷⁾ § 23 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 580/2004 Z. z., o zdravotním poistení, stejně je ale i ust. § 10 odst. 5 zákona o VZP a dá se očekávat i podobná úprava v jiných členských státech.

⁽¹⁸⁾ V případě příslušnosti státu s modelem financování ze státního rozpočtu.

hrozí překročení zápočítatelného příjmu prací na dohodu o pracovní činnosti, lékaři v státě svého bydliště nenavštíví. Celou tuto „nepříznivou kombinaci“ české právní úpravy a vnitrostátních právních úprav v oblasti sociálního/ zdravotního zabezpečení jiných států zhoršuje nízké právní povědomí studentů o koordináčních nařízeních a o jejich oznamovacích povinnostech. Problém se dotýká velké skupiny zejména slovenských studentů, ale i jiných obvykle ekonomicky neaktivních osob pracujících v ČR a natěhává vyžaduje řešení. Diplomová práce některá řešení nabízí (nejlépe snad takovou změnu VZP, dle které by příslušnost ČR vznikla při práci na dohodu *ex tunc*).

Závěr

Předvídatelnost určení příslušného státu má mimořádný význam zejména pro osoby výdělečně činné v členských státech s modelem veřejného zdravotního pojištění. Do systému zdravotního zabezpečení příslušného státu jsou povinné – stejně jako ostatní pojistěnci – odvádět pojistné. Instituce členských států, které spravují zdravotní zabezpečení, se musí podílet na výběru, případně vymáhání veškerých odvodů, aby zajistily finanční stabilitu systémů veřejného zdravotního zabezpečení.

Některé ze zjištěných problémů při určování příslušného státu řeší novela koordináčních nařízení – nařízení č.465/2012. Jelikož novela nabyla účinnosti krátce před dokončením této práce, snažila jsem se zachytit alespoň nejrelevantnější změny.

SD musel vícekrát při rozhodování vyloučit pojem „odvod na sociální zabezpečení“. Odvody na sociální zabezpečení bylo nutné odlišit zejména od daní z příjmu, které jsou jim svou charakteristikou nejbližší. Vycházíme z definice daní a přímých daní v české odborné literatuře, pokusila jsem se také o jejich teoretické odlišení. Na základě podrobného rozboru jsem dospěla ke dvěma hlavním odlišnostem odvodů na sociální zabezpečení od daní z příjmu: odlišnost v subjektech, které mají povinnost je odvádět, a odlišnost v konkrétnosti použití jejich výnosů. SD se při definování odvodů na sociální zabezpečení zaměřil zejména na druhou odlišnost. Zdůraznil zejména přímou vazbu odvodů na sociální zabezpečení na fondy, z nichž je speciálně a přímo financována sociální ochrana, zabezpečení věcných důvek zdravotní péče nevyjímaje. Způsob, jakým SD odvody na sociální zabezpečení definoval,

však odvody vyřadí zpod věcného rozsahu bilaterálních smluv o zamezení dvojího zdanění. Závažným důsledkem této skutečnosti je fakt, že některé odvody mohou být současně kvalifikovány jako daně ve smyslu právních předpisů členských států. V rozporu s dílčí nařízením č. 883/2004 SD mezi tyto právní předpisy zařadí i bilaterální smlouvy o zamezení dvojího zdanění – prameny mezinárodního práva, které navíc nejsou založeny na zvláštních principech koordinace sociálního zabezpečení.

Zatímco judikatura SD jasně ukázala, že do vyměřovacího základu odvodů je možné zahrnout příjmy jakéhokoliv charakteru, nebyla jednotná v otázce, zda mají členské státy povinnost zahrnout zahraniční příjmy do vyměřovacího základu příhraničních výdělečně činných osob či migrujících důchodců. Uložení této povinnosti by bylo praktickou harmonizací vyměřovacího základu. V rozporu s argumentací SD v posledních relevantních rozsudcích si myslím, že výklad příslušných ustanovení koordinačních nařízeních jako harmonizačních je možný.

V další části jsem se zaměřila na úpravu přeshraničního vymáhání odvodů, která ve starších koordinačních nařízeních chyběla. Postupy, které koordinační nařízení zavedly v oblasti spolupráce při vymáhání odvodů, zesilují boj proti podvodům, omylům a vytrhávání se odvodové povinnosti. Zajišťují však i vymáhání těch odvodů na veřejné zdravotní pojištění, které byly odvedeny institucí nepřislušného členského státu. Pro instituce členských států s modelem veřejného zdravotního pojištění bude stále důležitější jistota výběru částek pojistného, na které mají nárok a které se spolupodílejí na financování zdravotní péče, a proto považuji jakoukoli diskusi o jejich zdokonalení za přínosnou. Zdravotní péče začíná být pro členské státy nesmírně nákladná, protože je poskytována v čím dál větší kvalitě a kvantitě.

Dále jsem poukázala na problém, který způsobuje vymezení plátců pojistného v českém zákoně č. 48/1997, o veřejném zdravotním pojištění. Status zaměstnanec v případě, že odměna z dohody přesáhne započítatelný příjem, vzniká obvykle u ekonomicky neaktivních osob – studentů, důchodců, samoplátců – se zpětnou účinností ke dni zahájení výkonu práce na dohodu.

Důsledek zpětného vzniku příslušnosti ČR je ten, že za studenty s bydlištěm mimo ČR se pojistné odvede nepřislušné instituci. Řešením této situace by bylo opuštění koncepce se započítatelným příjmem⁽⁷⁸⁾

⁽⁷⁸⁾ Obdobně Doporučení Správní komise č. U1 doporučuje orgánům členských států uzavírat dohody, v nichž by mělo být stanoveno, že osoby pobí-

nebo změna počítka aplikace práva zdravotního zabezpečení ČR (nikoli *ex tunc*, ale *ex nunc*).

Odvod pojistného za státní pojistěnce nepřislušné instituci zdravotního zabezpečení má i další příčiny: neinformovanost studentů o základním pravidle příslušnosti jediného státu v oblasti sociálního zabezpečení, opožděné informování studentů o vzniku příslušnosti k systému členského státu, kde jsou příležitostně výdělečně činní a jejich neznalost oznamovacích povinností a oznamovacích lhůt vůči původně příslušným institucím. Dvojitý výběr odvodů na veřejné zdravotní zabezpečení z uvedených příčin je možné řešit zlepšením způsobu komunikace mezi studenty a jejich zaměstnavateli a příslušnými institucemi. Jako nejvhodnější se však jeví zavedení intenzivnější výměny informací mezi institucemi, resp. styčnými orgány členských států v oblasti zdravotního zabezpečení. Ideálním prostředkem, který by pomohl odstranit informační deficit, by byl evropský registr pojistěnců a oprávněných osob v oblasti zdravotního, ale i sociálního zabezpečení, sdružující národní registry pojistěnců a oprávněných osob.

Použitá literatura

Primární prameny

Unijní právo

1. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník C 115, 9. 5. 2008.
2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenstva, Úřední věstník L 149, 5. 7. 1971.
3. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, Úřední věstník L 166, 30. 4. 2004.
4. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení 883/2004, Úřední věstník L 284, 30. 10. 2009.

rajičí dívka v nezaměstnanosti ve státě svého bydliště a současně vykonávající výdělečnou činnost na čístečný úvazek v jiném členském státě, podléhají výlučně právním předpisům státu bydliště, pokud jde o platbu příspěvků i poskytování dávek.

5. Směrnice Rady č. 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, Úřední věstník L 084, 31. 3. 2010.

Právní předpisy České republiky a Slovenské republiky

1. Zákon č. 569/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 592/1992 Sb. o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 580/2004 Z. z., o zdravotnom poistení, ve znění pozdějších předpisů.

Sekundární prameny (monografie, články)

1. Klépellá, Filip, *Evropské zdravotnické právo*, vyd. 1, LexisNexis, Praha, 2004, 135 s. ISBN 8086199894.
2. Radwan, Michal a kol., *Finanční právo a finanční správa – herní právo*, 1. vyd., Masarykova univerzita, Brno, 2008, 509 s. ISBN 9788021047327.

Judikatura

1. Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. května 2005 ve věci José Al-lard v. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), C-249/04.
2. Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. července 2006 ve věci Maija Terttu Inkeri Nikula v. Lapin verotuksen oikaisulautakunta, C-50/05.
3. Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. dubna 2008 ve věci Philippe Derouin v. Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne), C-103/06.
4. Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2000 ve věci Komise v. Francie, C-169/98.

Elektronické prameny

1. Gutmann, Daniel, *Derouin v Urssaf de Paris – Région parisienne: to what extent may EU Member States convert their social security contributions into taxes for tax treaty purposes?* [online] British tax

review, 2008, number 6 [cit. 2012-05-30], s. 625–627. Dostupné z: http://www.google.cz/url?sa=t&ei=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CFAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.sweetandmaxwell.co.uk%2Fcatalogue%2FDownloadDoc.aspx%3Fsap-materialnum%3D6594%26productid%3D331%26filename%3D331_2009119_92116.pdf%26fileserver%3DEPIC&ei=Fj3vT_aVA8bHwalpPT4BQ&usq=AFQjCNHwV-0GmJlVgEMaP47nMORHFkHg&sig2= R9WjrcDMH4i6HCIRsSUW3mw.

2. Pötgens, Frank P. G., GEURSEN, Wessel W. Derouin, Tax Treaties and Regulation No. 1408/71 – Double or Nothing? [online] *European Taxation*, March 2009, issue No. 3 [cit. 2012-06-02], s. 136–149. Dostupné z: http://www.bclastingrechtsaandeva.nl/Portals/0/images/Potgens_artikel116.pdf.
3. Model Tax Convention on Income and on Capital [online]. OECD, 2010 [cit. 2012-06-20]. 466 s. Dostupné z: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/2310081e.pdf?expires=1340812468&id=id&accname=ocid56014292&checksum=8697EA5C5CC1180BE7C72A45521B455B>.
4. OECD Tax Database [online]. Poslední změna 2012 [cit. 2012-05-17]. Dostupné z: http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html.

https://is.muni.cz/auth/ih/257119/pravf_m/Lucia_Hustavova_-_diplomka_final.pdf

POLITICKÉ VZTAHY RUSKA A EVROPSKÉ UNIE

Ing. Vladimír Ivanov

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,
obor Mezinárodní politika a diplomacie*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Ing. Vladimír Ivanov

Abstrakt:

Práce aspiruje k podání přesvědčivého a solidně metodologicky podloženého obrazu ideové roviny politické interakce mezi EU a Ruskem. Výzkum spočívá v lingvistické analýze čtyř klíčových zahraničněpolitických dokumentů, pojatých jako souvislý dialog mezi EU a Ruskem v letech 1994–2007. Na dané dokumenty je aplikován model zahrnující několik metod využívaných ve zkoumání mezinárodních vztahů, zaměřených především na diskurzivní analýzu. Metodologická východiska práce jsou založena na teoretických konceptech sociálního konstruktivismu, teorie řečových aktů a dialogické analýzy. Důraz je kladen na poznání očekávání a cílů akterů, analýzu explicitní, implicitní a absenční roviny dialogu, definice jejich pojetí sebe, partnera a třetí strany, v neposlední řadě pak na zkoumání proměn v chování vůči sobě.

Abstract:

The thesis aspires at conveying a comprehensive and methodologically well-grounded image of the ideological dimension of political interaction between the EU and Russia. The research is based on the linguistic analysis of four key foreign policy documents, conceived as a continuous dialogue between the EU and Russia, and covering the period between 1994 and 2007. A model consisting of several methods used in the study of international relations is applied to the aforementioned documents. The methods in question focus mainly on discourse analysis. The methodological basis of the thesis comprises the theoretical concepts of social constructivism, speech acts theory and dialogic analysis. Emphasis is placed on understanding the expectations and objectives of actors, the analysis of explicit and implicit messages in the dialogue, the definition of the actors' understanding of self, other and the third party. The thesis also tries to describe and explain the actors' changes in behavior towards each other.

Clíčová slova:

Rusko, Evropská unie, politický diskurz, sociální konstruktivismus, teorie řečových aktů

Klasifikace JEL:

K00

Úvod

Začátek 90. let minulého století můžeme vnímat jako konec „krátkého století“ a začátek nové historické éry v mezinárodních vztazích. Tektonické posuny zaznamenává nejen Východ v podobě rozpadu sovětské geopolitické struktury, ale zároveň Západ, kde kulminují snahy o prohloubení a rozšíření integračních procesů v Evropě. Během několika let se vztahy Ruska a EU posunuly od výlučně bilaterálních smluv mezi jednotlivými členskými zeměmi a Sovětským svazem na novou, dříve nepředstavitelnou úroveň politického dialogu – z ideologických nepřátel se stali strategičtí partneři.

Počáteční nadšení a odhodlanost ke spolupráci postupně vystřídaly spory, napětí a oboustranná frustrace, přičemž potřeba prohloubení partnerství a rozvoje spolupráce neztrácela na významu ani pro jednoho z aktérů. Čím dál intenzivněji se projevovaly imanentní problémy vztahu: neschopnost se odpoutat od historického balastu z dob studené války, selhání při určení základních strategických cílů a formulaci priorit, asymetrie v ekonomické a bezpečnostní dimenzi. Z hlediska teorie mezinárodních vztahů je tato obtížnost vzájemného porozumění vysvětlována jako důsledek nesusoudnosti aktérů, odlišného způsobu jejich chování a vnímání reality. Rusko je popisováno jako mezinárodní aktér, jehož chování dobře zapadá do teoretického rámce neorealismu (důraz na logiku výhodnosti, národní zájem, suverenitu), zatímco EU je často označována za nejvíce vyvinutého postmoderního aktéra (důraz na vzájemnou provázanost, konsensuální řešení, multilateralismus, normativnost), na kterého se nejlépe nahlíží skrz prisma liberálního institucionalismu či sociálního konstruktivismu.

Cílem práce je vykreslit přesvědčivý a solidně metodologicky podložený obraz ideové roviny interakce mezi EU a Ruskem. Práce se zaměřuje na tzv. popisné vědění (*descriptive knowledge*), neboli o snahu co nejpřesnějšího popisu zkoumaného fenoménu. Základem práce je

přesvědčení, že sociálně-politický svět (mezinárodní realita) je konstruován lidskou interakcí, a že myšlenky, hodnoty, normy, vyslovené v této interakci, jsou schopné vytvářet realitu v materiálním a institucionálním smyslu, nejen být jejím odrazem. Hlavním nástrojem výzkumu je lingvistická analýza čtyř klíčových zahraničněpolitických dokumentů, pevně spojených jako souvislý dialog mezi EU a Ruskem. Důvodem jejich výběru je objektivní význam pro vztah, míra působení na materiální a institucionální rovinu interakce a také s tím související frekvence odkazování se na dané dokumenty jak stranami, tak i odborníky na mezinárodní vztahy. Každý z nich představuje repliku, nebo soubor replik (v případě, že dokument byl vypracován a přijat společně) uvnitř souvislého a kontinuálně vedeného dialogu mezi stranami. Každá replika označuje určitou fázi ve vývoji vztahů, je článkem dialogického řetězce – navazuje na předchozí repliky, reaguje na interakci mezi partnery, informuje nás o způsobu interpretace vztahu a jeho proměně, vnládí do komunikace nové prvky. Analýza jednotlivých replik umožňuje poznání toho, jak aktér vnímá sebe a druhého (formulace identity), odhaluje případné rozpory mezi stranami ve způsobu tohoto vnímání, ukazuje očekávání a cíle stran. Povaha reakcí naznačuje oblasti, které jsou problematizovány, anebo naopak vnímány jako samozřejmé a obecně platné pravdy. Pevňují vybrané oficiální smlouvy a strategie, formulující záměry a postoje daného subjektu ve vztahu ke konkrétnímu partneru, za vhodné formu komunikace mezi zkoumanými subjekty mezinárodních vztahů. Tento způsob vedení dialogu nejlépe postihuje ideovou rovinu interakce, kterou se v práci snažím postihnout. Na dané dokumenty aplikuji model zahrnující několik metod využívaných ve zkoumání mezinárodních vztahů ve snaze dosáhnout zmíněného druhu vědění.

Plán práce by měl spočívat ve vysoké vypovídací hodnotě a analytické podloženosti závěrů, zajištění dobového východiska pro další výzkum dané problematiky, zejména pak ve vytvoření metodologického modelu, který by mohl být aplikován ve výzkumu obdobných, současně existujících vztahů mezi různými aktéry na mezinárodní scéně.

Vodítkem při vypracování práce mi posloužilo směřování k zodpovězení těchto výzkumných otázek:

1. Co očekávají zkoumaní aktéři od vzájemné interakce a jaké cíle si stanoví v průběhu dialogu?
2. Jak se projevuje identita aktérů v ideové rovině vztahů?

3. Jaké zákonitosti (trendy) lze ze zkoumaných dokumentů vypo-
zarovat?

I. Teoretická a metodologická východiska

Pro účely vypisování koherentního metodologického aparátu, aplikovaného na vybrané zahraničněpolitické dokumenty, přejímám prvky definice uvedené Alexandrem Wendtem hned na úvodní stránce jeho rozsáhlé monografie *Social Theory of International Politics* (1999). Wendt zde formuluje dvě obecně přijímané zásady konstruktivismu: „(1) že výsledné struktury lidského sdružování jsou dány především sdílenými ideovými prvky spíše než hmotnými silami, a (2) že identita a zájmy aktérů jsou formovány těmito sdílenými idejemi, spíše než to, že jsou předem přirozeně dány.“ Důraz je tedy kladen na ideovost, která je preferována před materialismem, a v druhém případě na strukturalismus, který je upřednostněn před individualismem (j. významem jednotlivce jako hybné síly sociálních struktur). Právě to, že Wendt odmítá platnost materialistického a individualistického paradigmatu, nýbrž na něm staví a preferuje jiná kritéria ve zkoumání, ho odděluje od zastánců radikálnějších forem konstruktivismu, ale i od klasického pojetí pozitivismu.

Daří dvě práce, na jejichž teoretickém základě stavím, jsou monografie Nicholase Onufa *World of Our Making* a Friedricha Kratochvíla *Rules, Norms, and Decisions*, obě z roku 1989, a to především kvůli jimi formulovaným zásadám modernisticko-lingvistického (*modernist linguistic*) konstruktivistického výzkumu. Onuf a Kratochvíl: „usilují o vysvětlení, jak se sociální pravidla (včetně zákonů)... podílejí na vytváření procesu, díky němuž přibližně a reciprocně lidé a společnost formují jeden druhého.“ Onufova definice teorie konstruktivismu spočívá na ideji, že „lidé a společnost se vzájemně konstruují, či konstituují“. Tuto myšlenku přebírá z Giddensovy práce zabývající se teorií strukturalismu. Procesy konstrukce a jejich institucionalizace jsou rozhodující pro Onufovo pojetí reality. Lidské bytosti konstruují realitu skrze své činy (*deeds*), kterými mohou být i řečové akty. Řečové akty mohou být institucionalizované do pravidel, které pak poskytují kontext a základy významu pro další lidské jednání.

Teorie řečových aktů rozvíjí pojetí jazyka ve filosofii Ludwiga Wittgensteina. Jazyk v praxi (*language in use*) je definován v kontrastu k ryze strukturalistickému pojetí jazyka jako sociálního jevu, který

pouze popisuje objektivní realitu. Jazyk v konstruktivistickém pojetí plní jak reprezentativní (popisnou) funkci, tak funkci performativní. „Lidé používají slova, aby reprezentovali činy, ale také mohou užívat slova, a jen slova samotná, aby činy vykonávali.“ Jazyk a jeho užití představuje druh sociálního jednání, které přispívá ke konstrukci sociálního světa; akter může působit na realitu (a vytvářet ji) nejen prostřednictvím materiálního, fyzického působení na svět, nýbrž také výkonem čistě ideových řečových aktů – tato myšlenka je základem teorie řečových aktů.

V analýze připouštím, že svět prezentovaný prostřednictvím řečových aktů nemusí odrážet materiální nebo institucionální povahu vztahů, naopak je často dokonce v rozporu s těmito rovinami. Význam zkoumání řečových aktů v politickém diskurzu spočívá v jejich přímé návaznosti na ideovou rovinu vztahů mezi subjekty. Toto zkoumání má vysokou vypovídací hodnotu při vysvětlení mechanismů fungování interpretativních a kognitivních procesů, které ve své řadě formují identitu aktéra.

Další rovina analýzy spočívá v použití metodologie převzaté z práce Petra Kratochvíla a Elsy Tulmets: *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy* (2010). Autoři v ní prezentují model zkoumání mezinárodních vztahů prismalem kombinujícím konstruktivistickou a racionalistickou optiku. V práci neaspíruji o metateoretickou syntézu dvou rozdílných teorií ve snaze nalézt sytélné body v samotné rovině filosofie vědy, nýbrž o jejich aplikaci především s ohledem na empirickou rovinu.

2. Dohoda o partnerství a spolupráci (DPS)

Pokud se díváme na dokument jako celek, vidíme poměrně dobrou vyváženost v používání výrazů souvisejících se všemi analyzovanými logikami jednání (viz graf 1). Z toho vyvozují dvě zjištění: za prvé, svědčí to o širokém spektru činnosti, kterým se Dohoda věnuje a o použití komplexního přístupu k pojednání o těchto aspektech (včetně velké škály nástrojů). Za druhé, smlouva má jak symbolický, tak i pragmatický rozměr.

Graf 1: Zastoupení různých druhů logik jednání v DPS



Při bližším zkoumání se ukazuje, že většina výrazů spojených s logikou vhodnosti (související s hodnotami, idejemi, normami, pravidly, principy) a s logikou argumentace (dialog, konzultace, nalezení konsensu, společná jednání, negociace) se nacházejí v clusterech v první třetině textu Dohody – zejm. v preambuli, hlavách I, II, IV, V, VII, VIII, XI. Logika výhodnosti (výrazy související se zájmy, užitek, výhodami, prospěšností) je využívána méně často a je „roztroušena“ v celém textu dokumentu. Logika podmíněnosti výrazně převažuje v poslední třetině textu Dohody – v závěrečném aktu a společných prohlášeních.

V první třetině DPS se projevuje symbolická dimenze smlouvy, oba aktéři zdůrazňují význam společných hodnot, historických souvislostí, konvergence identit; hlavním cílem je deklarováno sblížení, začlenění Ruska zpět do evropské rodiny. Takový vztah můžeme považovat za silně konstruktivistický – ideje a hodnoty hrají velkou roli ve formování zahraničně-politického chování obou stran; stabilita, prosperita a intenzita spoluprice se budou odvíjet od kompatibility identit aktérů, které patří do společného, evropského civilizačního rámce.

V poslední, „interpotační“ třetině je více patrný racionalistický postoj EU, která sleduje prosazení dvou pro sebe klíčových zájmů: (1) zajištění bezpečného a sociálně stabilního prostoru na svých výhodných hranicích (zavedení demokracie, vlády práva, prosazení reform státní správy), (2) zabezpečení přístupu na perspektivní (a nenasytný) ruský trh (ekonomické reformy, liberalizace, zvýšení životní úrovně obyvatel). Pro dosažení těchto cílů nevidí využít své dominantní pozice ve vztahu, „úkolovat“ druhou stranu a podmiňovat další úroveň spoluprice úspěšným naplněním těchto úkolů. Odpovídá tomu

častý výskyt frází využívajících logiku podmíněnosti, důraz na pragmatický přístup, snaha o co nejrychlejší implementaci zůsta. Ruská strana zaujímá pasivní postoj, nicméně není jasné, zda je v této věci číste racionálně nebo naopak normativně se chovajícím aktérem.

V praktické rovině se poměrně brzy zviditelnily nedostatky některých mechanismů DPS. Ukázalo se, že institucionalizace vztahů sama o sobě nezaručuje efektivitu rozhodovacího procesu. Problémy často putují nahoru a dolů mezi jednotlivými články vytvořené struktury orgánů, aniž by byly vyřešeny. Častá setkání se mnohokrát stávala důvodem k frustraci a roztržkám spíše než ke sbližování a rozvoji spolupráce mezi partnery. Další brzdou efektivitu představovala striktní hierarchičnost ruské diplomacie a nejednotnost postojů členských zemí – z toho plynula neschopnost řešit problémy na nižších institucionálních patrech. Tyto závažné problémy z hlediska zvoleného formátu politického dialogu se staly hlavním důvodem pro ustanovení Stálé rady partnerství (Permanent Partnership Council) v květnu 2003.

Dalším nedostatkem Dohody je opomenutí pevného časového rámce pro splnění cílů v ní stanovených. Tím jsou částečně zmařeny příležitosti vyplývající z právní závaznosti dokumentu. Některé projekty či dokonce celé oblasti spolupráce zůstaly jen na papíře, důvodem byly přehnané ambice obou akterů, celková atmosféra optimismu a usolnění 90. let a očekávání automatického sbližení Ruska a EU. Dalším důvodem je založení nerovného vztahu mezi partnery u samého zrodu spolupráce. Tato skutečnost posloužila základem pro budoucí napětí, které nabíralo na intenzitě přímo úměrně rostoucím sebevědomí a ekonomické síle Ruska. Ve strategických dokumentech následujících po DPS Rusko přehodnotilo svou pozici: je aktivnější, asertivnější, méně nakloněno ke kompromisům a požaduje rovnoprávnost ve vztahu k EU.

Z dočasněho pohledu můžeme hodnotit evropskou politiku podmíněnosti, jednostranné odpovědnosti a poziční nerovnosti vůči Rusku v 90. letech jako neúspěšnou. V historickém kontextu lze vnímat postoj EU jako logický, ale neproziravý. Přijetí západního „balíčku“ hodnot, soustředěných kolem demokracie, vlády práva, dodržování lidských práv a tržní ekonomiky, všemi státy „ideově poraženého“ socialistického bloku, bylo vnímáno jako samozřejmost. V návaznosti na toto přesvědčení EU přijala „civilizační misí“ tyto hodnoty do postsovětského prostoru šířit, jak jinak než ve formátu bytbatel-vykonavatel (nebo učitel–žák), a podmiňovat další spolupráci s těmito státy bezpodmínečným přijetím norem, na jejichž vytvoření se nepodílely. Zatímco taková

strategie byla účinná v případě zemí, kterým EU v dalším kroku nabídla plnohodnotné členství a relativně účinná v případě ostatních států bývalého východního bloku, v Rusku tento přístup nepadl na úrodnou půdu. DPS posloužila kvalitním základem pro budování vztahů a byla silným impulzem pro zahájení spolupráce, nicméně sama o sobě nemohla být dostatečným prostředkem ke komplexní regulaci vztahů tak významných světových aktérů. Neúspěšné snahy o její doplnění, revizi a frustrace s tím související vedlo partnery k postupnému přijetí méně normativního a více nacionalistického postoje vůči sobě. EU a Rusko se postupně odvracejí od dlouhé a náročné cesty hledání společných hodnot, místo toho se zaměřují na utilitaristické hledání společných zájmů a politiku *quid pro quo*.

3. Společná strategie EU vůči Rusku (SSEU)

Hned na první pohled je patrný nepochybně velký počet kódovaných výrazů v poměru k objemu dokumentu – celkem jsem kódoval 83 výrazů v dokumentu čítajícím pouhých 5 387 slov. Na každých 65 slov v průměru připadá jeden výraz, což je 4,6krát větší frekvence používání jednotlivých logik jednání v porovnání s DPS, kde tento poměr činil 299 slov na jeden nalezený výraz. Tak velkou koncentrací sledovaných výrazů vysvětlují vysokou mírou obecnosti dokumentu – Strategie na velmi omezeném prostoru formuluje velmi širokou škálu činností, cílů, záměrů, nástrojů, postojů, návrhů, které pokrývají téměř všechny možné dimenze spolupráce (politická, ekonomická, bezpečnostní, sociální).

Graf 2: Zastoupení různých druhů logiky jednání ve Společné strategii



Tak vysoká koncentrace sledovaných výrazů souvisí s vysokým počtem formulovaných cílů a oblastí spolupráce, absence hodnotově neutrálních pasíží textu naopak svědčí o chybějícím postupu/polkynech implementace. Víze EU je tedy široce formulována, ale konkrétní cesta k dosažení dané vize nikoliv. S tímto jevem pak souvisí poměrně nepatrná přidaná hodnota dokumentu oproti DPS a jen obtížně představitelná použitelnost Strategie pro reálné vztahy (zejm. to platilo pro evropské úředníky, kteří měli ustanovení Společné strategie promítnout do evropsko-ruských vztahů).

Z hlediska chování aktéra lze sledovat posun EU po ose chování k větší normativnosti. Tento závěr opírám o vysoký počet výrazů souvisejících s logikou podmíněnosti a logikou vhodnosti (dohromady 58 %) – implementace evropských hodnot a normativní sblížení aktérů jsou upřednostněny před ryze pragmatickým přístupem ve vztahu k Rusku. Logika podmíněnosti je často využívána v asociačních dohodách a jiných evropských dokumentech souvisejících s integrací. S tím souvisí i relativně nízká četnost použití logiky výhodnosti (pouze 18 %), kterou bychom mohli spojovat s pragmatictějšími a racionalistickými chováními aktéra. Nepatrný nárůst využití výrazů spojených s logikou argumentace (oproti DPS) může souviset s objevením problematických oblastí spolupráce (např. zahraniční politika, bezpečnost) při realizaci ustanovení Dohody.

Ažkoliv v úvodní části (Preamble, Část I „Vize EU pro partnerství s Ruskem“) mluví Společná strategie o koherentnosti a koordinaci zájmů, v následujícím textu je dobře patrná rozdrobenost a nesourodost jednotlivých cílů, nástrojů, a vůbec idejí. Každý ze čtyř hlavních zájmů je rozveden velkým množstvím sekundárních cílů (*objectives*) a prostředků (*means*). Množství a různorodost těchto jednotlivých bodů v souhrnu tvoří rozsáhlý seznam již existujících problémů a uskutečňovaných činností v rámci spolupráce, aniž by z toho vyplývala prioritizace konkrétního směru vývoje. Proto se jedná spíše o opak koherentní a jasné strategie pro budoucnost vztahu. Kontradiktornost deklarovaného významu dokumentu a jeho faktického obsahu lze vysvětlit způsobem, jakým byl přijat. Společná strategie totiž jako první dokument svého druhu založila precedent pro tzv. „metodu vánočního stromku“ v textuální formulaci evropské politiky – místo aby členské státy usilovaly o reálně použitelnou, jasnou, jednotnou a konsenzuálně dosaženou strategii, každý z nich přidává další a další „výzdobu“ v souladu s vlastními národními zájmy. Tyto „přilepky“ jsou členskými státy vzájemně tolerovány ve snaze vyhovět každému z nich alespoň částeč-

ně a vyhnout se tím uplatnění QMV. Dalším důkazem deklaratorní povahy dokumentu a nejednotnosti postoje jeho tvůrců je absence mechanismů financování, určených k dosažení stanovených cílů. Zatímco DPS posloužila základem tak zásadního systému alokace zdrojů, jakým byl TACIS (v rámci kterého RF obdrželo v letech 1991–2006 celkem 2,06 miliardy eur), ve Společné strategii není o financování žádná zmínka.

Společná strategie je amorfni dokument, jehož obecnost a *de facto* nepoužitelnost pro reálnou interakci vyvolalo nevoli jak ruské strany, tak především evropských úředníků profesně se věnujících Rusku. Obecností formulovaných cílů a postupů neprospívá ani absence definice a vzájemné souvislosti různých mechanismů financování, které by zajistily naplnění vyslovených záměrů. Většina daných cílů byla navíc formulována již dříve v DPS, a tím roznětlá, že způsob jejich plnění byl mnohem lépe definován a upřesněn; přidání hodnota Společné strategie je proto v tomto ohledu nepatrná. Vliv Společné strategie na materiální a institucionální rovinu vztahu byl minimální, rámcem pro spolupráci na každodenní bázi i nadále zůstávala technicky zpracovaná a obsáhlá DPS.

4. Střednědobá strategie pro rozvoj vztahů mezi EU a RF na léta 2000–2010 (SSRF)

Pokud se ale díváme na frekvenci použití jednotlivých druhů logiky jednání, rozdíl oproti SSEU je patrný na první pohled (viz graf 3). Téměř polovina z celkového počtu kódovaných výrazů souvisí s logikou výhodnosti (oproti 15 % v SSEU) – zájmy, výhody, užitek a prospěšnost jsou jednoznačně vůdčím konceptem dokumentu z hlediska logiky jednání. Daný poznatek svědčí o posunu Ruska po ose chování od normativnosti a konstruktivistické optiky pojetí vztahu k silně racionalistickému vystupování vůči EU. Význam hodnot a konvergence identit ve vztahu jsou přesunuty na druhou kolej (neméně odkaz na ně je v dokumentu také patrný). Převažuje pragmatické až utilitaristické pojetí druhého aktéra před pojetím konstruktivistickým.

Graf 3: Zastoupení různých druhů logiky jednání ve Střednědobé strategii



Logika podmíněnosti, hojně používaná v předchozích dvou dokumentech, naopak téměř chybí. Vysvětlují to tím, že v předchozích dokumentech, a zejména v SSEU, tento druh logiky jednání byl nejčastěji používán v souvislosti s direktivními rozhodnutími akty nebo v rámci prosazování dominantní pozice EU ve vztahu (byhatel, učitel). Jelikož leitmotivem politického vztahu SSRF je rovnost a vyváženosť, použití logiky podmíněnosti se jeví jako neúčelné/rozporné. Užívání výrazů spojených s logikou vhodnosti (související s konstruktivistickým přístupem) a logikou argumentace se pohybuje ve stejných hodnotách jako v případě SSEU, ale ani dohromady tyto dvě kategorie nedosahují četnosti použití výrazů logiky výhodnosti.

Vzhledem k presumpci o přetrvání normativisticky orientovaného chování EU a nově korigovanému, silně racionalistickému postoji Ruska, lze vztah v dané fází umístit do 2. kvadrantu matice kombinací racionalistické a konstruktivistické optiky. Vztahy jsou tedy nejlépe charakterizovány optikou slabého konstruktivismu.

Na základě analýzy Střednědobé strategie lze vyvrátit hypotézu kontinuity ustáleného rámce dialogu, ve kterém EU zaujímá (v DPS) a udržuje (v SSEU) svou dominantní pozici ve vztahu. Svou různou, reaktivně-odmítavou povahou, SSRF předusil neúspěšnost pokusu EU o vybudování vztahu na základě usměrňujících rozhodnutí akcí a nastolení poměru byhatel-vykonavatel.

V analýze jsem poukázal na „utilitaristický obrát“ v ruském chápání partnerství. Jako odpověď na evropské pojetí Ruska jako objektivní politiky transplantace svého normativního systému, RF otevřeně vyjadřuje svůj instrumentální přístup ke spolupráci, tj. vnímání EU jako zdroje pro vlastní modernizaci a čerpání výhod. Svým způsobem se jedná o těžko překonatelný bod zvrata, kdy neschopnost nebo obtížnost

(nebo také odmítní) překonání ucelité situace nutí aktéry k přehodnocení epistemologických východisek vztahů. Dochází k jejich zjednodušení a zaměření se na „souzový režim“ hledání nejnížšího společného jmenovatele namísto hledání společné identity (společná cesta, nikoliv cesta vedle sebe). Vzájemnost a hledání shody (communalit) se postupně vytrácí z roviny hodnot a je přesouvána do roviny zájmů.

Nehledě na skutečnost, že v Preambuli a ve 12. dílu SSRF směřuje ruská rétorika k částečnému uznání potřeby vzájemné koordinace cílů a tím nepřímo i hodnotové konvergence, zbytek textu brání v interpretaci dokumentu jako vsílené odpovědi na poselství SSEU. V plné síle se v něm projevuje charakter Ruska jakožto klasického moderního státu s výrazně racionalistickým chováním – prioritou je prosazení národních zájmů, hledání výhod, maximalizace užítka, upevnění geopolitické pozice Ruska, zajištění bezpečnosti a ochrana suverenity proti vnitřním i vnějším zásahům. Ve své reakci na evropskou Společenskou strategii Rusko prokazuje jen malou míru pochopení pro obraz problematiky nabízený EU – typickým postmoderním aktérem mezinárodních vztahů; jazyk SSRF dokazuje, že komplexnost a multidimenzionálnost jsou v dané fázi ruskému přístupu k zahraniční politice cizí.

Závěr

Výsledkem aplikace metodologického modelu popsáno v první kapitole na vybrané dokumenty jsou zjištění, která by se dala systematizovat prostřednictvím definice čtyř jednotlivých fází vývoje vztahu ve zkoumaném období (1994–2007).

1. Fáze silného konstruktivismu ve vztazích, projevující se výrazně normativním chováním obou aktérů na začátku 90. let. Společným cílem stran je hodnotové a normativní sblížení (*rapprochement*), které je explicitně zakotveno do smluvního rámce vztahu. Identity obou aktérů nejsou zcela definovány, avšak jejich příbuznost je brána jako samozřejmá. Tento postoj se odráží v ustanoveních Dohody o partnerství a spolupráci, která je komisívním lečovým aktem s převahou výrazů souvisejících s logikou vhodnosti.

2. Fáze slabého racionalismu, definovaného racionalistickým přístupem EU vůči Rusku zejména v oblasti bezpečnosti a ekonomie ve dvou obdobích – v polovině 90. let a v období roků 1998–1999. Evropský racionalistický postoj od poloviny 90. let se projevuje v závažně-

ném akta DPS, souvisí s posílením identity EU po ratifikaci Maastrichtské smlouvy, rostoucí asertivitou EU v mezinárodních vztazích, snahou o zajištění stabilní a ekonomicky prosperující východní periferie ve světle nadcházejícího rozšíření. V roce 1999 pak dochází k určité stabilizaci identity a rétorika EU je znovu převážně normativní, ale přitom i silně direktivní. V tomto období se nejvíce projevuje asymetrické pojetí vztahu ze strany EU (bytatel–vykonavatel), která se snaží prosadit jako dominantní partner („normativní hegemon“).

3. Fáze slabého konstruktivismu po tzv. „pragmatickém obratu“ ruské zahraniční politiky způsobené výměnou politických elit v Kremli a příchodem k moci silových v čele s Vladimírem Putinem. Silně racionalistický a dokonce utilitaristický přístup Ruska ke spolupráci se odráží ve Střednědobé strategii RF, kde význam konvergence identit aktérů je podřazen prosazování národních zájmů Ruska – posílení vlivu v prostoru SNS a významu Ruska ve světě, zabránění projevu negativních externalit způsobených rozšířením EU, posilování NATO-centrismu a amerického vlivu v Evropě, využití EU jako zdroje pro vlastní modernizaci. V dané fázi se ostře projevují rozdíly identit aktérů a zdá se, že oba promlouvají k sobě ve stejné místnosti, ale různými jazyky.

4. Fáze korigovaného slabého konstruktivismu se projevuje ve Strategii EU pro Rusko (2007). EU i nadále prosazuje svoji vůlečtí úlohu ve vztahu (v normativní rovině), avšak je mnohem opatrnější v její formulaci a přesouvá ji spíše do implicitní složky dialogu. Ažkoliv hlavním cílem zůstává hodnotová konvergence (kritika poměrů v Rusku, vytvoření mechanismů na podporu politické proměny Ruska), postoj EU získává pragmatičtější ráz.

Na základě analytických zjištění si dovoluji zobecnit dvě nejpatrnější tendence v ideové rovině vztahu. Rusko se v průběhu dialogu pokoušelo odporovat nerovnosti a asymetrii ve vztahu, která byla založena již na samém počátku rusko-evropské spolupráce. EU se naopak snažila prosadit svoji vůlečtí úlohu ve vztahu a budovat ji na principu interakce užitel–žák prostřednictvím síly norem, pravidel a ekonomických nástrojů. Oba aktéři v naplnění těchto cílů selhali – Rusko se prosadilo jako rovnoprávný aktér pouze formálně a uznání jeho úplné rovnocernosti ze strany EU nelze z diskurzu vyvodit; EU se nepodařilo prosazení hodnotové konvergence jako základního rámce spolupráce a proto musela přistoupit na pragmatičtější ráz spolupráce s RF. Tyto dvě tendence, které se opakovaně odrážejí ve zkoumaných dokumentech, jsou dle mého názoru jednou z hlavních příčin stagnace vztahu, paradoxu izolace v rámci spolupráce a frustrace z toho plynoucí.

Rusko nerozumi EU, vnímá ho vlastní neorealistickou optikou jako sdružení suverénních států, které je drženo pohromadě silou společných zájmů a výhod ze spolupráce. Vlivem vlastní povahy RF činí velké potíže pochopení institucionální roviny EU, mechanismů přijímání rozhodnutí (*decision-making*) a evropského multidimenzionálního přístupu v zahraniční politice, který je založen na normativním sblížení (harmonizaci pravidel). Proto požaduje zvláštní přístup ze strany EU (odmítá spolupráci v rámci ENP v roce 2003), je schopna efektivně jednat pouze při setkáních na nejvyšší úrovni, nebo se uchyluje k navázání bilaterálních vztahů s jednotlivými členskými zeměmi. Je nutné poznamenat, že Rusko v diskurzu *a priori* odmítá evropský hodnotový rámec jako takový, ale klade důrazný odpor proti jeho vnučování „shora“. Rusko je klasický moderní aktér, kterého sužuje pocit vnitřního a vnějšího ohrožení, jeho snahy jsou zaměřeny především na přežití, maximalizaci bezpečnosti a maximalizaci užítku ve vztazích s ostatními aktéry. Základní principy demokracie, vlády práva, transparentnosti státní správy, ochrany lidských práv a svobod, tržní ekonomiky a odmítnutí použití násilí jsou přítomny v ruském normativním systému. Vyjmenované principy jsou však v případě Ruska (a na rozdíl od EU) *podřadzeny* konceptům jako národní zájem, suverénita, patrimonialismus, udržení a posílení postavení na mezinárodní scéně. Při konfrontaci těchto dvou kategorií je první nejčastěji obětována ve prospěch druhé.

Použitá literatura

1. Adler, Emanuel (2003): *Constructivism and International Relations*. In: Carlsnaes, W, T. Risse, a B. A. Simmons (eds.). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2003.
2. Antonenko, Oleg & Pinnick, K. (2009): *Russia and the European Union: Prospects for a new relationship*. London: Routledge.
3. Austin, John (1962): *How to Do Things with Words*, Oxford: Clarendon Press, 1962, ISBN 0-19-824553-X.
4. Balamin-Coskun, Bezen, a Birgul Demirtas-Coskun, (eds.) (2009): *Neighborhood Challenge. The European Union and Its Neighbors*. Boca Raton, Florida: Universal Publishers.

5. Bordachev, Timofej (2006): *Toward a Strategic Alliance*. In: "Russia in Global Affairs". ž. 2, duben–červen 2006.
6. Chebakova, Anastasia (2011): *Cooperation and Isolation: Understanding EU-Russia Dialogue*. In: *Review of European and Russian Affairs* 6 (1), 2011.
7. DeBardeleben, Joan (2008): *Public Attitudes toward EU-Russian Relations: Knowledge, Values, and Interests*. In J. DeBardeleben. (Ed.), *The Boundaries of EU Enlargement: Finding a Place for Neighbours*. New York: Palgrave Macmillan
8. Dos Santos, Ana (2010): *How to Rebalance the EU-Russia Relationship: Potential and Limits*. *European Foreign Affairs Review* 15 (3), 2010.
9. Gower, Jackie (2008): *EU-Russia Relations at the End of the Putin Presidency*. *Journal of Contemporary European Studies*. Special Issue 2. Vol. 16, 2008.
10. Gower, Jackie, a Graham Timmins (2009): *Russia and Europe in the Twenty-First Century. An Uncasy Partnership*. London: Anthem Press.
11. Haakkala, Hiski a Sergej Medvedev (2001): *The EU Common Strategy and Russia: learning the grammar of the CFSP*. Helsinki: Ulkopoliittinen Instituutti.
12. Hughes, James (2006): *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?* London, Palgrave Macmillan, 2006.
13. Kanet, Roger (2012): *Russia in the new international order: Theories, arguments and debates*. In: *International Politics*, Palgrave Macmillan, Volume 49, Issue 4 (červenec 2012).
14. Karaganov, Sergej (2005): *Russia's European Strategy: A New Start*. In: *Russia in Global Affairs*. ž. 3, červenec–září 2005.
15. Krastev, Ivan (2007): *Russia as the 'other Europe'*. *Russia in Global Affairs*, 4 (říjen–prosinec).
16. Kratochvíl, Petr a Elsa Tuilmets (2010): *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy*. Baden-Baden: Nomos, 2010.

17. Leonard, Mark a Nicu Popescu (2007): *A Power Audit of EU-Russia Relations*. European Council on Foreign Relations Policy Paper, © ECFR listopad 2007.
18. Malfliet, Katlijn, Verpoest, L. a Vinokurov, E. (2007): *The CIS, The EU and Russia. Challenges of Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
19. Oruf, Nicholas (1989): *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
20. Ruggie, John (1998): *What Makes the World Hang Together? Neoliberalism and the Social Constructivist Challenge*. In: *International Organization* 52 (4), 1998.
21. Searle, John R. (1975): "A Taxonomy of Illocutionary Acts", in: Glinderson, K. (ed.), *Language, Mind, and Knowledge*, (Minneapolis Studies in the Philosophy of Science, vol. 7), University of Minneapolis Press, 1975.
22. Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, ISBN 0521465575.
23. Zagorski, Andrei (2002): *EU Policies Towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus*, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, č. 35, 2002. Zehfuss, Maja (2001): *Constructivism in International Relations*. In: *Constructing International Relations: Next Generation*, edited by Karin Fierke and Knud Joergensen, New York: M. E. Sharpe.

<https://isis.vse.cz/hide/clovek.p?fid=57046;zalozka=13;studium=121508>

REFERENDA O „EVROPSKÉ ÚSTAVNÍ SMLOUVĚ“: EVROPSKÁ IDENTITA JAKO PERSPEKTIVA ZKOUMÁNÍ

Ing. Daniel Krj

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,
obor Politologie*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Ing. Daniel Krj

Abstrakt:

Autor této diplomové práce se věnuje problematice referend o Evropské ústavní smlouvě skrze perspektivu konceptu národní a evropské identity. V této souvislosti se především zabývá otázkou, zda rozdílný výsledek těchto referend může mít své kořeny v odlišném charakteru kolektivních identit zemí, v nichž došlo ke konání příslušného lidového hlasování. Na základě svého zkoumání nakonec autor této práce dochází k závěru, že charakter vztahu mezi národní a evropskou identitou (konfliktní či komplementární) v daných zemích skutečně může sloužit ke komparaci výsledků příslušných referend. Občané Francie a Nizozemska, kde byla evropská ústava odmítnuta, disponují méně komplementární národní identitou ve vztahu k identitě evropské, než obyvatelé Španělska a Lucemburska, kde evropská ústava byla v referendu schválena.

Abstract:

The author of this master thesis addresses the matter of referenda on the European Constitutional Treaty through the prism of the notion of national and European identity. In this context, the author deals with the question, whether the various results of these referenda could stem from various patterns in the respective countries' collective identities. On the basis of the research the author confirms that the character of the relationship between national and European identity (conflictual or complementary) in certain countries can be used in the comparison of respective referenda's results. The citizens of France and the Netherlands, where the European constitution was rejected, possess less complementary national identity in relation to the European identity than the citizens of Spain and Luxembourg, where the European constitution was approved.

Klíčová slova:

referendum, národní identita, evropská ústavní smlouva, evropská identita, Francie, Španělsko, Nizozemsko, Lucembursko

Klasifikace JEL:

D72, F53, H77

Úvod

Zdá se, že tlak na pokračování integračního procesu (mj. v souvislosti s „krizí eurozóny“) v Evropě neklesá, přičemž při zajištění demokratické legitimity takového procesu se lze jen stále obtížněji vyhnout lidovým hlasováním. Zkoumání motivací voličů při rozhodování v referendech tak má zjevně svůj význam. Problematiku referend týkajících se „Evropské ústavní smlouvy“ (EÚS), jež je tématem této diplomové práce (DP), je třeba nahlížet skrze tuto širší perspektivu. Ta totiž dokládá relevanci jejího zkoumání.

V případě EÚS byla referenda uspořádána ve čtyřech členských státech – ve Španělsku, Francii, Nizozemsku a Lucembursku. V roce 2005 byla příslušná smlouva odmítnuta francouzskými a nizozemskými voliči, přičemž je třeba dodat, že těmto „ne“ byla přirozeně věnována mnohem větší pozornost než španělskému a lucemburskému „ano“. V každém případě ovšem ratifikace EÚS nebyla dovedena do zdárného konce, což představuje pouze jednu, i když patrně nejvýznamnější, z mnoha situací v posledních pětadvaceti letech, kdy se ukázala klíčová úloha referend v procesu evropské integrace, což mj. souvisí s tématem údajného demokratického deficitu EU a propasti mezi politickými elitami a veřejností v názoru na tento proces.

Existuje celá řada důvodů (viz první kapitola DP), proč výše nastíněnou problematiku vnímat perspektivou evropské a národní dimenze kolektivních identit. Za prvé, téma (národní/evropské) identity se objevuje v odborné literatuře zabývající se evropskou integrací relativně nedávno a především z empirického hlediska skýtá značný prostor pro další zkoumání (Pichler 2008: 411). Za druhé, koncept identity umožňuje výzkumníkovi jít ke kořenům problému. Z tohoto hlediska můžeme „identitu“ považovat za relativně trvalý a stabilní fenomén. Existuje však i možnost její proměny či manipulace nejen ze strany politických aktérů (Hroch 2004: 5). Za třetí, pojem „identita“ se vymyká

utilitárním pohledu na lidské motivace při rozhodování v referendech (Hooghe, Marks 2004: 248). I lidské emoce, hodnotové orientace a solidarizační faktory jsou tak předmětem příslušného zkoumání. A za čtvrté, souvislost mezi (evropskou, národní) identitou a výsledkem referend (především ohledně EÚS) je zahmata v celé řadě odborných studií. Obvykle však není uspokojivě vysvětlen komplexní mechanismus jejich vzájemných vztahů, což je problém, k jehož vyřešení by měla přispět právě tato DP.

Dílním cílem této práce tak je vymezení relevantních faktorů (proměnných) a preciznější konceptualizace vztahů mezi nimi. To je důležitý předpoklad pro komparativní analýzu výsledků referend o EÚS ve Francii, Nizozemsku, Španělsku a Lucembursku, jež představuje hlavní cíl DP, přičemž jde zvláště o to, zda a jak ovlivnitelná národní a evropské identity všech čtyř zkoumaných zemí výsledky dotyčných referend. Jsou formulovány dvě hlavní výzkumné otázky této práce. 1. Lze koncept evropské/národní identity vůbec využít k interpretaci rozdílných výsledků referend o „Evropské ústavní smlouvě“? 2. Jaký lze nalézt vztah mezi charakterem (obsahem/formou) kolektivních identit a výsledkem referenda o „Evropské ústavní smlouvě“ ve Francii, Španělsku, Nizozemsku a Lucembursku?

Vzhledem k neexistenci teorie, jež by adekvátně zobečňovala vztah mezi identitou (národní/evropskou) a výsledkem referenda (týkajícího se evropské problematiky) alespoň v českém prostředí, je 1. kapitola této práce zaměřena na diskusi mezi různými teoriemi, které se potenciálně mohou vztahovat k řešení stanovených výzkumných otázek (teorie modernizace, nacionalismu, multikulturalismu, národní/evropské/kolektivní identity). Výsledkem této diskuse má být nalezení společných styčných bodů, které by mohly přispět k objasnění vztahu mezi konceptem identity a výsledkem příslušných referend.

Ve druhé kapitole je pak tato teoretická báze aplikována na jednotlivě národní/evropské identity (tedy španělskou, francouzskou, nizozemskou a lucemburskou). Věnují se zde historickému pozadí formování jednotlivých národních identit. Zároveň je zde kromě této dynamické perspektivy zkoumán také stav (podoba, obsah) a vzájemný vztah evropské a národní identity v příslušných zemích přibližně v době, kdy došlo k ratifikaci EÚS.

Třetí kapitola se věnuje analýze výsledků referend v jednotlivých zemích. Navíc, důležitá je role veřejných diskursů v období před referendy. Jejich role se odráží především ve volebních kampaních v příslušných státech. Jednoduchá analýza a porovnání diskursů,

vycházející ze sekundární literatury, jsou vhodnými nástroji pro interpretaci rozdílných výsledků referend o EÚS v jednotlivých zemích.

Čtvrtá kapitola představuje syntézu předchozích kapitol. Empirickým výstupem této kapitoly a potažmo celé práce by mělo být posouzení (interpretace) rozdílných výsledků referenda o EÚS v jednotlivých zemích na základě konceptu národní a evropské identity. Teoretickým výstupem 4. kapitoly a potažmo celé práce by mělo být navržení (potenciálně dále zobecnitelného) mechanismu vztahů mezi charakterem (obsahem/formou) národní a evropské identity a výsledkem referenda o EÚS. Tento mechanismus je zachycen prostřednictvím grafického modelu.

Na základě vlastního zkoumání i diskuse rozmanitých teorií v první kapitole je možné formulovat následující hypotézu DP: „Čím komplementárnější jsou evropská a národní identita v dané zemi, tím vyšší je pravděpodobnost schválení EÚS v příslušném referendu.“ Práce však nemá pouze konfirmační/falzifikační charakter v podobě testování této hypotézy, ale také charakter explorační, jenž je reprezentován především grafickým modelem (ve čtvrté kapitole).

V rámci DP byla využita široká paleta metod, jež jsou blíže rozvedeny a vysvětleny vždy u popisu jednotlivých kapitol této práce.

1. Teoretická a terminologická diskuse

V první kapitole jsou zejména diskutovány teoretické a terminologické aspekty konceptu identity. Na základě této diskuse je možné vyzdvihnout několik bodů, které se zdají být klíčové pro zkoumání vztahu mezi konceptem identity a rozdílnými výsledky referend o EÚS ve Španělsku, Francii, Nizozemsku a Lucembursku. Za prvé, příslušná teoretická diskuse poskytla robustní argumentační základnu pro další zkoumání hypotézy z úvodu DP. Teoretický vztah mezi exkluzionistickou národní identitou a nížší podporou evropské integrace (Risse 2003: 489, 491, 496) podporuje tuto hypotézu. Za druhé, pozornost si zaslouží rozdílný průběh procesu modernizace ve zkoumaných zemích, jeho vliv na formu a obsah příslušných národních identit (Müller 2008: 100) a konečně skrze ně i na postoj občanů vůči problematice evropské integrace včetně EÚS (Čokány 2011: 46). Za třetí, teoreticky lze předpokládat, že (národní) identita byla exploatována politickými subjekty (Müller 2008: 110–111) v rámci diskursu ohledně EÚS. Důraz (či jeho absence) na exkluzionistické prvky této identity (viz téma přístěhova-

lectví) teoreticky mohl schůz podstatnou roli při odmítnutí (respektive schválení) EÚS (Orkény 2011: 54–55; Robyn 2005: 25–26).

2. Národní a evropská identita ve Španělsku, Francii, Nizozemsku a Lucembursku

Důraz na historický kontext formování identit příslušných zemí a na přiblížení politických, sociálních a ekonomických okolností jejich současného charakteru je kladen v podkapitolách 2.1–2.3. Využity jsou výstupy z případových studií založených převážně na kvalitativních metodách zkoumání. Komparace identit všech zkoumaných zemí prostřednictvím statistické metody kontingenčních tabulek a měr asociace (na základě dat Eurobarometru, s využitím statistického programu SPSS) je pak obsažena v podkapitole 2.4. Interpretace této kvantitativně podložené komparace pak je dána do souvislosti s poznatky plynoucími z podkapitol 2.1–2.3.

Na základě kvalitativního zkoumání lze konstatovat, že francouzská národní a evropská identita se mohou nacházet jak ve vzájemně komplementárním, tak konfliktním vztahu. Výčet většího historických faktorů (narrativ velmocenského postavení Francie ve světě, asimilacionistický model integrace přistěhovalců, zdírnivě univerzalistický apel republikánského odkazu Velké francouzské revoluce, úspěšná modernizace a nacionalizace obyvatelstva, centralistická tradice) však svědčí spíše ve prospěch výlučnosti (exkluzivnosti) francouzské národní identity (Kaň 2010: 13–21; Junco 2002: 20; Safran 1991: 219–220). Té odpovídá i charakteristika typu „francouzského nacionalisty“, jež byla vytvořena na základě dotazníkového šetření a statistické analýzy s využitím tzv. Q-metodologie R. Robynem (Robyn 2005; Kaň 2010: 22–24). Na základě této metody však není možné zjistit podíl této kategorie v rámci francouzské společnosti. Zároveň můžeme potvrdit, že Francouzi zauímají ve vztahu ke své národní a evropské identitě různé názory, což je reflektováno dalšími Robynovými kategoriemi „supranacionalistů“, „optimistických pluralistů“ či „nespokojených populistů“.

V případě Španělska můžeme na základě kvalitativního zkoumání dojít s poměrně větší jistotou k závěru, že španělská národní a evropská identita se do značné míry nacházejí ve vzájemně komplementárním vztahu. Španělé se silně identifikují jak se Španělskem a/nebo svým regionem, tak i s Evropou. Jejich historická zkušenost, jež byla silně ovlivněna rozpadem koloniálního impéria a nezvratnou ztrátou velmo-

cenského postavení na začátku 19. století, zastávající modernizaci a nízkou mírou masové nacionalizace, zrodem periferních nacionalismů v Baskicku a Katalánsku, občanskou válkou z let 1936–1939 a následnou autoritářskou vládou generála Franka, nakonec vedla k přijetí Ústavy 1978, jež významně přispěla k vzájemné slučitelnosti španělské regionální a národní dimenze kolektivní identity mj. díky souběhu procesů demokratizace a decentralizace (Kufy 2010: 27–31). Navíc, postupná demokratizace Španělska byla neodlučitelně spjata s touhou připojit se k evropskému integračnímu procesu (Medrano, Gutiérrez 2001: 763–768). Zvláštní význam tak má především skutečnost, že model tolerantního vztahu mezi národní identitou a identitami regionálními byl schopen do sebe zahrnout i identitu evropskou. Zdá se, že ve Španělsku došlo k jisté formě uplatnění modelu vložných identit (Medrano, Gutiérrez 2001: 758, 772) a Habermasova konceptu ústavního patriotismu (Kufy 2010: 30).

Zkušenost poměrně malého Nizozemska s druhou světovou válkou, jeho nadšené poválečné zapojení do evropské integrace, proslulá nizozemská tolerantnost i zažitá tradice hledání konsensu mezi pilíři nizozemské společnosti na úrovni politických elit, všechny tyto faktory svědčí ve prospěch vzájemné komplementarity nizozemské národní a evropské identity. Setkáváme se však i s celou řadou zásadních argumentů poukazujících spíše na exkluzionistické aspekty nizozemské národní identity. Za prvé, vzorový průběh modernizace v Nizozemsku přispěl k důsledné nacionalizaci obyvatelstva – mj. k homogenizaci jazyka (Knippenberg 1997: 27–38). Za druhé, pokud tolerance v nizozemském kontextu znamená lhostejnost (viz Schauke 2006: 77), pak tolerantní (lhostejný) přístup vůči ostatním skupinám obyvatelstva (či třeba vůči ostatním členským státům EU) neznámá formování společně sdílené (evropské) identity a vzájemně komplementárního vztahu mezi národní a evropskou identitou. Za třetí, nedostatečné řešení problému integrace přistěhovalců do nizozemské společnosti vyústilo v zapouzdřování a ve zvýšení exkluzionismu nizozemské národní identity nebo také v zosílení konfliktu mezi „námi“ – Nizozemci a „jimi“ – cizinci (Lechner 2002: 12–14; Schauke 2006: 77; Arwine, Mayer 2009: 13, 17). Tento negativní vztah vůči přistěhovalectví (cizincům) souvisí se skeptickými postoji vůči evropské integraci. Zvyšující se obavy z imigrace (imigrantů) a s tím spjaté události tedy nepřispívají k formování vzájemně komplementárního vztahu mezi nizozemskou národní a evropskou identitou.

Co se týče tématu komplementarity lucemburské národní a evropské identity, nelze, podobně jako v předchozích případech, na základě kvalitativního zkoumání historických, ekonomických ani sociokulturních faktorů dospět k jednoznačnému závěru. Zdá se však, že koncepce smíšené kultury („Mischkultur“) či mostu mezi románskou a germánskou kulturou a jazykovou oblastí, multikulturalismus, multilingvismus, geopolitická poloha a pocit viktimizace a bezmoci Lucemburska jako malého národa, struktura ekonomiky orientovaná na finanční služby, intenzivní přeshraniční toky pracovníků a vysoký podíl imigrantů v rámci lucemburské populace, zkušenost se členstvím ve větších ekonomických i politických celcích již v 19. století, intenzivní inter-regionální spolupráce Lucemburska s německými, francouzskými a belgickými regiony a s tím související rozostření odlišení na „my“ a „oni“ (Péporté et al. 2010), všechny tyto faktory svědčí spíše ve prospěch komplementarity lucemburské národní identity s identitou evropskou. Napovídá tomu i rychlý průběh procesu modernizace, jenž neumožnil zformování podobně silné a výlučné národní identity jako v případě Francie a Nizozemska (Péporté et al. 2010: 13, 139).

Klířový počín celé DP představuje podkapitola 2.4, kde je s využitím kvantitativních metod komparována různá míra komplementarity národní a evropské dimenze kolektivních identit v dotčených zemích. Na základě statistické metody kontingenčních tabulek a z nich vyplývajících měr asociace můžeme dospět k jednoznačnému závěru, že zejména Lucemburčané a Španělé vyjadřují vyšší komplementaritu mezi jejich národními a evropskými identitami v porovnání s Francouzi a zejména Nizozemci. Důvody skrývající se za kvantitativně prokázanými rozdíly v komplementaritě národní a evropské identity mezi zkoumanými zeměmi je možné hledat v historickém, sociálním a ekonomickém kontextu formování příslušných kolektivních identit (viz podkapitoly 2.1–2.3).

3. Analýza referend o „Evropské ústavní smlouvě“

Ve třetí kapitole se autor věnuje samotné analýze výsledků referend o EÚS ve zkoumaných zemích (viz Eurobarometer 2005a; Eurobarometer 2005b; Eurobarometer 2005c; Eurobarometer 2005d). Při interpretaci výsledků příslušných referend také řeší problematiku diskusí vedených v kampaních předcházejících jednotlivým hlasováním (viz Ankean 2010).

Na základě průběhu kampaně i analýzy výsledků španělského referenda o EÚS lze přijmout tezi, že toto referendum nebylo soubojem mezi voliči hlásícími se převážně k národní či k evropské identitě. Tím však není zpochybněna užitečnost konceptu kolektivní identity pro interpretaci výsledků španělského referenda. To, že se ve Španělsku neujala, ani téměř nezazněla nacionalistická rétorika vylučně národní identity, může do značné míry souviset s vysoce komplementárním vztahem španělské národní a evropské identity. Je třeba připustit, že někteří Španělé deklarující silnou evropskou identitu mohli hlasovat proti EÚS kvůli nedostatečnému důrazu této smlouvy na federalizaci Evropy a že část Španělů hlásících se k vylučně národní identitě podpořila EÚS na základě argumentu o benefitech Španělska ze členství v EU (srovnej s Font a Rodríguez 2006). Avšak v této souvislosti je třeba dodat, že se charakter španělské národní/evropské identity neprojevuje pouze v individuálním vnímání těchto identit jednotlivými občany, ale také v interpersonální rovině veřejného diskursu týkajícího se např. právě tématu EÚS.

Za odmítnutím EÚS ve Francii stály především dva klíčové důvody. Prvním byla nespokojenost převážně levicových voličů se sociálně-ekonomickou situací ve Francii v době konání referenda. V tomto kontextu byla EÚS prezentována jako ekonomicky liberální dokument, který „přinese Francii ztrátu pracovních míst, přesun podniků na východ a ještě vyšší nezaměstnanost“ (Kaň 2010: 41). Za povšimnutí však stojí, že odmítnutí EÚS ze strany převážně levicových voličů nebylo motivováno jejich rezervovaným postojem vůči projektu evropské integrace jako takovému (Brouard, Tibert 2006: 262). Nicméně druhým zásadním důvodem, který přispěl k odmítnutí EÚS od převážně pravicových voličů (stran jako FN či NMR), však již byla jejich averze vůči evropské integraci jako celku. Evropské sjednocování totiž podle tohoto názoru představuje hrozbu pro francouzskou národní identitu a suverenity. Z hlediska Robynovy typologie těmito odpůrcům EÚS nejlépe odpovídá kategorie „nacionalistů“. Nicméně nacionalistická motivace pro odmítnutí EÚS se objevuje v menší míře i u levicových voličů, což souvisí s vazbou mezi vnímáním sociálně-ekonomických hrozeb těmito voliči a jejich příklonem k nacionalismu. Je zřejmé, že výše uvedené nacionalistické argumenty vycházejí z exkluzionistického pojetí národní identity (Kaň 2010: 38–42).

V případě nizozemského referenda je vliv identitních aspektů na rozhodování voličů více než zřejmý. Především nizozemští občané, kteří pocítovali EU jako hrozbu nizozemské kultuře, inklinovali

k negativnímu hlasování vůči EÚS (Lubbers 2008: 80). Lubbers v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že v nizozemské společnosti existuje výrazná statistická asociace mezi vnímáním kulturní hrozby ze strany EU a ze strany etnických menšin. Poukazuje přitom na další literaturu, která se věnuje vazbě mezi euroskepticismem a negativními postoji vůči imigrantům (Lubbers 2008: 61–62, 81). Jako další silné faktory, které ovlivnily rozhodnutí nizozemských voličů ohledně EÚS, byly dále označeny negativní vztah občanů ke vstupu Turecka do EU a obava z EU jako super-státu. K odmítavému stanovisku některých Nizozemců vůči EÚS přispěl také jejich negativní přístup k muslimům a hrdost na svou vlastní národnost (Lubbers 2008: 62, 74, 76). Všechny tyto faktory úzce korespondují s exkluzionistickým pojetím nizozemské národní identity, přičemž tento étos byl v průběhu kampaně akcentován jak krajně pravicovými, tak částečně i krajně levicovými nizozemskými politickými aktéry. Za výrazně méně významné lze naopak považovat faktory ekonomické (Lubbers 2008: 75, 78, 82). Nizozemci vnímající EU jako nedostatečně sociální projekt tedy neinklinojí k odmítnutí EÚS výrazně více než ostatní občané.

Také Lucembušané byli při svém hlasování ovlivňováni nacionalistickou kampaní zdůrazňující potenciální ztrátu lucemburské suverenity v rámci evropského super-státu a obavy z dalšího rozšiřování EU (ze vstupu kulturně odlišného Turecka do EU). Tyto argumenty byly propagovány krajně pravicovou ADR, jejíž kampaň však byla poznamenána rozštěpením této strany v otázce podpory EÚS a z toho vyplývající nedůvěryhodností tohoto subjektu. Celkově vzato tak uvedená témata (poukazující na výlučnost lucemburské národní identity) nebyla dostatečně rozvinuta, nezískala pozornost veřejnosti do takové míry jako ve Francii a Nizozemsku a neprojevila se v motivacích voličů hlasujících proti EÚS. Mnohem větší vliv na rozhodnutí odpárců EÚS měla prezentace EÚS jako asociálního projektu ohrožujícího lucemburský sociální model. Tato charakteristika EÚS pak byla spojována se sociálně-ekonomickými hrozbami v podobě realokace lucemburského průmyslu směrem na východ či úbytku pracovních míst v lucemburské ekonomice, které nejvíce zdůrazňoval levicově orientovaný výbor zástupců občanské společnosti („No Committee“) a které se také v průběhu veřejného mínění projevil jako nejčastěji udívané důvody pro odmítnutí EÚS. Ještě větší vliv na rozhodnutí lucemburských voličů však nakonec měla kampaň příznivců EÚS, mezi jejíž klíčová témata patřil argument, že schválení EÚS je jak v zájmu Evropy, tak v lucemburském národním zájmu, protože přispěje k pokračování

luxemburského ekonomického úspěchu. Voliči hlasující ve prospěch EÚS v průzkumech veřejného mínění jako důvody svého rozhodnutí uváděli také zachování míry v Evropě, nezbytnost EÚS pro pokračování v konstrukci Evropy či dokonce i příslib posílení evropské identity. Celkově vzato charakter kampaně i soubor motivací příznivců a odpůrců EÚS v Lucembursku poukazují na vysokou míru komplementarity evropské a národní identity luxemburských občanů.

4. Evropská a národní identita jako nástroj komparativní analýzy

Ve čtvrté kapitole autor DP nalézá řešení dvou hlavních výzkumných otázek formulovaných v úvodu práce. Na základě kombinace (teoretických i empirických) poznatků ze všech předchozích kapitol navrhuje obecný (společný) model pro všechny zkoumané státy graficky znázorňující mechanismus vztahů mezi charakterem (obsahem/formou) národní a evropské identity v dané zemi a výsledkem příslušného referenda o EÚS. Funkčnost tohoto modelu je ověřena v případě každé země zvlášť prostřednictvím krátké interpretace výsledku referenda o EÚS v dotyčné zemi perspektívou její národní/evropské identity. Docházím tak k řešení výzkumné otázky: „Jaký lze nalézt vztah mezi charakterem (obsahem/formou) kolektivních identit a výsledkem referenda o „Evropské ústavní smlouvě“ ve Francii, Španělsku, Nizozemsku a Lucembursku?“

V druhé části čtvrté kapitoly pak autor DP řeší další výzkumnou otázku, tedy: „Lze koncept evropské/národní identity vůbec využít k interpretaci rozdílných výsledků referend o „Evropské ústavní smlouvě“? Na základě komparace výsledků referend mezi příslušnými zeměmi, vycházející ze společného modelu představeného v první části čtvrté kapitoly, docházím k závěru, že koncept evropské/národní identity je vskutku užitečný pro srovnání výsledků těchto referend. Zároveň je ve čtvrté kapitole (prozatímne) verifikována, a tedy nefalšifikována hypotéza formulovaná v úvodu práce: „Čím komplementárnější jsou evropská a národní identita v dané zemi, tím vyšší je pravděpodobnost schválení EÚS v příslušném referendu.“

Závěr

V rámci DP bylo dosaženo splnění jejího hlavního i dílčího cíle s výhradou, že další zkoumání výzkumných otázek této práce by bylo na místě. Byl navržen grafický model, jenž znázorňuje zprostředkující faktory a jejich vzájemné vazby, které se nacházejí mezi národní/evropskou identitou a finálním rozhodnutím obyvatelstva ohledně integrační smlouvy (tedy EÚS). Skutečně tak můžeme mezi charakterem národní/evropské identity a výsledkem referenda nalézt vazbu, jejíž působení je zprostředkováno skrze národní politickou kulturu, ideologickou orientaci politických stran a národní veřejný diskurs vedený o otázkách evropské integrace. Na základě takového modelu pak bylo možné provést komparaci referend o EÚS mezi zkoumanými zeměmi a využitím interpretačního rámce příslušných kolektivních (národních/evropských) identit.

Dílkem, ale poměrně významným přínosem této práce je porovnání míry komplementarity (slučitelnosti) národní a evropské identity mezi jednotlivými zkoumanými zeměmi. V této souvislosti lze na základě statistické analýzy jasně dospět k závěru, že míra komplementarity národní a evropské identity lucemburského a španělského obyvatelstva je výrazně vyšší než v případě obyvatelstva francouzského a nizozemského. Docházíme tak k částečné verifikaci hypotézy formulované v úvodu této práce. Existenci více či méně komplementárního vztahu mezi národní a evropskou identitou ve zkoumaných zemích je možné zjišťovat také na základě historické a kvalitativní sociologické analýzy příslušných identit. Toto zkoumání v zásadě potvrzuje výstupy výše zmiňované statistické analýzy. Španělská a lucemburská národní identita mají inkluzivističtější charakter než národní identita Francouzů a Nizozemců kvůli odlišnému průběhu modernizačních procesů (včetně nacionalizace obyvatelstva), různým dopadům globalizačních procesů (včetně přistěhovalectví) či kvůli odlišným historickým zkušenostem daných národů ztělesněným v jejich kolektivních pamětech.

Prohlubování evropské integrace patrně bude i v nejbližších letech nadále přitahovat pozornost akademické obce, politických elit i laické veřejnosti. Lidová hlasování přitom mohou sehrát při určování dalšího směřování integračních procesů v Evropě klíčovou roli. I nadále tak bude relevantní zabývat se již proběhnutými referendy o evropských integračních smlouvách, protože získané poznatky nám mohou pomoci při odhadování a ovlivňování budoucího vývoje. Výstupy této práce v podobě výše zmiňovaného grafického modelu či statisticky

podloženého srovnání míry komplementarity národní a evropské identity mezi jednotlivými zeměmi mohou představovat nový příspěvek mimo jiné ke zkoumání příčin averze veřejnosti vůči některým pokusům politických elit o prohloubení evropské integrace.

Použitá literatura

- [1] ATIKCAN, E. O. *Framing' the European Union: Explaining the 2005 Constitutional Referenda Results*. Montreal, 2010. Diplomová práce. McGill University.
- [2] ARWINE, A.; MAYER, L. Civil Liberties in Nations Under Siege: The Cases of the Netherlands and France. Presented at the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference. Chicago, Illinois, April 2-5, 2009 [cit. 2012-05-13]. Dostupný z [www: <http://citation.allacademic.com/meta/p_mla-apa-research-citation/3/6/2/7/1/p362713_index.html?phpsessid=7823eeb170443013942489537da10ec8>](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla-apa-research-citation/3/6/2/7/1/p362713_index.html?phpsessid=7823eeb170443013942489537da10ec8).
- [3] BROUARD, S.; TIBERI, V. (2006). The French Referendum: The Not So Simple Act of Saying Nay. *Political Science & Politics*. Vol. 39, no. 2., s. 261–268.
- [4] Eurobarometer (2005a). *The European Constitution: Post-referendum survey in Spain*. Brussels: European Commission. Dostupný z [www: <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_168_en.pdf>](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_168_en.pdf).
- [5] Eurobarometer (2005b). *The European Constitution: Post-referendum survey in France*. Brussels: European Commission. Dostupný z [www: <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf>](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf).
- [6] Eurobarometer (2005c). *The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands*. Brussels: European Commission. Dostupný z [www: <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf>](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf).
- [7] Eurobarometer (2005d). *The European Constitution: Post-referendum survey in Luxembourg*. Brussels: European Commission. Dostupný z [www: <http://ec.europa.eu/public.../fl173_postref_la_en.pdf>](http://ec.europa.eu/public.../fl173_postref_la_en.pdf).

- [8] FONT, J.; RODRÍGUEZ, E. The Spanish Referendum on the EU Constitution: Issues, party cues and second order effects. Paper presented at the 64th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 20-23, 2006 [cit. 2010-05-20]. Dostupný z www: <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/4/0/5/3/pages140539/p140539-1.php>.
- [9] *Genesis: Zacet* [online]. [2008] [cit. 2012-05-13]. Dostupné z: <<http://zacet.genesis.org/webview/>>.
- [10] HOOGHE, L., MARKS, G. (2004). Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration? *Political Science and Politics*. Vol. 37, iss. 3, s. 415–420.
- [11] HROCH, M. (2004). Národní tradice a identita. *Lidí městeček revue pro etnologii, antropologii a etnologii komunikace*. Roč. 13, č. 1, s. 3–22.
- [12] JUNCO, J. A. (2002). The formation of Spanish identity and its adaptation to the age of nations. *History and Memory*. Vol. 14, iss. 1/2, s. 13–37.
- [13] KNIPPENBERG, H. (1997). Dutch nation-building: a struggle against the water? *GeoJournal*. Vol. 43, iss. 1, s. 27–39.
- [14] KNÝ, Daniel. *Evropská identita a "Evropská ústavní smlouva": referendum ve Španělsku a ve Francii*. Praha, 2010. Bakalářská práce. Vysoká škola ekonomická v Praze.
- [15] LECHNER, F. J. Globalization and National Identity in the Netherlands, 1980–2000. Draft submitted for presentation at the 60th ASA annual meeting, Coral Gables, Florida, 30. října – 2. listopadu 2002 [cit. 2012-05-13]. Dostupný z www: <http://www.sociology.emory.edu/flechner/netherlands_ident.pdf>.
- [16] LUBBERS, M. (2008). Regarding the Dutch 'Noe' to the European Constitution. *European Union Politics*. Vol. 8, no. 2, s. 59–86.
- [17] MEDRANO, J. D.; GUTIÉRREZ, P. (2001). Nested Identities: national and European identity in Spain. *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 24, č. 5, s. 753–778.

- [18] MÜLLER, K. B. (2008). *Evropa a občanský společenství: Projekt evropské identity*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- [19] ÖRKÉNY, A. (2011). European Identity and National Attachment: Harmony or Dissonance. *Corvian Journal of Sociology and Social Policy*. Vol. 2, iss. 1, s. 33–61.
- [20] PICHLER, F. (2008). European Identities from Below: Meanings of Identification with Europe. *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 9, No. 4, s. 411–430.
- [21] RISSE, T. (2003). The Euro between National and European Identity. *Journal of European Public Policy*. Vol. 10, iss. 4, s. 487–505.
- [22] RUIZ-JIMÉNEZ, A. M. et al. (2004). European and National Identities in EU's Old and New Member States: Ethnic, Civic, Instrumental and Symbolic Components. *European Integration online Papers* [online]. Vol. 8, no. 11 [cit. 2012-05-13], s. 1–23. Available from: <<http://ciop.or.at/ciop/pdf/2004-011.pdf>>.
- [23] ROBYN, R. et al. (2005). *The Changing Face of European Identity*. 1st ed. London and New York: Routledge.
- [24] SAFRAN, W. (1991). State, Nation, National Identity, and Citizenship: France as a Test Case. *International Political Science Review*. Vol. 12, č. 3, s. 219–238.
- [25] SCHAAKE, M. (2006). Soul Searching for a new Dutch Identity. *Turkish Policy Quarterly*. Vol. 5, no. 1, s. 73–82. Dostupné z: <<http://www.turkishpolicy.com/category/93/2006-1>>.

https://sis.vse.cz/auth/zp/zp_portal.pl?studium=117365;obdobi=715

TEORETICKÁ REFLEXE INTEGRACE ISLANDU DO EVROPSKÉ UNIE: NEOFUNKCIONALISMUS A LIBERÁLNÍ INTER-GOVERNMENTALISMUS

Mgr. Terézia Nežliková

*Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd,
obor Mezinárodní vztahy*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Terézia Nežliková

Abstrakt:

Diplomová práce Teoretická reflexe integrace Islandu do Evropské unie: neofunkcionalismus a liberální intergovernmentalismus pojednává o integraci Islandu do Evropské unie a snaží se tento případ analyzovat v kontextu dvou teoretických přístupů, neofunkcionalismu a liberálního intergovernmentalismu. Výzkum je proveden ve třech zvolených dimenzích, integrační politice Islandu, členských států Evropské unie a Evropské unie jako instituce. Cílem práce je pak na základě konfrontace teoretických předpokladů a zjištěných poznatků v empirické rovině zjistit, která z navržených teorií evropské integrace je pro aplikaci na vybraný případ vhodnější. Autorka ve své hypotéze stanoví, že integrace Islandu probíhá v souladu s východisky liberálně-intergovernmentalistického přístupu.

Abstract:

The thesis called Theoretical reflection Iceland integration into the European Union: neofunctionalism and liberal intergovernmentalism discusses Iceland's integration into the European Union. It analyzes this case in the context of two theoretical approaches: neofunctionalism and liberal intergovernmentalism. The research is carried out in three selected dimensions, Iceland integration policy, EU Member States integration policy and the European Union integration policy. The aim of the thesis is to determine which of the two proposed theories of European integration is more suitable to apply on the selected case. The author in her hypothesis claims that Iceland's integration is consistent with the theoretical perspective of liberal-intergovernmentalist approach.

Clíčová slova:

neofunkcionalismus, liberální intergovernmentalismus, Island, Evropská unie, integrace

Klasifikace JEL:

F59, E61, H77

Úvod

V posledních třiceti letech Evropská unie výrazně rozšířila své hranice do všech světových stran. Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Norsko a Island jsou poslední politicky i ekonomicky vyspělé státy, které dobrovolně setrvaly mimo toto uskupení, ačkoli jsou součástí evropských struktur na nižších úrovních. V roce 2009 však islandský ministr zahraničí Óssur Skarphedinnsson učinil historický krok a odevzdal ve Stockholmu do rukou svému švédskému protějšku Carlu Bildtovi přihlášku do Evropské unie. Ambicí této diplomové práce je analyzovat tento krok a vztáhnout případ Islandu k vhodné teorii evropské integrace.

Tato případová studie k analýze přistupuje optikou dvou významných teoretických směrů evropské integrace, neofunkcionalismu a liberálního intergovernmentalismu. Diplomová práce si klade základní otázku, který z vybraných teoretických směrů lze úspěšně aplikovat na islandský případ. Na základě konfrontace teoretických předpokladů s empirickou analýzou autorka hledá odpověď, zda integrace Islandu probíhá na základě racionálního jednání všech zúčastněných akterů, jak předpovídá liberální intergovernmentalismus, nebo se jedná o přirozený proces, který koresponduje s logikou nefunkcionalistického spilloveru. Stanovení hypotéza předpokládá, že integrace Islandu probíhá v souladu s východisky liberálně-intergovernmentalistického přístupu. Obě teorie jsou makroúrovňové, vysvětlují evropskou integraci jako proces a mají ambice predikovat její následný vývoj. Jsou však dostatečně kontrastní a nabízejí řadu soupeřících hypotéz, což lze vhodně využít pro účel tohoto textu.

Diplomová práce se zabývá aktuálním tématem, které není dle názoru autorky doposud v literatuře dostatečně zpracováno. Přidá proto nové poznatky o Islandu a jeho přístupu k evropské integraci a zároveň se snaží tento vztah zasadit do širší perspektivy. Zkoumaný proces je zde nahrazen prostřednictvím tří různých akterů, a sice Islan-

da, členských států Evropské unie i Evropské unie jako instituce. V první části práce také nechybí analýza zahraničně-politických vztahů, která pomocí tří pilířů identifikuje přítomní oblasti zájmu Islandu i jeho postavení v mezinárodním systému.

Vzhledem k použití teoretických přístupů neofunkcionalismu a liberálního intergovernmentalismu je dále ambicí této práce přispět do teoretického diskursu. Podoba Evropské unie se zásadním způsobem změnila od doby, kdy byly položeny základy obou teorií a je proto zajímavé sledovat jejich chování v novém tisíciletí a případně identifikovat jejich slabá místa či mezery v kontrastu s nejnovějšími trendy integrace.

1. Základní charakteristiky Islandu

Cílem úvodní kapitoly je shrnout základní charakteristiky a specifika vybraného případu. Území dnešního Islandu zůstávalo dlouho skryto a uniklo pozornosti dobyvatelů díky své jedinečné poloze. Sice je součástí Evropy, ale od břehů kontinentu jej dělí stovky kilometrů. Ze západu jej navíc kryje grónský ledovec. Díky tomuto jedinečnému geografickému profilu se stal důležitým bodem na mapách strategií během válečných konfliktů i v období studené války. Přestože záměrem autorky v první kapitole není podrobný popis historického, hospodářského či politického vývoje Islandu, je však vhodné v každé z těchto tří oblastí zmínit alespoň zásadní události a vlivy, které formovaly atributy současné společnosti. Jejich interpretace je pro pochopení vztahu k integračním procesům stěžejní a zároveň zde slouží jako paralela k evropskému prostředí na kontinentě a vhodně tak dovedá kontrast vůči stávajícím členským státům Evropské unie.

2. Zahraniční politika

V této kapitole je věnována pozornost zahraniční politice Islandu za účelem zmapování sítě vztahů s dalšími aktéry mezinárodní politiky v širší perspektivě. Čtenář tak získá přehled o zahraničně-politické strategii a nejdůležitějších partnerských státech či mezivládních organizacích. Zároveň tato analýza přispěje k identifikaci národních zájmů, které se odrážejí v praktické rovině této politiky.

Po bližším zkoumání islandských zahraničně-politických vztahů můžeme rozlišit několik hlavních směrů. Tato kapitola práce je proto rozdělena do tří pilířů, a to nordického, arktického a atlantického.

Blížkost a společné zájmy nordických zemí daly vzniknout trvalé a intenzivní spolupráci. Island ji využívá k realizaci svých cílů v oblastech, které ostatní evropské státy opomíjejí. Společná témata země postupně rozšířily do mnoha odvětví, přičemž vysokou prioritu mají problematiky vřazkumu a inovací, klimatu či energetiky.

Arktická politika se dostává do popředí všech zahraničně-politických koncepcí států v oblasti a Island není výjimkou. Geopolitický význam Arktidy v souvislosti s vývojem trhu s energiemi postupně stoupá a stejně tak roste význam okolních moří. Geograficky se Island nachází uvnitř polárního kruhu a hojně využívá tamních přírodních zdrojů ve svém průmyslu. Přirozeně se tak hlásí k podílu na aktivitách v oblasti Arktidy a rozhodovacích procesech v rámci jednotlivých platforem spolupráce.

Atlantický pilíř byl dlouhou dobu dominantní díky zvláštní pozici Islandu v NATO a nadstandardním vztahům se Spojenými státy americkými. Zároveň však prošel poměrně dramatickým vývojem především díky vleklým tresčím válkám. Zatímco vztahy s evropskými státy byly zaměřeny na ekonomické zájmy Islandu, atlantický pilíř kromě ekonomické dimenze pokrýval také vojensko-strategické zájmy.

3. Liberální intergovernmentalismus a neofunkcionalismus

Vznik Evropského společenství uhlí a oceli představoval pro disciplínu novou výzvu. Nejprve docházelo ke snaze adaptovat již existující teorie a aplikovat je na nový fenomén. Později však jednotliví autoři hledali vlastní přístupy k tomuto procesu a vznikly tak nové teoretické směry. V prvních desetiletích integrace se stali soupeřícími teoriemi funkcionalismus a intergovernmentalismus, na které navazovali neofunkcionalismus Ernsta Haase a liberální intergovernmentalismus Andrewa Moravcsíka.

Třetí kapitola práce je první ze dvou teoretických kapitol a seznamuje čtenáře se základními premisami obou teoretických přístupů, okolnostmi jejich vzniku i teoretického diskursu, který na ně navazuje, případně s nimi polemizuje. Zvláště od 80. let se začaly objevovat nové přístupy či různé modifikace obou směrů.

Zastánci neofunkcionalismu na rozdíl od liberálních intergovernmentalistů věří, že evropský politický proces je tvořen větším počtem aktérů, národních i nadnárodních. Proces integrace se podle zastánců tohoto teoretického proudu vyvíjí dle své vlastní vnitřní dynamiky, přičemž klíčovými koncepty je tzv. spillover, neboli princip přelévání. Podle něj integrace států v jednom sektoru, obvykle se nejprve jedná o ekonomickou spolupráci, vytváří podmínky a tlak na prohlubování integrace i do dalších sektorů. Ekonomickou spolupráci by následně měla doprovodit politická integrace.

Naproti tomu liberální intergovernmentalismus se zaměřuje na jednotlivé aktéry, především státy a zkoumá jejich preference a zájmy, které jsou určujícím zdrojem jejich jednání. Státy své preference, které vznikají na základě konfliktu zájmů domácích aktérů, následně prosazují na mezinárodní úrovni. Hlavním cílem jejich působení je maximalizace individuálního prospěchu. Podle tohoto přístupu není integrace určována pouze posuny v globální ekonomice, ale reflektuje také vliv těchto posunů na formování domácích preferencí. Evropskou integraci chápe jako režim vytvořený se záměrem snížit negativní následky vnějších ekonomických vlivů prostřednictvím vyjednávání a koordinace politiky.

4. Teoretická analýza integračních politik

Diplomová práce rozlišuje tři základní dimenze rozšiřování Evropské unie. Tyto dimenze jsou pojmenovány následovně: 1) Integrační politika kandidátského státu, 2) Integrační politika členských států Evropské unie a nakonec 3) Integrační politika Evropské unie.

V následujících podkapitolách je rozvíjen teoretický rozbor těchto tří dimenzí, který je vztážen k oběma teoretickým směrům, nejdříve k neofunkcionalismu, kde je proveden výklad tří forem spilloveru, funkčního, politického i kulturovaného a poté liberálnímu intergovernmentalismu, jeho modela formování preferencí aktérů a vyjednávání na mezinárodní úrovni. Obě teorie nabízí široké spektrum soupecí předpokladů a hypotéz a v následujících odstavcích jsou podrobně zkoumány některé z nich. Jejich výběr je směřován tak, aby byly pokud možno v každé dimenzi zachyceny klíčové myšlenky obou teorií a jednalo se o konzistentní soupecí hypotéz.

5. Analýza integračních politik

Tato kapitola práce navazuje na teoretické předpoklady popsané v předcházející kapitole a zkoumá integrační politiky Islandu, členských států a Evropské unie v empirické rovině.

Podkapitola o integrační politice Islandu popisuje počáteční integrační snahy od vzniku samostatné republiky a poté rozehnané preference a argumenty významných aktérů politické scény. Je zde také nastíněna ekonomická krize a její dopady.

Následující podkapitola se věnuje preferencím stávajících členských států a jejich pohledu na přínosy a negativa vstupu Islandu do Evropské unie. Neopomijí také dva důležité spory, loesave a spor o makrely, které mohou jejich preference ovlivnit. Zatímco v případě loesave se zásadním problémem po krachu islandského bankovního systému v roce 2008 ukázala být nedostatečná harmonizace kompenzačních mechanismů bank, makrelová válka je ekonomická rozežka, ve které jsou Faerské ostrovy a Island obviňovány Norskem a státy Evropské unie, že si jednostranně nastavují neúněmně vysoké kvóty pro výlov makrel.

V poslední části je shrnut postoj Evropské unie, formální požadavky na kandidátský stát a dosavadní proces vyjednávání. Na konci každé z podkapitol jsou získané poznatky vyhodnoceny v závěru.

Závěr

Na základě zjištěných poznatků ve třech vytyčených dimenzích integrační politiky Islandu, členských států a Evropské unie lze tvrdit, že začleňování Islandu do Evropské unie probíhá v souladu s předpoklady Moerwesikova liberálního intergovernmentalismu. Počátky celého procesu naznačovaly možnou platnost neofunkcionalistických východisek. Členství v Evropském sdružení volného obchodu, Evropském hospodářském prostoru a následně schengenském prostoru vykazovaly vlastnosti funkčního i politického spilloveru. Jak Haas předpověděl, integrace propojených ekonomických sektorů se rozrůstala a prohlubovala. Také politická spolupráce se stala intenzivnější.

Neofunkcionalismus však již nedokázal vysvětlit, proč integrace stagnovala, a Island dlouho nepožádal o členství v Evropské unii. U islandských vlád byla patrná snaha integrovat se v „bezpečných“ sektorech, kde jim spolupráce přinášela pouze prospěch, aniž by musely

riskovat negativní dopady v citlivých oblastech, jako je rybolov nebo zemědělství. Chyběl zde také nadnárodní prvek a ochota přenést pravomoci na centrální instituce, kterou předpokládá politický spillover.

Tam, kde se nedaly uplatnit neofunkcionalistické předpoklady, platí Moravcsikovy poučky liberálního intergovernmentalismu. Integrace Islandu se zastavila na kapitolech, které nepokrývala Dohoda o EHP, neboť islandská vláda se snažila autonomně kontrolovat rozsah a hloubku integrace. Až vážná ekonomická krize přinesla změnu dosavadního postoje. Můžeme zde sledovat racionalitu kroků Islandu jako aktéra, který se na základě ekonomické motivace obrátí na Evropskou unii. Evropská unie zde funguje jako režim, který Island využije s cílem snížit negativní následky vážné finanční krize.

Neofunkcionalismus, tak jak jej vyložil Ernst Haas, vznikl v době, kdy se prohlubování evropské integrace týkalo pouze zakládajících států Evropského sdružení uhlí a oceli. Tyto státy tvořily homogenní skupinu na rozdíl od současné podoby Unie, jejíž členská základna se významně rozrostla a soupeři zde několik různých pohledů na rozsah a rychlost další integrace. Přístupové rozhovory a rozšiřování obecně jsou především záležitostí mezivládního charakteru. Všechna důležitá rozhodnutí jsou výsledkem konsenzu v Radě pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy a zbylé instituce mají sekundární roli. Teorie liberálního intergovernmentalismu je proto vhodnějším teoretickým rámcem pro analýzu islandského případu, zvláště pokud hraje ekonomické faktory tak důležitou úlohu jako zde.

Použitá literatura

- [1] HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950–1957*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1958.
- [2] HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950–1957*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, c2004.
- [3] HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950–1957*. University of Essex: ECPR Press, 2008.

- [4] HAAS, Ernst B. International integration: the European and the universal process. *Int. Organ.* 1961, roč. 15, č. 3, s. 366–392.
- [5] HAAS, Ernst B. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: Univ. Calif. Press, 1990.
- [6] HOFFMANN, Stanley. International Organizations and the International System. *International Organization*. 1970, roč. 24, č. 3, s. 389–413.
- [7] INGEBRITSEN, Christine. *The Nordic states and European unity*. the University of Michigan: Cornell University Press, 1998. ISBN 080143484X, 9780801434846.
- [8] MILES, Lee. European Integration and Enlarging the European Union: A Theoretical Perspective. In: *Conference Papers – ECSD* [online]. Charleston, 1995 [cit. 2012-9-2]. Dostupné z: http://nei.pitt.edu/7320/1/003011_1.pdf
- [9] MITRANY, David. *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*. Chicago: Quadrangle books, c1966.
- [10] MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca/London: Cornell University Press/ Routledge, 1998.
- [11] MORAVCSIK, Andrew. Liberal Intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas a Antje WIENER. *European Integrations Theory*. New York: Campus, 2009, s. 67–87.
- [12] MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*. 1993, roč. 31, č. 4, s. 473–524.
- [13] MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*. 1997, roč. 51, č. 4, s. 513–553.
- [14] THORHALLSSON, Baldur. 2004b. 'Approaching the Question: Domestic Background and Conceptual Framework'. In: THORHALLSSON, Baldur. *Iceland and European Integration: On the Edge (Europe and the Nation State)*. New York: Routledge, 2006.

- [15] THORHALLSSON, Baldur. *Iceland and European Integration: On the Edge (Europe and the Nation State)*. New York: Routledge, 2006.

<https://is.cuni.cz/webapps/ezp/detail/111919?lang=es#1371022411541>

ARBITRALITA PROTISOUTĚŽNÍCH DOHOD V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

JUDr. Tomáš Pavelka

Karlová univerzita v Praze, Právnická fakulta, obor Právo a právní věda

Zpracovatel sylabu diplomové práce: JUDr. Tomáš Pavelka

Abstrakt:

Irský advokát a rozhodce James Bridgeman kdysi napsal, že soutěžní právo a arbitráž je sít z dvou černých umění. Tato vnímání se v podstatě nezměnilo, i když dnes je rozhodování soutěžního práva v arbitrážní praxi takřka na denním pořádku. Tato diplomová práce nejprve shrnuje pozadí arbitrability protisoutěžních dohod a dále vybírá specifické praktické problémy, kterým musí rozhodci čelit při rozhodování sporů z těchto smluv. Nejprve otáčku, zda jsou rozhodci povinni řešit problematiku rozporu dohod se soutěžními normami ze svého vlastního podnětu (*ex officio*), dále, zda vnitrostátní soudy členských států EU musí automaticky rušit rozhodčí nálezy, které by právo hospodářské soutěže porušovaly, a naposled, zda jsou rozhodci vůbec schopni kvalifikovaně složit otázky soutěžního práva rozhodovat a jak jim v tom veřejnoprávní orgány pro hospodářskou soutěž, na jejichž bedrech zejména leží uplatňování soutěžního práva, mohou pomoci. Tato práce se zajímá především o evropskou právní úpravu, ovšem v některých případech jde do českého právního řádu a k učitým jeho problémům se snaží navrhnout konkrétní řešení.

Abstract:

In the past, an Irish barrister and arbitrator James Bridgeman remarked that the arbitration of competition law is a meeting of two black arts. This perception has not changed since and yet, the adjudication of anti-competitive agreements in arbitration is an everyday event of real life. This thesis, after a brief summary of history of arbitrability of competition law, picks specific issues closely tied to current practical problems that arbitrators must face. First, whether arbitrators should consider themselves as being under obligation to raise competition issues of their own motion (*ex officio*) during arbitration proceedings, secondly, whether national courts of the EU Member States must automatically

set arbitral awards in breach of competition rules aside and thirdly, whether arbitrators are in a good position to address complex antitrust questions properly and whether they can receive some help from the official competition authorities entrusted with primary enforcement of antitrust law. Mainly EU law will be covered here albeit with few brief excursions into particular problems of national law of the Czech Republic, to which this thesis endorses relevant solutions.

Klíčová slova:

Evropské soutěžní právo, rozhodčí řízení, dohody narušující soutěž

Klasifikace JEL:

K21, K41, K42

Úvod

Protisoutěžní dohody, tedy smlouvy, dohody a jiné koluzní praktiky, které omezují či narušují hospodářskou soutěž, tvoří jeden z hlavních pilířů regulace hospodářské soutěže. Potírání kartelů a zneužívajících smluv mezi dodavatelci a odběrateli je ústřední politickou prioritou, jež je uplatňována pomocí primárního i sekundárního práva Evropské unie zejména prostřednictvím výkoných pravomocí Evropské komise. Projednávání takových právních otázek v rozhodčím řízení tedy vzbuzuje řadu teoretických i veskrze praktických otázek o správnosti takového postupu a jeho důsledné úpravy.

Práce si klade za cíl konzistentně pojednat o fenoménu arbitrality protisoutěžních dohod, nastínit její teoretická i praktická úskali a navrhnout určitá řešení, která jsou syntézou argumentů objevujících se v odborné literatuře a názoru autora této práce. Exotický sujet jako je tento v poslední době přitáhl značnou pozornost akademické obce a odborníků z Evropy i USA, a proto tato práce může sloužit i jako prezentace vybraného vzorku současných kvalifikovaných pohledů na věc. V českém prostředí se tématu soutěžního práva v arbitráži zatím řádná publikace ani odborný příspěvek nevěnovaly s výjimkou některých prací o tématech spíše méně souvisejících.

Diplomová práce nejprve stručně shrnuje teoretický základ regulace hospodářské soutěže v kontrastu s principy rozhodčího řízení,

jež jsou nezbytným předpokladem pro další úvahy v teoretické i praktické rovině. Následně se text dotkne historie arbitrality a arbitrábnosti (legální přípustnosti uplatnění v arbitrážní vůbec) soutěžního práva, kdy lze první rozhodli nálezy aplikující soutěžní právo vydané na evropské půdě dohledat už v raných letech šedesátých. Nezbytný je také exkurs do amerického práva, které je zastoupeno vybranými precedenty Nejvyššího soudu USA a federálních odvolacích soudů. Tato rozhodnutí totiž tvoří páteř globálního trendu rozšiřování arbitrábnosti i do odvětví jinak typicky veřejnoprávních a právo EU na ně v řadě případů přímo navazuje. Důležitou částí práce je vztah mezi rozhodčími tribunály, soudy, evropskými institucemi, národními soutěžními úřady a podmínky jejich spolupráce. Těžší diplomové práce pak spočívá v kapitole o dalších procedurálních otázkách, jež se zabývají aktuálními tématy při samotné aplikaci soutěžního práva rozhodčí. Stežební otázky se objevují zejména v souvislosti s procesní rolí arbitrážních tribunálů, mandatorní podstatou norem soutěžního práva a soudním přezkumem rozhodčích nálezů.

Práce se snaží zaujmout svým interdisciplinárním přístupem. Arbitralita protisoutěžních dohod totiž dohromady svádí nejen právo soukromé s právem veřejným, ale také právo hmotné a procesní, mezinárodní právo veřejné a zejména primární i sekundární právo EU. Pro tyto účely práce čerpá z množství odborné literatury, právních předpisů, rozsudků a rozhodčích nálezů *soft law* dokumentů, výročních zpráv i tiskových prohlášení, které jsou často dostupné pouze v cizím jazyce, zejména anglicky, francouzsky a německy.

1. Soutěžní právo jako veřejný zájem EU a členských států

První kapitola stručně shrnuje základ práva hospodářské soutěže coby právního rámce pro tržní chování soutěžitelů a na druhou stranu charakter arbitrážního řízení, ve kterém uplatňování soutěžního práva plní roli velmi kontroverzní a zajímavé situace. Zatímco totiž arbitráž je navýsost soukromou metodou řešení sporů, kde rozhodce vydá nález na základě zmocnění stran, je soutěžní právo veřejnoprávním regulačním systémem, který si klade za cíl uplatňovat veřejný pořádek pomocí nástrojů prevence, zákazů a trestání jednání zneužívajícího účasti v hospodářské soutěži.

Kapitola se dále podrobně věnuje terminologii, kterou bylo pro absenci české literatury na dané téma potřeba pečlivě převést do české-

ho právního jazyka a tyto pojmy náležitě pro účely diskurzu definovat. Pracuje s pojmy jako soukromé uplatňování soutěžního práva, veřejný pořádek, *lex arbitri*, arbitrážní právo, rozhodčí smlouva a do českého jazyka nově zavádí pojmy běžná nalézací arbitráž a nápravná arbitráž. Zbytek úvodní kapitoly zkoumá relevantní a v prováděné analýze se prolínající právní oblasti a odpovídající prameny práva: primárního a sekundárního práva EU, nezávazného (*soft law*) práva EU, vnitrostátního procesního i hmotného práva ČR oblasti ochrany hospodářské soutěže i arbitráže a mezinárodních pramenů práva. Kapitola obsahuje výčet klíčových právních dokumentů pro praktickou orientaci uživatelů diplomové práce. Kapitola zohledňuje aktualizaci těchto pramenů po vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost v prosinci 2009.

2. Arbitrabilita protisoutěžních dohod

Od arbitrability protisoutěžních dohod (jako odvětví pojednávajícího o uplatňování soutěžního práva ve vztahu k protisoutěžním dohodám a arbitráži obecně) je třeba odlišit arbitrabilitu této problematiky, tedy procesní způsobilost k uplatnění soutěžního práva v rozhodčím řízení. U protisoutěžních dohod je tento problém řešen pomocí zkoumání arbitrability soutěžního práva jako politiky veřejného zájmu celkově. Druhá kapitola je podrobným exkurzem k historii arbitrability soutěžního práva v USA a v Evropě, historii, která je ovšem stále živá a vyvíjí se spolu s tímto novým právním pododvětvím. V duchu maximy smluvní svobody a soukromoprávní zásady, že co není zakázáno, je dovoleno, je dále arbitrabilita definována negativně: tedy co již arbitrovatelné není. Právní řády obecně obsahují dvojitý typ důvodů, proč nemůže dojít v ušité věci k arbitráži, tím, že definují 1) podmínky platnosti a předmětu rozhodčí doložky (tzv. smluvní inarbitrabilita) a za 2) definují hmotněprávní námítku vůči arbitráži (tzv. hmotněprávní inarbitrabilita). První podmínka upravuje zejména otázky platnosti a obsahu rozhodčí doložky, a proto se uplatňování soutěžního práva týká spíše okrajově. Naopak druhý okruh podmínek určuje, které otázky arbitrovatelné absolutně nejsou. V kategorii této hmotněprávní inarbitrability jde o námítku založenou právním předpisem (hmotněprávní statutární inarbitrabilita), který ušitý okruh právních vztahů uplatňování v rozhodčím řízení vylučuje. Tradičně pak zejména právní předpisy upravující insolvenční, hospodářskou soutěž, devizové předpisy, celní regulace, daně, obchodování na kapitálovém

trhu a platnost patentů vylučují (explicitně anebo z povahy věci) jejich uplatňování v soukromé arbitráži. Kapitola se podrobně věnuje arbitrabilitě tak, jak ji pojímá právo USA na základě rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Mitsubishi* z roku 1985 a jak na ně navázalo právo EU rozsudkem Soudního dvora EU (SDEU) ve věci *Eco Swiss China v. Benetton* z roku 1999, rozchází pozadí těchto kauz a jejich následně teoretické i praktické důsledky pro právo hospodářské soutěže. V této kapitole se diplomová práce vypořádává s ojedinělými názory české odborné veřejnosti v tom smyslu, že soutěžní právo v ČR není arbitrovatelné, tedy uplatnitelné v rozhodčím řízení. Tyto argumenty se v literatuře objevovaly ještě před vstupem České republiky do EU, a proto nemohou v kontextu členství naší země v Evropské unii a v kontextu přímého účinku unijního práva obstát. Český právní řád se k otázce arbitrability soutěžního práva a dalších veřejnoprávních mechanismů (viz hmotněprávní inarbitrabilita) nijak nevyjadřuje, avšak diplomová práce uvádí na příkladu judikatury soudů Velké Británie, že míření právního řádu k určité otázce neznamená automaticky vyloučení určitého okruhu otázek z rozhodčího procesu. Práce také uvádí byť vzácné, tak existující rozhodčí nálezy, kde byl český zákon o ochraně hospodářské soutěže (zákon č. 143/2001 Sb.) aplikován.

3. Typy dohod a důsledky jejich protiprávnosti v rozhodčím řízení

Třetí kapitola pečlivě analyzuje typy protisoutěžních dohod tak, jak je kategorizuje evropské soutěžní právo, a způsoby, jak by je při aplikaci v rozhodčím řízení měli vnímat arbitři. Horizontální dohody jsou případy, kdy jsou dohody uzavřeny mezi skutečnými nebo potenciálními soutěžiteli, včetně dohod mezi podnikateli, kteří působí na stejných trzích výrobků, avšak na různých zeměpisných trzích, aniž by byli potenciálními soutěžiteli. Skutečnými či potenciálními soutěžiteli se rozumí podnikatelé působící na stejné úrovni produkčního/distribučního řetězce. *S hard-core* dohodami typu kartelů rozhodci obecně problém mít nebudou, neboť rozpoznat tyto typy je velmi snadné. Byť by takové dohody jen těžko mohly být předmětem řízení u soudu, aby nedošlo k jejich vyrazení, jejich řešení rozhodčími soudy je praktické právě proto, že takové řízení umožňuje udržet obsah dohod v tajnosti. Při aplikaci evropského práva na horizontální dohody by se arbitrážní tribunály měly řídit již zmíněnými *soft law* dokumenty,

sděleními a pokyny ze strany Komise. Tyto pokyny nejenže práci rozhodčím velmi usnadní, ale zároveň zajišťují konformitu jejich rozhodování s obsahem judikatury SDEU a Tribunálu, která je tímto *soft law* instrumenty v podstatě kopiována.

Vertikální dohody naopak mezi sebou uzavírají podniky na jiném stupni výrobního či distribučního řetězce. Kategorie vertikálních dohod je pro účely této práce ústřední, neboť právě tyto dohody, zejména velké rámcové distribuční smlouvy podle Vídeňské úmluvy o prodeji zboží (CISG), kde je rozhodčí doložka *naturalis negotii*, tvoří nejčastěji předmět řízení před rozhodčím tribunálem. Jako příklady vertikálních dohod, které mají za účel narušit hospodářskou soutěž a u kterých lze tedy snadno deklarovat jejich nezákonnost a neplatnost, mohou sloužit např. stanovení prodejní ceny, absolutní teritoriální ochrany nebo vyloučení paralelních importů/exportů.

Poslední kategorií jsou pak dohody o spojování podniků, kde ale arbitráž hraje spíše až roli následné kontroly chování tržních subjektů na základě mandátu Evropské komise.

Kapitola dále shrnuje kritická fakta o povaze soukromoprávního vymáhání soutěžního práva a rozlišila mezi soudním a rozhodčím řízením. Jako příklady uvádí užší soutěžního práva jako procesního nároku (předevšímně opatření, určovací žaloba, smluvní či mimosmluvní náhrada škody) nebo obrany (námitka neplatnosti smlouvy). Zajímavostí, která vyplývá z rozhodovací praxe rozhodčích tribunálů, je možnost rozhodnout také o individuální nebo blokové výjimce podle čl. 101(3) Smlouvy o fungování EU (SFEU). Kapitola je zakončena přehledným návodem postupu rozhodce v případě aplikace soutěžního práva v řízení v podobě jednotlivých kroků.

4. Postavení rozhodčího tribunálu v systému uplatňování soutěžního práva

Čtvrtá kapitola obrací svou pozornost ke zvláštnímu postavení, které rozhodčí tribunály v systému uplatňování soutěžního práva zaujmají. Sice totiž mají prakticky povinnost právo EU aplikovat (jak podrobně rozebírá 5. kapitola), ale zároveň se na ně formálně nevztahují sekundární prameny práva EU (zejména nařízení č. 1/2003) a také není upraven jejich vztah s Evropskou komisí, národními orgány pro hospodářskou soutěž a národními soudy, tedy ostatními aktéry při uplatňování soutěžního práva. Co je ale nejdůležitější,

nemohou podat v případě potřeby k Soudnímu dvoru EU (SDEU) předběžnou otázku, protože podle ustálené judikatury SDEU nejsou soudem v rámci čl. 267 Smlouvy. Kapitola tedy rozvádí proces modernizace systému právě nařízením č. 1/2003 a rozbořem jeho ustanovení, která jsou dle názoru autora a odborných komentářů na rozhodčí tribunály aplikovatelná a kterými se naopak řídit nemusí. Příkladem první kategorie jsou ustanovení o spolupráci mezi Evropskou komisí a národními soudy, která dávají soudům a rozhodčím tribunálům právo požadovat informace. Naopak vzhledem k tomu, že povinnost spolupráce ze strany soudů je založena na povinnosti loajální spolupráce mezi členskými státy a Evropskou unií (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU (SEU)), není možné na základě nařízení uvalit na rozhodčí tribunály žádnou povinnost. Nemusejí proto např. zasílat jinak důvěrné rozhodčí nálezy ani sdělovat další informace. Závěr kapitoly nabízí syntézu autorovy představy a názorů v odborných studiích o tom, jak by měl vypadat *soft law* dokument, který nastaví spolupráci mezi Evropskou komisí a rozhodčími tribunály při uplatňování soutěžního práva na formálnější úrovni, usnadní rozhodčím práci a přispěje ke konzistentnějšímu uplatňování práva v rozhodčím řízení.

5. Dílčí procedurální otázky

Klíčová pátá kapitola rozebírá nejzajímavější a nejkomplicovanější otázky, které aplikace soutěžního práva v arbitráži přináší v teoretické i praktické rovině: zda vůbec rozhodci mohou (musí) soutěžní normy aplikovat ze svého vlastního podnětu, které rozhodně právo vnáší do hry soutěžněprávní normy a jakou roli v celém procesu aplikace sehrává obecný soud, který je případně povolán k přezkoumání rozhodčího nálezu. Evropské normy soutěžního práva jsou totiž dle judikatury Soudního dvora přímo účinné a musí tak být aplikovány v případě, že rozhodci aplikují právo některého členského státu. Dle SDEU i v případě, že by si strany sporu zvolily jiné právo, aby se tak vyhnuly aplikaci práva evropského (jde přece jen o normy veřejného pořádku). Dalším faktorem, který vede rozhodce k aplikaci evropského práva na ochranu hospodářské soutěže je také faktor vykonatelnosti jejich rozhodčího nálezu. Po rozhodnutí SDEU ve věci *Eco Swiss* v roce 1999 totiž mají soudy členských států EU povinnost rušit nálezy, které se normám na ochranu hospodářské soutěže přiči. Proto dochází

běžně k aplikaci evropského práva i v nečlenských zemích, zejména ve Švýcarsku, které je oblíbeným sídlem obchodních rozhodčích tribunálů.

K samotné otázce, zda rozhodci mohou/musí aplikovat soutěžní právo, je třeba uvést dva možné aspekty, které rozhodce motivují soutěžní právo aplikovat anebo naopak se jeho projednání zdržet. Prvním je skutečnost, že pokud se arbitři v rozhodčím nálezu dostatečně nevypořádají s otázkou platnosti dohody ve světle člínku 101 či 102 SFEU, je po rozsudku SDEU ve věci *Eco Swiss* takový nálezn extrémně náchylný ke zrušení či nevykonání v rámci přezkumu soudem. Na druhou stranu, v případě že rozhodci soutěžní právo aplikují bez toho, že by bylo součástí návrhu či obrany některé ze stran, může nastat situace, kdy se neúspěšná strana sporu bude domáhat zrušení takového nálezu z důvodu, že tribunál rozhodoval *ultra petita*, tedy mimo definovaný předmět sporu. Žaloba *ultra petita* nabývá v různých *leges arbitri* jiných podob, např. v ČR se tento nárok na zrušení rozhodčího nálezu opírá o skutečnost, že rozhodčí nálezn odsuzuje stranu k plnění, které nebylo oprávněným žádáno, nebo k plnění podle tuzemského práva nemožnému či nedovolenému. Odborná literatura tuto schizofrenní pozici rozhodců často přirovnává k mytologické Seylle a Charybdě.

Seylla je zejména soudní přezkum rozhodčích nálezu. Již Nejvyšší soud USA v rozsudku *Mitsubishi* vral soudní přezkum jako argument pro přípustnost arbitrábnosti soutěžního práva vůbec: „pokud jsme dali arbitři zelenou, přepokládáme, že národní soudy USA budou mít možnost ve věci výkonu rozhodčího nálezu přezkoumat, že legitimnímu zájmu na uplatňování soutěžního práva byla v arbitři věnována pozornost“. K přezkumu dochází ve dvou případech: a) oprávněný z nálezu podá návrh na jeho výkon coby exekučního titulu (řízení *exequatur*), anebo b) jedna ze stran podá návrh na zrušení rozhodčího nálezu z zákonem (*lex arbitri*) taxativně stanovených důvodů (také jako řízení anulací). V případě, že má dojít k vykonání nálezu vydaného ve stejné zemi, vypočítávají zákonné důvody pro zrušení anebo nevykonání (*non-exequatur*) rozhodčího nálezu vnitrostátní předpisy. Obecnou zásadou řízení o zrušení či *non-exequatur* rozhodčího nálezu zůstává, že soud nemůže přezkoumat meritum věci z hlediska právního posouzení ani z hlediska dokazování, možnost přezkumu soudem je tedy značně omezena. Tyto limity soudního zásahu do konečného rozhodčího nálezu jsou patrným trendem ve většině *leges arbitri* v Evropě i v USA a jsou pochopitelné vzhledem k účelu rozhodčího řízení, kdy strany sporu upřednostňují

arbitrážní řízení pro jeho rychlost a konečnost před částými právními v řízení před obecnými soudy. Z rozhodovací praxe SDEU ale vyplývá, že poněkud odlišný přístup je nutné zvolit při přezkumu rozhodčích nálezů z hlediska správné aplikace evropského práva.

Pro oblast soutěžního práva je navíc charakteristické, že jde o mandatorní normy přímo aplikovatelné v rámci vnitrostátního právního řádu. Pokud národní procesní právo nutí obecné soudy zabývat se otázkami mandatorních norem i bez toho, že byly navrženy stranami sporu, tato povinnost existuje také tam, kde se jedná o mandatorní normy práva EU. Dále je pro tuto otázku předmětné, že v rámci zásady loajální spolupráce dané článkem 4(3) SEU je na národních soudech, aby zajistily právní ochranu, která jednotlivcům plyne z přímo účinných ustanovení práva EU. Národní soud si tedy musí prakticky položit dvě otázky: 1) je tvrzené porušení soutěžního práva tak vážné, že zasahuje do veřejného pořádku EU? 2) jaký způsob a standard přezkumu rozhodčího nálezů musí soud provést, aby zjistil, zda byl veřejný pořádek porušen? Hledání standardu přezkumu z hlediska veřejného pořádku EU je ale pro národní soudy obtížné. Diplomová práce toto ilustruje na analýze významných rozhodnutí soudů Francie, Německa, Švýcarska a dodává příklady z Itálie, Belgie a Řecka. Práce uzavírá, že soudci sice mají povinnost rozhodčí nález přezkoumat, ale standard pro jeho zrušení pro rozpor s normami soutěžního práva je relativně vysoký. Nález musí evropské právo porušovat skutečně výrazně a z předložených materiálů musí být takové porušení patrné.

Kapitola se na závěr dotýká specifického problému českého právního řádu, jehož zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů (ZRR), který oproti světovému standardu neobsahuje klauzuli veřejného pořádku jako důvodu pro zrušení rozhodčího nálezů vydaného v rozporu s ním, tedy principu, na kterém SDEU postavil arbitrabilitu soutěžního práva a kontrolu rozhodčích nálezů toto právo aplikujících. Práce poznamenává, že podobnou odchylku mají pouze Itálie, Portugalsko a Švédsko. Diplomová práce ale zascagovala na legislativní změnu, jež nabyla účinnosti 4. dubna 2012, kterou došlo ke vsunutí kategorie veřejného pořádku do zákona o rozhodčím řízení, ale jen pro případy nálezů vzestých z rozhodování spotřebitelských sporů. Byť tato novela byla určitou odpovědí na konkrétní palčivý problém ochrany spotřebitele v České republice a jejího nedostatečného standardu oproti požadavkům práva EU, rozhodně se změna § 31 zákona nedá považovat za legislativně kvalitní.

Výsledkem této polovičaté novely je totiž zcela unikátní situace, která poskytuje takřka učebnicovou příležitost pro aplikaci judikatury SDEU tak, že musí dojít k rozšíření procesní ochrany jednotlivců i navzdory díky vnitrostátního práva, tedy § 31 ZRŘ. Jestliže totiž zákon umožňuje přezkum z hlediska veřejného pořádku ve spotřebitelském sporu, je nutné aplikovat doslovně výrok SDEU ve věci *Eco Swiss*, totiž, že národní soud, který rozhoduje o návrhu na zrušení rozhodčího nálezů, musí takovému návrhu vyhovět v případě, že dojde k závěru, že nález *de facto* porušuje článek 101 nebo 102 SFEU, když vnitrostátní první úprava vyžaduje takovému návrhu vyhovět v případě, kdy rozhodčí nález narušuje vnitrostátní normy veřejného pořádku. Tato úvaha je založena na principu ekvivalence, který vyžaduje, že sice procesní právo členských států je doménou určité procesní autonomie, tedy suverenity členských států EU, ale jeho ustanovení musí poskytovat efektivní ochranu práv plynoucích z práva EU a nesmí je diskriminovat oproti podobným právům plynoucím z vnitrostátních předpisů. Dále, jestliže v kauze *Eco Swiss* generální advokát Saggio dovozdil, že nizozemský systém přezkumu rozhodčích nálezů není dostatečně efektivním soudním dohledem nad interpretací soutěžního práva v arbitráži, nelze než konstatovat podobný problém v české úpravě. Generální advokát explicitně říká „národní procesní úprava, která umožňuje přezkum konformity rozhodčích nálezů s právem EU jen ve velmi výjimečných případech, by neměla být aplikována.“ Dále je nutné si uvědomit, že soudní přezkum z hlediska veřejného pořádku je jediný možný způsob, jak si může interpretační problém, který vyvstal v průběhu aplikace soutěžního práva EU v rozhodčím řízení, najít cestu formou předběžné otázky k SDEU. Je nutné si připomenout, že podmínka pokládání předběžné otázky skrz soudní přezkum byla jednou z premis, na které SDEU vůbec svůj postoj k arbitráži etabloval.

Pátá kapitola tedy uzavírá, že minimálně od účinnosti novely ZRŘ, tj. od 1. 4. 2012 v kombinaci s judikaturou SDEU české soudy musí *de iure* v otázkách přezkumu rozhodčích nálezů v rozporu se soutěžním právem EU extensivně vyloučit § 31(g) a připustit přezkum na základě rozporu rozhodčího nálezů s veřejným pořádkem, který představuje čl. 101 a 102 SFEU, a to i z vlastního podnětu, tak jak to po nich vyžaduje SDEU v rozhodnutí *Eco Swiss*. Tato práce tedy vřele doporučuje českému zákonodárci, aby v zájmu přehlednosti a právní jistoty konzumentů českého arbitrážního práva doplnil § 31 ZRŘ takto:

Soud zruší rozhodčí nález, jestliže je tento nález v rozporu s dobrými mravy nebo veřejným pořádkem České republiky.

Abyste bylo téma praktických problémů aplikace soutěžního práva vyčerpáno (jde o první publikaci na toto téma v českém jazyce), diplomová práce formou krátkého exkurzu prozkoumává argumenty, zda jsou rozhodci schopni kvalifikovaně aplikace i tak složitého regulatorního systému, jakým je soutěžní právo a také zda rozhodci nesou nějakou procesní nebo i trestní odpovědnost za své jednání při rozhodování sporů s protisoutěžním prvkem.

Závěr

Diskuze v diplomové práci ukazuje, že arbitráž může sehrát a sehrává roli specifického nástroje při uplatňování práva hospodářské soutěže. Její význam se může v dalších letech posílit a tím, jak soukromé žaloby v Evropě mohou časem získávat prim nad veřejným uplatněním (jako je tomu dnes v USA). Práce také uzavírá, že přes všechny teoretické i praktické problémy rozhodčí řízení může sehrát pozitivní roli v unifikaci práva a posílení právní jistoty v přeshraničních závazkových vztazích po východním rozšíření EU zejména proto, že je přirozeně schopné adaptovat se různorodým právním kulturám smluvních stran.⁽¹⁶⁾ Kromě dosažené tolerance k arbitráži ve vztahu k soutěžnímu právu je ale potřeba od budoucnosti očekávat více. Prvním krůčkem by mohlo být přijetí *soft-law* v podobě, v jaké ho diplomová práce navrhuje, které by bylo zdravým základem institucionální spolupráce mezi arbitrážními tribunály a orgány podílejícími se na veřejném uplatňování soutěžně právní politiky – Evropskou komisí a orgány pro hospodářskou soutěž členských států. Diplomová práce ale pokládá za zcela vitální pro kvalitní adjudikaci soutěžního práva v arbitráži zejména konzistentní judikaturu k procesním otázkám, které se snažila tato práce podtrhnout a rozehrát. Proaktivní funkci musí v budoucnu sehrát nejen správní soudy a soudy EU při kontrole administrativních rozhodnutí Komise a jiných orgánů, ale také národní soudy a v konečném důsledku soudy EU při přezkoumávání rozhodčích nálezců, pokud v těchto případech bude vnesena předběžná otázka. Díky výjimečnému postavení evropského soutěžního práva mezi výlučnými pravomocemi Evropské unie pak totiž přísluší Soudnímu dvoru, aby zajistil, že při výkladu a provádění Smluv bude právo dodržováno.

⁽¹⁶⁾ Blanke, Gordon, „The Role of EC Competition Law in International Arbitration: A Placeholder“ (European Business Law Review, 2005), s. 170.

Použitá literatura

1. Anderson David, Demetrios Marie, *References to the European Court* (Sweet & Maxwell, 2002).
2. Bellamy & Child, *European Community Law of Competition* (Sweet & Maxwell, London, 2001).
3. Běhoblívek J. A., *Rozhodčí řízení, ordre public a trestní právo. Komentář.* (C. H. Beck, Praha, 2008).
4. Běhoblívek, J. A., „Rozhodčí řízení a komunitární právo“ (Právní rozhledy, 10/2002, příloha Evropské právo), elektronicky dostupné na http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/civilni-proces/art_3691/rozhodci-rizeni-a-komunitarni-pravo.aspx
5. Blanke Gordon, Landolt Phillip, *EU and US Antitrust Arbitration, a Handbook for Practitioners* (Kluwer Law International, 2011).
6. Blanke Gordon, Nisser Carl, „JCC Draft Best Practice Note on the European Commission Acting as Amicus Curiae in International Arbitration Proceedings“ (European Business Law Review, 2008).
7. Blanke Gordon, Nisser Carl, „JCC Draft Best Practice Note on the European Commission Acting as Amicus Curiae in International Arbitration Proceedings – An Explanatory Note“ (European Business Law Review, 2008).
8. Blanke, Gordon, „Antitrust Arbitration under the Arbitration Act 1996: A Commentary“ (European Business Law Review, 2011).
9. Blanke, Gordon, „Arbitrating Competition Disputes: The English High Court has Confirmed that EC Competition Law Claims are Arbitrable in Principle“ (Competition Law Insight, 2005).
10. Blanke, Gordon, „Defining the Limits of Scrutiny of Awards Based on Alleged Violations of European Competition Law, A Réplique to Denis Bensaude’s Thalès Air Defence BV v. GIE Europmissile“ (Journal of International Arbitration, No. 3, 2006).
11. Blanke, Gordon, „The Role of EC Competition Law in International Arbitration: A Plaidoyer“ (European Business Law Review, 2005).

12. Blessing, Marc, *Introduction to Arbitration – Swiss and International Perspectives* (Swiss Commercial Law Services vol. 10, Helbing & Lichtenhahn, 1999).
13. Bobek Michal, Komárek Jan, Passer Jan, Gillis Mark, *Předběžná otázka v komunitárním právu* (Linde, 2005).
14. Bobek, Michal, „Why There is No Principle of ‚Procedural Autonomy‘ of the Member States“ in deWitte, Micklitz, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States* (Intersentia 2011).
15. Bork R. H., *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself* (Basic Books, 1993, Reprinted).
16. Bridgeman James, „The Arbitrability of Competition Law Disputes“ (European Business Law Review, 2008).
17. Brozolo, Luca G. Radicati, „Arbitration and Competition Law: The Position of the Courts and of Arbitrators“ (Arbitration International, Vol. 27, No. 1, 2011).
18. Carbonneau T. a Janson F., „Cartesian Logic and Frontier Politics: French and American Concepts of Arbitrability“ (Tulane Journal of International & Comparative Law, 1994).
19. Demegiotis Sotiris I., „EC Competition Law and International Arbitration in the Light of EC Regulation 1/2003, Conceptual Conflicts, Common Ground and Corresponding Legal Issues“ (Journal of International Arbitration 25(3): 365–395, 2008).
20. Derains, „Specific Issues in the Enforcement of EC Antitrust Rules By Arbitration Courts“ (European Competition Law Annual, 2001).
21. Dolmans Maurits, Grierson Jacob, „Arbitration and the Modernization of EC Antitrust Law: New Opportunities and New Responsibilities“ (ICC International Court of Arbitration Bulletin Vol. 14/No. W – Fall 2003).
22. Ehlermann a Atanasiu, „The modernization of E.C. antitrust law: Consequences for the future role and function of the E.C. Courts“ (European Common Law Review 2. 72, 2002).
23. Ehlermann, Claus Dieter, Atanasiu Isabela: *European Competition Law Annual 2001: Effective Private Enforcement of EC Antitrust Law* (Hart Publishing./Intersentia 2003).

24. Faull & Nikpay, *The EC Law of Competition* (Oxford University Press, 1999).
25. Gaillard a Savage (eds), Fouchard, Gaillard, Goldman *On International Commercial Arbitration* (The Hague, Kluwer Law International, 1999).
26. Gaillard E., Pietro D., *Enforcement of Arbitration Agreements and International Arbitral Awards: The New York Convention in Practice* (Cameron May, 2008).
27. Gallo Joseph, Dau-Schmidt Kenneth, „Criminal Penalties under the Sherman Act: A Study of Law and Economics“ (Research in Law and Economics, Vol. 16, 1994).
28. Gerber, „Constitutionalising the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the New Europe“ (American Journal of Comparative Law, Vo. 42, 1994).
29. Harris B, Planterose R, Teeks, J, *The Arbitration Act 1996: A Commentary* (Blackwell Publishing, 4. vydání, 2007).
30. Hochstrasser Daniel, „Choice of Law and Foreign Mandatory Rules in International Arbitration“ (18 Journal of International Arbitration, č. 5, 2001).
31. Hradilová Veronika, „European Law in Arbitration Proceedings“ (Masarykova Univerzita, Právnická Fakulta, 2007).
32. Idot, Laurence, „Casenote on Eco Swiss“ (Arbitration Review, 1999).
33. Jones Alison , Sufrin Brenda, *EU Competition Law, Text, Cases and Materials* (Oxford University Press 2011).
34. Kominos Assimakis, „Arbitration and EU Competition Law“ (University College London, 2009), elektronicky dostupné na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520105
35. Kominos, Assimakis, „Case C-126/97 Eco Swiss China Time Ltd. v Benetton International NV, Judgment of 1 June 1999, Full Court“ (Common Market Law Review 37, 2000).
36. Kurkela Matti, Levin Richard, Liebscher Christoph, Sommer Patrick, „Certain Procedural Issues in Arbitrating Competition Cases“ (Journal of International Arbitration č. 24(2), 2007) .

37. Landolt P, „Limits on Court Review of International Arbitration Awards Assessed in the light of States' interest and in particular in light of EU Law Requirements“ (International Arbitration, No. 23, 2007).
38. Level, Patrice, „L'Arbitrabilité“ (Revue de L'Arbitrage, 1992).
39. Nazzini Renato, „A Principled Approach to Arbitration of Competition Law Disputes: Competition Authorities as Amici Curiae and the Status of Their Decisions in Arbitral Proceedings“ (European Business Law Review, 2008).
40. Nordlander Kristina, „The Commission's Policy on Recidivism: legal certainty for repeat offenders?“ (Competition Law Review, Vol. 2, Is. 1, 2005).
41. Pavelka, Tomáš, „The Wild Arbitration Blows Retreat? On Implementation of Unfair Contract Terms Directive in the Czech Republic“ (University of Copenhagen, 2011), elektronicky dostupné na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1837686
42. Phillips, Sir Nicholas, „The Situation in England“ (ICC Dossier of the Institute of International Business Law and Practice, Competition and Arbitration Law, 1993).
43. Posner Eric A., „Arbitration and the Harmonization of International Commercial Law: A Defence of Mitsubishi“ (Journal of International Law, 1999).
44. Rogers Catherine, Niccolo Landi, „Arbitration of Antitrust Claims in the United States and Europe“ (Bocconi University, Institute of Comparative Law, Legal Studies Research Paper Series 2007).
45. Rozchnalová Naděžda, „Hlavní doktríny ovládající rozhodčí řízení“ (Masarykova univerzita, PF, Konference Dny práva 2009).
46. Rozchnalová Naděžda, Rozhodčí řízení v mezinárodním a vnitrostátním obchodním styku (Praha: ASPI Publishing, 2002).
47. Svoboda, Pavel, Úvod do evropského práva, (C. H. Beck, 2011).
48. Van Houtte Hans, „The Application by Arbitrators of Articles 81 & 82 and Their Relationship with the European Commission.“ (European Business Law Review, 2008).
49. Venit James S., „Brave New World: The Modernization and Decentralization of Enforcement Under Articles 81 and 82 of the EC Treaty“ (Common Market Law Review 40: 545-580, 2003).

50. Von Mehren, Robert, „The Eco Swiss Case and International Arbitration“ (Arbitration International, 19, 2003).
51. Weigand Frank-Bernd, Practitioner's Handbook on International Commercial Arbitration (Oxford University Press, 2009).
52. Whish Richard, Competition Law (Oxford University Press 2009, 6. vydání).

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2277916

PARLAMENTNÁ KONTROLA VLÁDY V OBLASTI EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ (PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA NRSR)

Mgr. Radoslav Pittner

Múskaryšova univerzita, Fakulta sociálnych štúdií, odbor Európska štúdia

Spracovateľ syllabu diplomovej práce: Mgr. Radoslav Pittner

Abstrakt:

Diplomová práca sa zaoberá individuálnou parlamentnou kontrolou vlády v oblasti európskych záležitostí. Práca predstavuje prípadovú štúdiu Národnej rady Slovenskej republiky (NRSR) a skúma, či formálne legislatívne nastavenie kontrolného mechanizmu produkuje i efektívne výstupy v politickej realite. Ako sa NRSR prostredníctvom kontroly vlády zapojuje do rozhodovacích procesov EU. Aké silné je legislatívne nastavenie kontrolného mechanizmu? Hlavnou výskumnou otázkou práce je, či NRSR skutočne využíva svoj legislatívny potenciál pri kontrole vlády v európskych záležitostiach v politickej realite?

Abstract:

The thesis deals with the individual parliamentary scrutiny of government in the European affairs. It presents a case study of the National Council of the Slovak Republic and it examines whether the formal legislative settings of its control mechanism produces efficient outcomes in political reality. How is the National Council of the Slovak Republic involved in the EU decision making processes through the parliamentary scrutiny of its own government? How strong is the legislative basis of the scrutiny? Does the National Council exploit its legislative potential when scrutinising its government's decision-making concerning European Union issues?

Kľúčové slová:

Národná rada Slovenskej republiky, Výbor pre európske záležitosti, individuálna kontrola vlády, európske záležitosti

Klasifikácia JEL:

Y800, C15

Úvod

Predložená práca sa zameriava na individuálnu kontrolu vlády v oblasti európskych záležitostí a predstavuje jedinečnú prípadovú štúdiu NRSR. Práca komplexne analyzuje kontrolný systém NRSR a hodnotí jednak legislatívne nastavenie kontrolného mechanizmu a taktickú jeho funkciu v politickej realite. Dopĺňa tak výskum v oblasti parlamentnej kontroly o hlbokú empirickú analýzu reálneho využívania procedurálneho nastavenia parlamentnej kontroly na príklade nového členského štátu EÚ.

Cieľom práce je sledovať, ako sa NRSR prostredníctvom individuálnej kontroly vlády v oblasti európskych záležitostí zúčastňuje rozhodovacích procesoch EÚ, t. j. ako vláda v európskych záležitostiach monitoruje a aký vplyv na jej jednanie má.

V prvej časti práca stručne predstavuje doterajší výskum v oblasti parlamentnej kontroly vlády v európskych záležitostiach. Nasledne hodnotí silu formálneho inštitucionálneho a procedurálneho nastavenia kontroly NRSR. Treťou a najvýznamnejšou časťou práce je empirická analýza hodnotiaca efektívnosť výkonu kontroly v politickej realite. Na záver porovnáva legislatívne nastavenie slovenského modelu kontroly s efektívnosťou jeho výkonu s cieľom zistiť, nakoľko NRSR využíva svoje legislatívne predispozície k efektívnemu výkonu kontroly v oblasti európskych záležitostí.

I. Metodologické vymedzenie

Predložená prípadová štúdia predstavuje analýzu kontroly vlády SR vykonávanú NRSR v období rokov 2006–2012 a zahŕňa IV. volebné obdobie NRSR (4. 7. 2006 – 12. 6. 2010) a V. volebné obdobie NRSR (8. 7. 2010 – 10. 3. 2012).

Parlamentná kontrola je v práci vnímaná ako výkon právomoci parlamentu monitorovať a ovplyvňovať jednanie vlády v rozhodovacom procese EÚ (Holzhaecker, 2002, s. 463). Kontrola tak pozostáva z dvoch základných prvkov: monitoringu a vplyvu⁽¹⁾ v dvoch základných rovinách: legislatívnej, ktorá zahŕňa právomoci

⁽¹⁾ Vplyv je vnímaný ako vzťah medzi aktérom, v ktorom písania, túžby, preferencie a zámery jedného z aktérov zasahujú konanie a predispozície konaj ďalšieho aktéra (Dahl, 1989, s. 32).

parlamentu monitorovať a ovplyvňovať jednanie vlády v rozhodovacom procese EÚ a výkonnostnej, ktorá hodnotí výkon týchto právomocí.

Práca vychádza zo všeobecného poňatia moci parlamentu, ktorá zahŕňa 3 zložky: legislatívne kapacity (ústavné pravidlá, vnútorné usporiadanie, organizácia a procedúry, ktoré vytvárajú potenciál uplatňovať vplyv), legislatívny výkon (spôsob, ako predstavený súbor legislatívnych nástrojov funguje v skutočnosti) a následne legislatívny vplyv (do akej miery je parlamentná moc vplyvná) (Arter, 2006, s. 248 – 249). Na základe toho je práca rozdelená do 2 základných častí:

V legislatívnej rovine práca sleduje zhodnotenie formálneho inštitucionálneho a procedurálneho nastavenia kontroly a legislatívou určené právomoci parlamentu v tejto oblasti. Pre konceptualizáciu parlamentnej kontroly vlády v legislatívnej rovine práca vychádza z rozdelenia sfér kontroly na rozsah, načasovanie, manažment a vplyv, pôvodne predstavené A. Mauerom (Mauer & Wessels, 2001, s. 64) a následne prijímané v literatúre (Auel, 2007, s. 490; Kietz, 2005, s. 5; Raunio, s. 320; Rozenberg, 2002, s. 5). Cieľom práce je na základe určených indikátorov zhodnotiť silu legislatívneho nastavenia.

Vo výkonnostnej rovine práca hodnotí efektivitu výkonu legislatívnych právomocí parlamentu voči vláde v európskych záležitostiach. Efektivita kontroly je vnímaná v zmysle uplatňovania formálnych legislatívnych právomocí parlamentu v praxi pri monitorovaní a ovplyvňovaní vládneho jednania na európskej úrovni. Keďže doterajší výskum v oblasti využívania individuálnej parlamentnej kontroly európskych záležitostí ukázal, že parlamenty minimálne využívajú svoj formálny potenciál kontroly (Auel, 2007; Pollak & Slominski, 2003; Rozenberg, 2002; Mauer & Wessels, 2001), hlavnou výskumnou otázkou tejto časti práce je, ako NRSR využíva svoje legislatívne právomoci pri kontrole vlády v európskych záležitostiach.

Výkon právomocí parlamentu je skúmaný kvantitatívnou empirickou analýzou, založenou na deskriptívnej štatistike. Skúmané sú výstupy Výboru pre európske záležitosti (VEZ) NRSR.

2. Doterajší výskum

Postaveniu národných parlamentov v systéme EÚ sa venuje politická veda z rôznych pohľadov. Rozoberá europolitickú národných par-

lamentov (Auel, 2007; Holzacker, 2001; Holzacker, 2007; Kassim, 2005), otázky legitimity procesov na európskej úrovni (Holzacker, 2007; Katz, 1999; Sprung, 2010), spôsoby parlamentnej kontroly voči vláde buď individuálnou, alebo kolektívnou cestou (Norton, 1996; Mauer & Wessels, 2001, O'Brennan & Tapio, 2007, Karlas, 2011) alebo vysvetľuje príčiny rôznych modelov kontroly v jednotlivých krajinách EÚ (Bergman, 1997; Kierz, 2005; Raunio, 2005; Rozenberg, 2002).

Vo výskume existuje pomerne dosť deskriptívnych štúdií venujúcich sa jednotlivým krajinám EÚ, pričom sa pováčšine jedná o starú členskú základňu EÚ (pôvodných 15 krajín) (Pollak & Slominski, 2003; Sprung, 2003; Hegeland & Neuhold, 2002). Doterajší výskum momentálne dostatočne nepokrýva štúdiám nových členských krajín EÚ (Karlas, 2011; O'Brennan & Tapio, 2007; Zajc, 2008; Agh, 2001) a prípadu NRSR sa venujú len pár krátkych článkov (Kičinová, 2004; Káčinová, 2010; Bartovic, 2010).

Doterajší výskum teda postráda komplexné empirické analýzy jednotlivých modelov kontrolných mechanizmov parlamentov nových členských štátov a minimálne sa venuje skúmaniu reálneho výkonu formálnych nastavení. Väčšina prác je založená na hodnotení procedurálneho legislatívneho nastavenia kontrolného mechanizmu jednotlivých štátov, prípadne ich vzájomnej komparácii.

3. Hodnotenie sily legislatívneho nastavenia kontrolného modelu NRSR v európskych záležitostiach

Kontrolný mechanizmus NRSR voči vláde SR v oblasti európskych záležitostí je uchopený Ústavným zákonom č. 397/2004 Z. z. o spolupráci NRSR a vlády SR, ktorý primárnu úlohu v kontrole vlády zveruje Výboru pre európske záležitosti (VEZ), ktorého postavenie je upravené v Rekovacom poriadku NRSR. Celková koordinácia európskych záležitostí na národnej úrovni SR vo svojej podstate kopíruje štruktúru rozhodovacieho procesu v EÚ, pričom sa predpokladá zapojenie NRSR prostredníctvom VEZ v celom tomto procese.

Nosným pilierom celej úpravy je možnosť VEZ schvaľovať vládne stanoviská k právnym aktom ES a EÚ, pričom VEZ môže práve pri schvaľovaní stanoviska SR uplatniť svoj vplyv tak, že je oprávnený návrh vládneho stanoviska zmeniť podľa svojich predstáv a dokonca ho

i odmietnuť a prijať vlastné stanovisko, ktorým je následne člen vlády viazaný pri jednaníach v Rade. VEZ je oprávnený požiadať o stanovisko k týmto aktom i ostatné špecializované výbory NRSR a decentralizovať tak kontrolu európskej agendy.

Rozsah kontroly VEZ je legislatívne nastavený pomerne široko. VEZ je oprávnený prerokovať návrhy právne záväzných i iných aktov ES a EÚ, čo *de facto* pokrýva celú legislatívnu pôsobnosť ES a EÚ. VEZ má oprávnenie venovať sa jednak „dokumentovo založenej“ a jednak „mandátovej“ kontrole. Kontrolný mechanizmus je nastavený na vyjadrení konštruktívneho nesúhlasu, čo znamená, že v prípade nesúhlasu s vládnym návrhom musí VEZ predstaviť vlastné stanovisko, ktorým bude vláda viazaná. V opačnom prípade sa postupuje tzv. tichou procedúrou a má sa za to, že s predloženým stanoviskom VEZ súhlasí. Zavedením konštruktívneho nesúhlasu a tichej procedúry je zabezpečené to, že NRSR v dôsledku svojej nefunkčnosti alebo neschopnosti nebude blokovať vládu v dvoch národnej pozície.

Z hľadiska časového okamihu, v ktorom sa NRSR zapája do legislatívneho procesu EÚ prostredníctvom svojej vlády je daná v podstate voľnosť rozhodovania VEZ. VEZ môže prerokovať jednotlivé právne akty ES a EÚ od samého počiatku a ovplyvňovať jednanie vlády v pracovných skupinách Rady prostredníctvom schvaľovania vládných pozičných dokumentov a taktiež vo finálnom štádiu rozhodovania v Rade má možnosť schvaľovať záväzné stanoviská ministrov pri jednaníach v Rade.

Čo sa týka organizácie a manažmentu kontrolného mechanizmu, VEZ je konštruovaný tak, aby mohol zasadať nepretržite a je to jediný výbor NRSR, v ktorom sú podľa riadnych členov volení i náhradní členovia. VEZ napomáhajú odborné kapacity NRSR v podobe Odboru pre európske záležitosti ktoré pripravujú podklady pre jednanie VEZ.

NRSR, resp. VEZ disponuje z pohľadu legislatívneho nastavenia silným vplyvom, keďže schvaľuje záväzné stanoviská vlády pre jednanie v Rade.

Na základe zhodnotenia konkrétnych indikátorov sily legislatívneho nastavenia kontrolného mechanizmu (v rámci rozsahu, načasovania a manažmentu, vplyvu), ktoré sú v práci analyzované, autor zamieril skomerský kontrolný model k silným modelom kontroly. Zvoleným nastavením je parlament schopný si udržať vplyv nad jednaním vlády na európskej úrovni, dokáže dokonca do jej jednaní pretaviť svoje vlastné preferencie a zaviazat ju konať podľa svojich predstáv, pričom je ale stále zachovaná flexibilita vlády pri jednaníach

na európskej úrovni. Presunom všetkých právomoci na VEZ model umožňuje kontrolu vlády pravidelne, bez nutnosti čakania na zvolenie pléna NRSR a koncentruje tak európske záležitosti do jedného telesa, ktoré parlamentnú kontrolu koordinuje.

4. Hodnotenie efektivity výkonu parlamentnej kontroly

Začadenie legislatívneho nastavenia slovenského kontrolného modelu ako silného, *a priori* neznamená, že toto formálne nastavenie je i využívané v politickej realite. Či tomu tak je, záleží práve na tom, ako s ním narábajú konkrétni aktéri. V slovenskom prípade je rovina výkonu o to významnejšia, že VEZ, ktorý je hlavným nositeľom kontroly parlamentu voči vláde, bol už od počiatku konštruovaný tak, že bude fungovať pri výkone kontroly selektívne a bude sám určovať oblasti kontrolného prískumu. Preto je otázne, aká je efektívnosť výkonu kontroly celého mechanizmu, t. j. ako VEZ využíva svoje legislatívne nástroje v praxi.

V prevej časti, na základe zhodnotenia legislatívneho nastavenia zadefinujeme nutné podmienky efektivity kontroly, t. j. podmienky, ktoré musia byť splnené, aby sme o efektívnosti kontroly vôbec mohli uvažovať. Týkajú sa využívania hlavných nástrojov kontrolného mechanizmu v praxi. Bez ich naplnenia parlament nevyužíva svoj primárny potenciál a dochádza k tomu, že legislatívne nastavenie je len predpísaným právom, ktoré nie je vykonávané v sociálnej realite.

Nutné podmienky efektivity kontroly	
1.	<i>Ex ante</i> schvaľovanie väčšiny stanovísk ministrov pred jednaním Rady a väčšiny stanovísk predsedu vlády pred jednaním Európskej rady.
2.	Pravidelné preškrúvanie právne záväzných aktov navrhnutých EK.
3.	Pravidelné a kontinuálne zasadanie uznávaniaschopného VEZ.
4.	Uplatňovanie parlamentného vplyvu na konanie vlády v európskych záležitostiach.
Externá nutná podmienka efektivity kontroly	
5.	Dodržiavanie vládnych lchôt v európskej agende.

Pri splnení nutných podmienok efektivity kontroly môže NRSR zvýšiť efektívnosť kontroly vlády aj ďalšími nástrojmi, ktoré prevažne spadajú do oblasti manažmentu kontroly a predstavujú tak nadstavbové predpoklady efektivity kontroly.

Nadstavbové predpoklady efektivity kontroly:	
Efektívnosť kontroly zvyšuje:	
1.	Celková účasť členov VEZ na jeho schôdzach.
2.	Odborné kapacity NRSR (zapájanie špecializovaných výborov NRSR do kontroly európskych záležitostí a odborní zamestnanci Kancelárie NRSR).
3.	Účasť ministrov a predsedu vlády na schôdzach VEZ.

5. Empirická analýza

Cieľom empirickej analýzy je prieskum splnenia stanovených podmienok efektivity kontroly v činnosti VEZ. Analyzované sú formálne výstupy VEZ dostupné v digitálnej knižnici NRSR, konkrétne pozvánky, prezentačné listiny, zápisnice a uznesenia z 90 schôdzi VEZ konaných v IV. volebnom období NRSR a 56 schôdzi VEZ konaných v V. volebnom období. Z dostupných dát boli vytvorené datasety, ktoré obsahujú kódovanú verziu dostupných dát a výpočty boli uskutočnené prostredníctvom programu IBM SPSS 20.0. Využitie sú základné metódy deskriptívnej štatistiky, ktoré sú v tomto prípade najvhodnejšie, keďže práca disponuje so všetkými dostupnými dátami zo schôdzi VEZ vo vybranom období a nielen s ich vzorkou.

6. Zhodnotenie efektivity kontroly podľa nastavených predpokladov

6.1 Nutné podmienky efektívnej kontroly

Ex ante schvaľovanie väčšiny stanovísk ministrov pred jednaním Rady a väčšiny stanovísk predsedu vlády pred jednaním Európskej rady

Primárnou úlohou VEZ je schvaľovanie vládnych stanovísk pred jednaním Rady. V politickej realite sa VEZ darí schvaľovať väčšinu

vládných stanovisk pre jednanie Rady i pre jednanie Európskej rady *ex ante* (cca. 60 % všetkých). Počet prerokovaných stanovisk v oboch prípadoch len mierne presahuje nadpolovičnú väčšinu, avšak pre efektívny výkon kontroly sú tieto počty postačujúce, keďže sa jedná o väčšinu. V prístupe k schvaľovaniu vládných stanovisk pre jednanie Rady a Európskej rady nebadať žiadne rozdiely a VEZ k nim z kvantitatívneho hľadiska pristupuje rovnako.

Pravidelné prerokovanie právných návrhov nariadených EK

Prerokovanie návrhov legislatívnych aktov, ktoré je pravidelné zaraďované do programu schôdz VEZ má viac alebo menej len informačnú funkciu, ktorou VEZ dáva na vedomie, že sleduje legislatívne aktivity Európskej komisie. VEZ síce prerokuje veľké množstvo návrhov, avšak len v necelých 5 % sa skutočne daným návrhom bližšie zaoberá a drvivú väčšinu návrhov (viac ako 95 %) len berie na vedomie bez ďalšieho prerokovania, dokonca i bez rozprávy. Parlament tak vykonáva monitoring navrhovaných právnych aktov, ktorý slúži pre jeho následné rozhodnutie o tom, ktorými z nich sa bude bližšie zaoberať. Keďže dokumentovo založená procedúra nie je primárnou úlohou VEZ, prerokovanie právnych aktov spôsobom monitoringu a bližším preskúmaním vybraných návrhov je dostatočné.

Pravidelné a kontinuálne zasadania uznaniaschopného VEZ

VEZ sa schádza v pravidelných intervaloch väčšinou uznaniaschopný. Na viac ako 60 % schôdzi je jeho uznaniaschopnosť dvojnásobná z viac ako 75 % jeho členov. Frekvencie zasadania VEZ sú dostatočné a časové rozstupy medzi jednotlivými schôdzami VEZ viac alebo menej korešpondujú z časovými rozstupmi medzi zasadaniami Rady v tom istom období.

Dodržiavanie vládných lehôt v európskej agende

Najslabším bodom výkonu kontroly sa javí splnenie externej matnej podmienky efektivity kontroly a to dodržiavanie vládných lehôt pre predkladanie pozíčných dokumentov NRSR. Z rozhovorov so zamestnancami Kancelárie NRSR a z vyjadrení poslancov VEZ je zrejmé, že nedodržiavanie lehôt nie je výnimočné a môže celkovo znemožniť efektívnu kontrolu parlamentu voči vláde. Badať však snahu VEZ verejne na zasadaniach kritizovať členov vlády za neskoré predloženie pozíčných dokumentov.

Uplatňovanie parlamentného vplyvu na konanie vlády v európskych záležitostiach

Veľmi problematické je uplatňovanie vplyvu VEZ pri kontrole vlády. Takmer 40 % všetkých vládnych stanovísk pre jednania Rady je schvaľovaných tzv. tichou procedúrou, keď parlament neuplatňuje na jednanie vlády absolútne žiadny vplyv. V 15 % stanovísk parlament vykonáva istú kontrolu prostredníctvom monitoringu vlády, keď jej stanoviská berie na vedomie spätne po konaní Rady.

Parlament takmer vôbec nevyužíva svoje možnosti zaväzovať členov vlády pri jednaniach na európskej úrovni a viac ako 99 % vládnych stanovísk je len schválených bez následného parlamentného vyjadrenia. Tento vzorec je o to zaujímavejší, že parlament funguje väčšiu sledovaného obdobia v nestraničnom móde. Celkovo je tak kontrola parlamentu, ktorú vykonáva parlament len monitorovacia, bez snahy uplatňovať vplyv a meniť vládne pozície.

Taktiež možno potvrdiť tieto závery tým, že VEZ je vo väčšine prípadoch tvorený vládnymi poslancami, ktorí podporujú vládu v jej krokoch. Existuje jasný vzorec hlasovania poslancov na VEZ spočívajúci vo vyjadrovaní nesúhlasu s návrhmi uznesení formou zdržania sa. Opozitní poslanci nevykazujú žiadnu výraznejšiu aktivitu v snahe zúčastňovať sa schôdzi VEZ a snažiť sa presadiť prijatie vládneho stanoviska iným spôsobom.

Záver

Reálne fungovanie kontrolného parlamentného mechanizmu prostredníctvom VEZ spája tri kľúčové podmienky efektivity kontroly a to *ex ante* prerokovanie väčšiny vládnych stanovísk, pravidelné prerokovanie návrhov právne záväzných aktov a pravidelné zasadanie uznávaniaschopného VEZ. VEZ však nevyužíva legislatívne možnosti uplatňovania svojho vplyvu prostredníctvom zaväzovania členov vlády pri jednaniach na európskej úrovni, a tak kontrola európskych záležitostí ostáva limitovaná len na monitoring vlády. Problémom ostáva nedodržiavanie vládnych ľahôt pre predkladanie pozitívnych dokumentov, čo je však externá nutná podmienka efektivity.

6.2. Nadstavbové predpoklady efektivity kontroly

Celková účasť členov VEZ na jeho schôdzkach

Na viac ako 60 % schôdzi je prítomných viac ako 75 % jeho členov. Keďže VEZ je jediným výborom NRSR s konštrukciou náhradného členstva, tak by mal prevažne zasadať v svojom plnom zložení. To sa však v realite nedeje a VEZ nie je vo väčšine prípadoch plne obsadený.

Významným problémom z hľadiska účasti členov VEZ na jeho schôdzkach ostáva pomerne veľká fluktuácia poslancov medzi jednotlivými hlasovaniami schôdze. Fakt, že VEZ na väčšine schôdzi nie je plne obsadený a v rámci tohto počtu poslancov čste dochádza k fluktuácii jednotlivých členov, je signálom politickej „vážnosti“ VEZ.

Odborné kapacity NRSR (zapájanie špecializovaných výborov NRSR do kontroly verejných záležitostí a odborní zamestnanci Kancelárie NRSR)

Problémom celkovej efektivity kontroly sú jednoznačne nedostatočné odborné kapacity VEZ. Nedostatočné sú hlavne odborné kapacity Kancelárie NRSR, keď náplňou práce jedného zamestnanca je agenda 2 ministerstiev. Z hľadiska rozsahu agendy, ktorú musí daný zamestnanec sledovať je nutné, aby k výkonnosti svojej práce pristupoval veľmi selektívne. Zapájanie vecných výborov NRSR nie je systematické. Výbory sú zapájané nepravidelne v prípade, ak sa VEZ rozhodne nejakým prírodným aktom bližšie zaoberať. Z hľadiska legislatívneho nastavenia spoľívajúceho v centrálnej úlohe VEZ je toto zapájanie veľmi logické.

Účasť ministrov a predstiev vlády na schôdzkach VEZ

Z hľadiska účasti ministrov na schôdzkach VEZ možno konštatovať, že na základe získaných empirických dát VEZ stráca istú politickú vážnosť v očiach vládnych ministrov, ktorí sa na schôdzkach VEZ prevažne nechávajú zastupovať svojimi štátnymi tajomníkmi. V praxi je síce vládne stanovisko pred jednaním Rady predstavované príslušným povereným členom gestorského ministerstva, väčšinou je to však štátny tajomník a nie minister.

Záver

Na základe analýzy legislatívneho nastavenia je možné kontrolný model NRSR zaradiť k silným modelom kontroly vlády v európskych zmluvných zmluvách. NRSR disponuje silným potenciálom pre efektívny výkon kontroly v praxi. Legislatívne nastavenie kontrolného mechanizmu umožňuje NRSR vykonávať vplyv nad jednaním vlády na európskej úrovni, a prostredníctvom kontroly reálne participovať na rozhodovacích procesoch EÚ. Legislatívnou úpravou kontrolného mechanizmu je zachovaná potrebná flexibilita vlády pri jednaniach na európskej úrovni. Silný parlamentný model tak na jednej strane rieši oslabené postavenie národného parlamentu v integračnom procese a zároveň vhodne zohľadňuje i povahu rozhodovacích procesov EÚ.

Na základe prevedenej empirickej analýzy možno konštatovať, že parlamentná kontrola vlády v prípade SR je limitovaná na monitorovanie vlády bez reálneho uplatňovania vplyvu. Parlament len čiastočne využíva svoj silný legislatívny potenciál. Tento záver má svoje limity, keďže predmetom práce bola len formálna kontrola vlády a vplyv môže byť vo významnej miere uplatňovaný práve neformálnymi kanálmi, čím sa otvára priestor pre ďalší výskum a hodnotenie celkového kontrolného vplyvu NRSR.

Práca na príklade NRSR potvrdzuje predpoklad, že národné parlamenty len veľmi málo využívajú svoje kontrolné legislatívne oprávnenia v praxi. Práca dopĺňa doterajší výskum národných parlamentov o podrobnú prípadovú štúdiu nového členského štátu a môže tak slúžiť ako podklad pre rozsiahlejšie komparatívne štúdie.

Použitá literatúra

Primárne zdroje

1. Ústava Slovenskej republiky z 1. 9. 1992. Zbierka zákonov č. 460/1992.
2. Ústavný zákon z 24. 7. 2004 o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie. Zbierka zákonov č. 397/2004.
3. Rokovací poriadok Národnej Rady Slovenskej republiky. Zákon č. 350/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov.

4. Mechanizmus tvorby stanovísk k návrhom právnych aktov ES a EÚ na Slovensku. Uznesenie vlády č. 1120 z 24. 11. 2004.
5. Revidovaný mechanizmus tvorby stanovísk k návrhom aktov schvaňovaných Radou EÚ v podmienkach Slovenskej republiky. Uznesenie vlády č. 884 zo 17. 10. 2007.

Dokumenty VEZ

1. Uznesenia zo schôdzí VEZ v IV. volebnom období (2006–2010) a v V. volebnom období (2010–2012).
2. Zápisnice zo schôdzí VEZ v IV. volebnom období (2006–2010) a v V. volebnom období (2010–2012).
3. Pozvánky zo schôdzí VEZ v IV. volebnom období (2006–2010) a v V. volebnom období (2010–2012).
4. Prezenčné listiny zo schôdzí VEZ v IV. volebnom období (2006–2010) a v V. volebnom období (2010–2012).

Sekundárne zdroje:

1. Arter, D. (2006). Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures.
2. Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
3. Auel, K. (2007). Adapting to Europe: Strategic Europeanization of National Parliaments. In: R. Holzhaecker, & E. Alback, *Democratic Governance and European Integration: Linking Societal and State Processes of Democracy* (157–178). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
4. Ágh, A. (2001). The EU Accession and ECE Parliaments? A Hungarian Approach. *German Policy Studies*, 1(4), 419–433. <http://www.spafef.com/file.php?id=841>
5. Bartovič, V. (2010). National Council of the Slovak Republic in the EU Agenda: Giant in Theory, Dwarf in Practice. In V. Bartovič, & D. Kriš, *The Czech and the Slovak Parliaments after the Lisbon Treaty* (47–76). Prague: EUROPEUM Institute for European Policy.

6. Hegeland, H., & Neubold, C. (2002). Parliamentary Participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with Different Approaches. *European Integration online Papers*, 6(10), 1–18.
7. Holdhacker, R. (2002). National Parliamentary Scrutiny over EU Issues. Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties. *European Union Politics*, 3(4), 459–479. <http://cup.sagepub.com/content/3/4/459.full.pdf+html>
8. Karlas, J. (2011). Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: Komparativní analýza. Praha: Nakladatelství Karolinum.
9. Kičinová, E. (2004). Národná rada Slovenskej republiky po vstupe Slovenskej republiky do EÚ. *Slovenská asociácia európskych štúdií Newsletter*.
10. Kičinová, E. (2010). Národná rada Slovenskej republiky v procese integrácie. Centre for Legal Analysis. http://www.kbdesign.sk/cia/ea_pravo_na_slovensku/original/6%20NR%20SR%20v%20proces%20integracie/PJK.htm
11. Kietz, D. (2005). What Accounts for National Divergence: The Baltic Parliaments in EU Affairs. EU – Consent: Wider Europe, Deeper Integration? Constructing Europe Network. file://localhost:/http://www.eu-consent.net/library/Award_Winner1.pdf
12. Mauer, A., & Wessels, W. (Ed.) (2001). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. Norton, P. (Ed.) (1996). *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.
13. O'Brennan, J., & Tapio, R. (Ed.) (2007). *National Parliaments Within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* New York: Routledge.
14. Pollak, J., & Slominski, P. (2003). Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 707–729.
15. Raunio, T. (2005). Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation. *Journal of*

Legislative Studies, 11(3–4), 319–342.
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13572330500348307>.

16. Rozenberg, O. (2002). *The Involvement of National Parliament in European Union Affairs: An empirical test of two variables*. Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop 16. A. *Renewal of parliaments in Europe? MPs' Behaviours and Action*.
17. Sprung, C. (2003). *National Parliamentary Scrutiny in the European Union: The German Bundestag and the French Assemblée Nationale. Key Players of Side-Shows?* Paper prepared for the EUSA Conference. Nashville, Tennessee.
<http://aei.pitt.edu/7278/1/Sprungk.pdf>
18. Zaje, D. (2008). *National Parliaments of the New Member Countries in the EU – Adaptation of the Slovene National Assembly to the New Challenges*. *Politiška misla, Cross-National Variation*. 45(5) 3–22.

http://is.muni.cz/th/219482/iss_m/Diplomova_praca.pdf

POLITIKA ŠTÁTOV EURÓPSKEJ ÚNIE VOČI IMIGRÁCIÍ Z TRETÍCH KRAJÍN PO ROKU 2000: PRÍPAD ŠVÉDSKA, NEMECKA A TALIANSKA

Mgr. Eva Sladičková

*Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd,
odbor Mezinárodní vztahy*

Spracovateľ sylabu diplomovej práce: Mgr. Eva Sladičková

Abstrakt:

Diplomová práca sa venuje imigračným politikám členských štátov EÚ, konkrétne Nemecka, Švédska a Talianska, po roku 2000. Využitím metódy komparatívnej prípadovej štúdie sa snaží na základe posovnenia imigračných politik troch skúmaných štátov určiť faktory, ktoré ovplyvňujú podobu imigračnej politiky štátu. Ďalším cieľom je odpovedať na otázku, čo determinuje úspešnosť konkrétnej imigračnej politiky. V tejto súvislosti je cieľom práce overiť nasledujúce dve hypotézy: (1) Europeizácia imigračnej politiky vedie k tomu, že politiky jednotlivých štátov sa navzájom približujú, no napriek tomu pretrvávajú rozdiely spôsobené špecifikami jednotlivých krajín. Spôsob, akým štát pristupuje k otázke imigrácie je pritom zásadnou mierou ovplyvnený nemateriálnymi faktormi, predovšetkým jeho chápaním vlastnej národnej identity a definíciou občianstva. (2) Úspešnosť imigračnej politiky závisí do veľkej miery od toho, či stanovené ciele zobhadňujú limity liberálnej demokracie a štátu vôbec. Dnešný národný štát nie je schopný kontrolovať všetok pohyb na svojom území a výrazne ovplyvniť tak globálny jav ako je migrácia. Navyše, z faktu, že sa jedná o liberálny štát, vyplývajú aj určité záväzky a predpokladané správanie, najmä v súvislosti s dodržiavaním ľudských práv. S účelom overiť prvú hypotézu posovnená autorka tri skúmané štáty z hľadiska desiatich stanovených nezávislých premenných, ako aj z hľadiska vývoja ich imigračných politik. Špeciálna pozornosť je venovaná vývoju a vplyvu imigračnej politiky EÚ. Výsledkom tejto komparácie je v princípe potvrdenie platnosti hypotézy 1 a tým, že popri definícii národnej identity a občianstva na tvorbu imigračnej politiky významne vplyva aj charakter sociálneho štátu a rozsah a charakter imigračných tokov, ktorým krajina čelí. Čo sa týka druhej hypotézy, tu sa ukazuje, že je potrebné ju rozšíriť. Nielen stanovené

ciele, ale aj prijímané opatrenia musia zohľadňovať limity liberálnej demokracie, ako aj obmedzenia vychádzajúce z charakteru existujúcich imigračných tokov a spleti záujmov rôznych aktérov, ktorí ovplyvňujú prijímanie a implementáciu imigračnej politiky.

Abstract:

This thesis deals with the immigration policies of EU member states, specifically Germany, Sweden and Italy, after year 2000. Using the method of comparative case study its goal is to identify factors that affect the shape of immigration policy of a state based on comparison of immigration policies of three examined states. Another objective is to find out, what determines the success of a particular immigration policy. In this context, the work tries to verify the following two hypotheses: (1) The Europeanization of immigration policy leads to national policies getting more similar to each other, yet still differences remain that are caused by the particularities of each country. The way a state approaches the issue of immigration is to a substantial degree influenced by non-material factors, especially her understanding of the definition of her own national identity and citizenship. (2) Success of an immigration policy largely depends on whether her objectives take into account the limits of liberal democracy and liberal state in general. Today the nation-state is not able to control all the movement on its territory and thus significantly affect such a global phenomenon as migration. Moreover, status of a liberal state implies certain commitments and expected behaviour, particularly in relation to human rights. In order to verify the first hypothesis, author compares three countries in terms of the set of ten independent variables and of the development of their immigration policies. Special attention is paid to the development and impact of EU immigration policy. The outcome of this comparison is in principle validation of hypothesis 1, while taking into account that in addition to the definition of national identity and citizenship, immigration policy is influenced also by the nature of the welfare state and the extent and nature of immigration flows that a particular country faces. Regarding the second hypothesis, there seems to be a need to extend it. Not only set goals, but also adopted measures taken in scope of immigration policy must take into account the limits of liberal democracy as well as restrictions based on the character of existing immigration flows and the interests of different stakeholders, who influence adoption and implementation of immigration policies.

Kľúčové slová:

Imigrácia, imigračná politika, Európska únia, europézácia, Nemecko, Švédsko, Taliansko

Klasifikácia JEL:

K37

Úvod

Diplomová práca sa zaoberá problematikou imigračných politik členských štátov EÚ, konkrétne Nemecka, Švédska a Talianska. Na základe porovnania situácie v týchto troch krajinách sa snaží overiť platnosť nasledujúcich dvoch hypotéz: (1) Europeizácia imigračnej politiky vedie k tomu, že politiky jednotlivých štátov sa navzájom približujú, no napriek tomu pretrvávajú rozdiely spôsobené špecifikami jednotlivých krajín. Spôsob, akým štát pristupuje k otázke imigrácie je pritom zásadnou mierou ovplyvnený nemateriálnymi faktormi, predovšetkým jeho chápaním vlastnej národnej identity a definíciou občianstva a (2) Úspešnosť imigračnej politiky závisí do veľkej miery od toho, či stanovené ciele zohľadňujú limity liberálnej demokracie a štátu vôbec. Dnešný národný štát nie je schopný kontrolovať všetok pohyb na svojom území a výrazne ovplyvniť tak globálny jav, akým je migrácia. Navyše, z faktu, že ide o liberálny štát, vyplývajú aj určité záväzky a predpokladané správanie, najmä v súvislosti s dodržiavaním ľudských práv.

1. Teoretický úvod

Práca využíva metódu komparatívnej prípadovej štúdie. Na overenie platnosti Hypotézy 1 sú medzi jednotlivými štátmi porovnávané hodnoty desiatich nezávislých premenných – europézácia a imigračná politika EÚ, definícia národnej identity, definícia občianstva, rozsah štátu blahobytu, zájmové skupiny, liberálna ústava, verejná mienka, integračná politika a stav integrácie imigrantov, situácia na trhu práce a rozsah a typ imigrácie. Nezávislou premennou sú samotné imigračné politiky, ktoré sú taktiež porovnávané. V rámci testu platnosti druhej hypotézy sa dôraz kladie na stanovené ciele

imigračných politík (nezávislá premenná) s dôrazom na ich respekt smerom k obmedzeniam plyúcim s liberálnej demokracie a ich úspešnosť (závislá premenná).

2. Imigračná politika EÚ

Zárodky imigračnej politiky EÚ možno hľadať už v roku 1957 v súvislosti s prvými krokmi kuvoľneniu pohybu osôb v rámci EHP. Aj keď imigračná politika nebola tradične považovaná za sféru, v ktorej by existovala perspektíva pre intenzívnu spoluprácu členských štátov, prijatie Schengenskej dohody vytvorilo prirodzenú potrebu istej miery koordinácie v oblasti hraničných kontrol. To, samozrejme, zahŕňa aj spoluprácu v oblasti kontroly obyvateľov tretích krajín vstupujúcich na územie Únie.

Politiky EÚ v tejto oblasti možno rozdeliť do dvoch kategórií, a to na politiky zaoberajúce sa ilegálnou a legálnou imigráciou. Aj keď možno povedať, že spolupráca v oblasti ilegálnej imigrácie je rozvinutejšia, v oboch sférach bolo prijatých viacero spoločných politík, a preto možno vo všeobecnosti hovoriť, že v rámci imigračnej politiky dochádza k stále výraznejšej komunitarizácii. V tejto súvislosti je dôležité spomenúť aj rozsiahlu spoluprácu s tretími krajinami, v rámci ktorej tak EÚ externalizuje časti zodpovednosti za kontrolu príslušníctva.

3. Imigračná politika Spolkovej republiky Nemecko

O nemeckej imigračnej politike možno povedať, že jednou z jej hlavných znakov je uctievanie nesúrodosť prijímaných opatrení. Zároveň ale nemožno opomenúť fakt, že Nemecko zaznamenalo po roku 2000 jasnú transformáciu svojej imigračnej politiky prijatím nového zákona o občianstve a následne nového imigračného zákona. Tieto legislatívne zmeny jasne poukazujú na snahu o prechod od etnickej definície národa k občianskej, ktorá však bola zatiaľ úspešná len čiastočne. Popri boji proti ilegálnej imigrácii hrá v Nemecku prím snaha o prilákanie kvalifikovanej pracovnej sily, ktorá však zatiaľ výrazné úspechy nepriniesla. Nemecko implementovalo všetky hlavné smernice EÚ v oblasti imigračnej politiky a možno povedať, že europetizácia jeho imigračnú politiku zjavne ovplyvnila.

4. Imigračná politika Švédskeho kráľovstva

Švédsko je všeobecne videné ako jedna z najliberálnejších európskych krajín a to sa týka aj jeho imigračnej politiky. Po zásadnej reforme imigračnej politiky z roku 2008 je táto riadená výlučne potrebami trhu, čo znamená, že zamestnávateľia majú možnosť určiť, koľko a akých zahraničných pracovníkov potrebujú. Vďaka jeho geografickej polohe a pomerne silnej regulácii pracovného trhu neboli Švédsko takému objemu nelegálnej imigrácie ako Nemecko (v absolútnych ani relatívnych číslach). Špecifikom je ústredná úloha azylovej a utečeneckej politiky v krajine. Švédsko implementovalo väčšinu relevantných európskych smerníc, aj keď niektoré boli prijaté až po stanovenom termíne a na prijatie iných sa ešte stále čaká. Na druhej strane, v niektorých prípadoch, ako napr. pri smernici o zjednocovaní rodín, zašlo ešte ďalej ako pôvodná norma a udelilo právo na zjednotenie i osobám, s ktorými smernica EÚ nerátala.

5. Imigračná politika Talianskej republiky

Zatiaľ čo Švédsko možno označiť za krajinu s jednou z najliberálnejších imigračných politík v rámci EÚ, Taliansko stojí skôr na opačnej strane tohto spektra. Imigrácia je tu vnímaná výrazne v intencióch národnej bezpečnosti, čo zrejme súvisí aj s faktom, že krajina čelí rozsiahlej ilegálnej imigrácii. Tá je ale zjavne do veľkej miery spôsobená práve nastavením talianskej imigračnej politiky, ktorá reguluje prísun zahraničných pracovníkov do krajiny skrz systém kvót, ktorý však nezodpovedá reálnym potrebám pracovného trhu. Snaha vyrovnat sa s pobytom veľkého množstva ilegálnych imigrantov na území krajiny pravidelnými vlnami legalizácií ich pobytu sa ukázala ako dlhodobá neúčinná pri znižovaní počtu osôb, ktorých pobyt v Taliansku je nelegálny. Navyše, potreba pravidelných legalizácií jasne poukazuje na fakt, že problém talianskej imigračnej politiky je štruktúrny. Taliansko prilákalo pozornosť svetovej verejnosti aj svojim represívnym postupom voči imigrantom prichádzajúcim z krajín skrz Stredozemné more, najmä počas tzv. Arabskej jari.

6. Porovnanie imigračných politík Spolkovej republiky Nemecko, Švédskoho kráľovstva a Talianskej republiky – ktoré faktory sú kľúčové pri tvorbe imigračnej politiky?

Na základe porovnania obsahovej stránky imigračných politík v jednotlivých krajinách rovnako ako situácie v rámci stanovených nezávislých premenných sa možno vysloviť k platnosti prvej hypotézy. Tu autorka dospela k záveru, že europeizácia skutočne je faktorom vediacim k zblížovaniu imigračných politík členských štátov. Na druhej strane, aj keď dochádza k prijímaniu analogických legislatívnych opatrení, vlastný charakter imigračných politík jednotlivých štátov zostáva odlišný. Vylúčiac premenné, v ktorých sú si Nemecko, Švédsko a Taliansko podobné, ako možné príčiny sa skutočne zdá, že táto situácia je spôsobená identitárnymi faktormi, teda odlišným vnímaním národnej identity a občianstva trocha sledovanými štátmi. Miera otvorenosti ich politík v tejto oblasti totiž korešponduje s charakterom ich imigračných politík ako celku. Ukázalo sa však, že okrem týchto dvoch faktorov vplyva na imigračnú politiku aj rozsah a charakter sociálneho štátu v danej krajine, pričom úlohu tu zohrávajú skôr jeho kvalitatívne ako kvantitatívne charakteristiky. Opomenúť nemožno ani samotný charakter imigrácie, ktorej štáty čelia, keďže imigračné politiky naň vo veľkej miere reagujú. Skúmaním imigračných politík troch štátov autorka navyše zistila, že ďalším faktorom, ktorý ovplyvňuje ich charakter a pôvodne nebol braný do úvahy, je sekuritizácia imigrácie ako témy. Tento faktor však nezapríčňuje rozdiely medzi politikami a mieru, v akej sa prejavuje, v zisade zodpovedá ich celkovému charakteru. Každopádne je napriek pretrvávajúcim rozdielom nutné zdôrazniť, že trendom je jednoznačne zblížovanie imigračných politík členských štátov EÚ v čase. Zblížovanie ale neznamená identickosť týchto politík.

7. Ako by mala vyzerať úspešná imigračná politika?

Čo sa týka platnosti druhej hypotézy, ukázalo sa, že vymedzenie v nej obsahnaté bolo pomerne úzke a nepostihovalo problematiku determinantov úspešnosti imigračnej politiky v celej šírke. Vhodnejšie ako hovoriť výlučne o cieľoch sa javí hovoriť o cieľoch a prijímaných opatreniach, ktoré musia okrem limitov liberálnej demokracie brať do úvahy aj existujúce imigračné toky, ktorým krajina čelí. Ďalším

dôležitým faktorom ovplyvňujúcim úspešnosť imigračnej politiky sú záujmy rôznych aktérov, ktorí ovplyvňujú prijímanie a implementáciu týchto politík. Navrhujúce na tieto záujmy možno povedať, že zrejme najdôležitejším princípom, ktorým by sa štát mal pri tvorbe imigračnej politiky riadiť, je, že preháňaná reštriktívnosť je vo výsledku kontraproduktívna a spravidla nevedie k obmedzeniu imigrácie. Skôr môže mať za následok nárast ilegálnej imigrácie, čo v konečnom dôsledku znižuje možnosť štátu kontrolovať pohyb na svojom území a podmieňuje len ďalší nárast reštriktívnosti. Takto sa imigračné politiky dostávajú do začarovaného kruhu, kedy je štát sarnotný čiastočne zodpovedný za charakter imigrácie, proti ktorému bojuje. Jediným efektom reštriktívnych politík je, že štát sa sám oberá o možnosť imigráciu efektívne riadiť a kontrolovať. Ako omnoho zmysluplnejší prístup sa preto javí akceptácia charakteru imigračných tokov, ktorým štát čelí a práca s nimi. Nemožno pritom zabúdať na to, že imigrácia ovplyvňuje aj ďalšie politiky ako sociálna a pracovná politika. Aj tieto teda musia byť tvorené s ohľadom na cieľ imigračnej politiky. V neposlednom rade je tiež dôležité, aby bola imigračná politika vyvážená a aby bola rovnaká pozornosť venovaná legálnej i ilegálnej imigrácii, ako aj možnostiam na usadenie sa prichádzajúcich imigrantov.

Záver

Celkovo možno povedať, že na úrovni EÚ zjavne dochádza k procesu konvergencie imigračných politík členských štátov. To je spôsobené predovšetkým absenciou vnútorných hraníc Únie, ktorá vytvára prirodzené tlak na užšiu spoluprácu členských štátov v oblasti kontroly pohybu osôb v rámci Únie, ako aj ich vstupu na jej územie. Sú to práve tieto oblasti, kde došlo doposiaľ k najvýraznejšiemu pokroku v spolupráci a pokračovanie tohto trendu možno očakávať aj naďalej. Naopak, v oblasti kontroly legálnej imigrácie k tak významnému pokroku v rámci kooperácie nedošlo. Zatiaľ čo spoločný postup v boji proti nelegálnej imigrácii má z pohľadu štátov značnú logiku, neexistencia vnútorných hraníc Únie nie je faktorom, ktorý by sám o sebe vytvoril tlak na koordináciu v oblasti legálnej imigrácie. Na druhej strane, z dlhodobého hľadiska možno pozorovať, že na úrovni EÚ dochádza k neustálemu prehĺbovaniu integrácie, preto sa dá predpokladať, že v konečnom dôsledku sa európska imigračná politika rozšíri na všetky

oblasti pokrývané národnými politikami. Je ale zjavné, že pôjde skôr o dlhodobý proces. Zároveň je ale nutné podotknúť, že, ako ukazuje aj vývoj v Nemecku, Švédsku a Taliansku, ani rozvoj imigračnej politiky EÚ a europeizácia neznamenajú, že politiky členských štátov by sa stávali totálnymi. Predovšetkým oblasti ako celkový charakter imigračnej politiky, prístup k imigrantom a konceptualizácia imigrácie sú ovplyvňované predovšetkým nemateriálnymi faktormi ako národná identita či definícia občianstva. To vedie k tomu, že napriek analógickosti mnohých legislatívnych noriem si národné politiky stále zachovávajú svoj partikulárny charakter.

Použitá literatúra

1. Bade, K. J. et al. 2007. *Encyklopädie Migration in Europa: vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Paderborn: Schöningh.
2. Barša, P.; Baešová, A. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav. Bochman et al. 2012
3. Brochmann, G.; Hagelund, K.; Borevi, H.; Jansson, V.; Petersen, K. 2012. *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010*. New York: Palgrave Macmillan.
4. Castles, S.; Hansen, P.; Schierup, C. U. 2006. *Migration, Citizenship, and the European Welfare State. A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
5. Cornelius, W. A. et al. 2004. *Controlling immigration: a global perspective*. Stanford: Stanford University Press.
6. Dell'Olio, F. 2004. „Immigration and Immigrant Policy in Italy and the UK: Is Housing Policy a Barrier to a Common Approach Towards Immigration in the EU?“ *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (1), 107–128.
7. Han, P. 2010. *Sociologie der Migration: Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
8. Guindon, V.; Lahav, G. eds. 2006. *Immigration policy in Europe: the politics of control*. London: Routledge.

9. Luft, S. 2009. *Staat und Migration: Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
10. Nascimbene, B. 2010. „Die italienische Einwanderungs- und Asylpolitik – völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte – die aktuelle Reformdiskussion – die jüngsten Umsetzungsmaßnahmen.“ In: *Immigration and Integration: Völkerrechtliche und europarechtliche Antworten auf eine zentrale Herausforderung der Zeit*. Hilpold, P.; Penzthoner, C. eds. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 205–235.
11. Oldman, P. 2005. *Migration Policies and Political Participation: Inclusion or Intrusion in Western Europe?* New York: Palgrave Macmillan.
12. Palme, J.; Tamas, K. eds. 2006. *Globalizing Migration Regimes*. Aldershot: Ashgate Publishing.
13. Parkes, R. 2010. *European Migration Policy from Amsterdam to Lisbon: The End of the responsibility decade?* Baden-Baden: NomosVerlagsgesellschaft.
14. Parsons, C. A.; Smeeding, T. M. eds. 2006. *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Pohl, C. 2008. *Immigration, Integration and Return Migration in Germany*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
16. Süßmuth, B. 2009. „The Future of Migration and Integration Policy in Germany.“ Paper presented at Transatlantic Council on Migration Meeting held in May 2009 in Bellagio, Italy. Dostupné on-line (<http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-GermanPolicy.pdf>), overené k 19. 5. 2013.
17. Triandafyllidou, A. 2007. „Mediterranean Migrations: Problems and Prospects for Greece and Italy in the Twenty-first Century.“ *Mediterranean Politics*, 12 (1), 77–84.

http://ekis.cuni.cz/F/5EPMIPBF99SYB3PB7FB8XUGUM335FDYIV84U47Q1TU71GT7HRLK-03752?file=full-set-set&set_number=002190&set_entry=000012&format=999

REGULACE V ZEMĚDĚLSTVÍ – APLIKACE NA TRH S MLÉKEM

*Mgr. Ing. Tereza Voborníková
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta,
obor Právo a právní věda*

Zpracovatel sylabu diplomové práce: Mgr. Ing. Tereza Voborníková

Abstrakt:

Regulace jsou častým předmětem zájmu ekonomů. Někteří je kritizují, protože deformují trh. Jiní oceňují redistribuci bohatství, ke které díky nim dochází. Cílem této práce je analyzovat regulace v zemědělství, konkrétně na trhu s mlékem. Tuto část zemědělského trhu považuji za zajímavou hned z několika důvodů. Mléko je produktem denní potřeby a je jen špatně substituovatelné, ale i přesto zde existují hned dvě úrovně regulace – česká a evropská. Práci tvoří celkem šest kapitol, směřujících od obecného ke konkrétnímu. Použita je zejména metoda popisná a historická. Využití je interdisciplinární přístup. Snažím se ověřit závěry tak, že vysvětlují důvody vzniku regulace a její zásadní problémy. Je učiněn i pokus o odhad budoucího vývoje regulací, vytvářím doporučení pro další směřování zemědělských politik. Překvapivě si nemyslím, že je nutná rychlá liberalizace celého trhu, prosazují ale cílelost a transparentnost.

Abstract:

Regulations are often an object of interest of the economists. Some of them criticize regulations because they deform the market. The others appreciate their ability to redistribute the wealth in the society. The purpose of my thesis is to analyze the regulations in a specific agriculture market – production of milk. I supposed this part of agriculture market to be very interesting. There are some reasons: milk is a product of daily requirement, it is hardly to substitute, but still there are two levels of regulation – the European and the Czech one. The thesis is composed of six chapters. They are ordered from the general to particular facts. The used methods are mainly description and historical method. Interdisciplinary approach is also used. The conclusions are proved and the reasons for regulation creating as well as its main problems are described. There are some predictions of the future development

and the last chapter brings recommendations. Surprisingly I do not think that the quick liberalization is the solution. The most important is to make the agriculture policies more transparent and targeted. Otherwise they are just waste of money.

Clíčová slova:

společná zemědělská politika, regulace, mléko

Klasifikace JEL:

L510, Q180, Q100

Úvod

Na hodinách ekonomie neustále slycháme, že regulace jsou špatné. Hlavně podle názoru liberálních ekonomů představují největší zlo, zásah do volného fungování trhu. Díky nim jsou současně trhy pokřivené a neefektivně alokují zdroje. Na hodinách práva se učíme, kde jsou tyto regulace právně zakotveny a jak jsou odůvodněny, případně jak je jednou budeme tvořit, pokud se dostaneme mezi zákonodávce. Zatímco v jiných společenskovědních oborech jsou možná zásahy státu do života jednotlivce odůvodnitelné – například je jimi poskytována ochrana slabší straně nebo ochrana určitých hodnot, které jsou pro naši společnost zásadní – v oblasti hospodářského života jsou dle mého názoru naprosto neopodstatněné. Ve své práci se pokusím tento svůj názor obhájit tak, abych nebyla považována za stoupence extrémního ekonomického liberalismu, jímž ve skutečnosti nejsem. Mým cílem je ukázat, že nadměrná legislativa, nadměrná „pomoc“ a zásahy ve skutečnosti ekonomice neprospívají, a to na konkrétní legislativě i konkrétním zemědělském odvětví – mlékařství. Toto odvětví jsem si vybrala z několika důvodů. Hlavním z nich je, že je regulováno hned na dvou úrovních – evropské a české. Evropská regulace je uskutečňována skrze společnou zemědělskou politiku. Ta bývá často předmětem kritiky, hlavně pro její finanční náročnost. Jak ale ukáže moje práce, označovat společnou zemědělskou politiku za „největší regulační zlo“ by nebylo správné. Společná zemědělská politika se již od svého vzniku neustále vyvíjí, snaží se přizpůsobovat tržní situaci a experimentuje s opatřeními na trhu. I díky tomuto neustálému vývoji je moje téma velmi aktuální. Naproti tomu některá z regulačních opatření na české úrovni byla zave-

dena ještě před našim vstupem do Evropské unie a od té doby se nezměnila. Dále si myslím, že trh s mlékem je pro mě příklady velmi vhodné, zvláště proto, že jeho produkty většina z nás denně konzumuje a změny na tomto trhu tak zasahují do života každého z nás, aniž bychom měli šanci je nějak ovlivnit.

Při svém výzkumu budu využívat hlavně metodu popisnou, pokusím se o analogii a metodu *ad absurdum*, hojně využívanou mým žurnalistickým vzorem Frédéricem Bastiatem. Komparaci ekonomických východisek s realitou společné zemědělské politiky Evropské unie zhodnotím, jsou-li prostředky na tuto politiku vynakládány účelně. Zjistím, jaké jsou historické základy této politiky, jak se vyvíjela a jak funguje nyní. Vyhledám její legislativní zakotvení, nastíním její důležitost. Uplatním interdisciplinární přístup, když se pokusím na politický problém utváření zemědělské politiky podívat z ekonomického hlediska.

Abych své názory podložila, pokusím se vyhledat konkrétní data o tom, jak regulace ovlivňuje trh s mlékem v České republice a dokázat tak teoretické poznatky z předchozích částí práce. Díky nim na závěr vyslovím doporučení pro společnou zemědělskou politiku i pro trh s mlékem. Bude výsledkem mé práce doporučení veškerou regulaci zrušit?

I. Teorie regulace

Pojem regulace obecně chápeme jako určité usměrňování nebo řízení činnosti pod vedením nějakého regulátora, kterým může být člověk nebo státní orgán. V ekonomickém kontextu je regulace určitým zásahem státu do ekonomiky, který se uskutečňuje různými způsoby – dotacemi, subwencemi, stanovením cenových stropů nebo cenových podlah, uvalováním daní, ale třeba i prostřednictvím hygienických norem. Tato opatření mají povětšinou nějaký ekonomický základ a prosazována jsou pomocí administrativních a právních nástrojů. Děje se tak ve většině zemí světa. Mnoho autorů zaměšnává otázku, proč jsou vůbec regulace zaváděny. Jsou potřebné? Jaké jsou jejich důsledky? A kdo má na jejich vzniku zájem?

Velmi často je nutnost regulace vysvětlována tzv. selháním trhu. Když se lidem zdá, že trh v nějaké oblasti nefunguje „tak, jak by měl“, často volají po státním zásahu, který by problém vyřešil. Lidé chápí problémy řešit hned, na což politici rádi zareagují, protože potřebují

hlasy voličů v následujícím období a splní-li jejich přání, předpokládají, že jejich hlasy obdrží. Toto chování politiků a voličů na politickém trhu vysvětluje třeba škola veřejné volby. Ve skutečnosti je problém v tom, že trh neselhává. Trh není živá jednající bytost, nemá své vlastní cíle, v jejichž plnění by mohl selhat. Selháním trhu není možné zavádění regulace do ekonomiky dost dobře odůvodnit.

Dalším často zmiňovaným ekonomickým zdůvodněním regulace je teorie veřejného zájmu. Avšak ani ta nemůže uspokojivě odůvodnit zavádění regulací do ekonomiky. Stejně jako u teorie selhávání trhu staví na základním předpokladu, že trhy jsou neefektivní a slabé a že je zde tedy nutnost státních zásahů proto, aby byla sjednána náprava. Odlišnost od teorie selhávání trhu je však v tom, že ona náprava má být prováděna ve veřejném zájmu a že pro stát nepředstavuje naprosto žádné náklady. V literatuře ani legislativě ale není možné najít jednoznačnou definici veřejného zájmu. A nemůžeme-li něco jednoznačně definovat, pak by tím neměly být tak závažné zásahy, jako jsou regulace, odůvodňovány.

Základem hospodářské politiky státa bývá velmi často tvrzení, že je třeba činit zásahy do fungování trhů v souvislosti se zachováním hospodářské soutěže a konkurence. Toto tvrzení se stalo jakousi mantrou ekonomů, doplněné sloganem: konkurence je hnací silou ekonomiky. Hned po nich ovšem následuje další konstatování, a sice že dokonalá konkurence funguje pouze na dokonalých trzích, přičemž takové ve skutečném světě málokdy existují. A protože většina reálných trhů je nedokonalých, je třeba zásahů státa, tedy regulace. Právě ochrana hospodářské soutěže může být relevantní odpovědí na naši otázku, proč jsou zaváděny regulace. Hospodářská politika může zavádění regulací takto odůvodnit, avšak z ekonomického hlediska je tato argumentace chybná, protože státní zásah ve skutečnosti lidnou hospodářskou soutěž neochrání. S ochranou hospodářské soutěže souvisí i další často zmiňovaná obhajoba regulace – monopol a přirozený monopol. Výrobce zde má možnost ovlivnit cenu tak, že se stává tzv. tvůrcem ceny a uspokojuje celou poptávku na trhu sám. Ceny monopolu bývají zpravidla vyšší a vyráběné množství nižší, než by bylo v ideálním stavu dokonalé konkurence. Proto stát musí zasáhnout a spotřebitele před tímto neblahým dopady ochránit – nejlépe daňovou politikou, státním vlastnictvím monopolu, regulací monopolní ceny či zisku nebo nějakým antimonopolním zákonodárstvím. Za odůvodnění regulace však monopol, a to ani přirozený, vlivní ekonomové nepovažují. Neexistují jasné argumenty na její podporu. Někteří ekonomové dokonce tvrdí, že

tato ekonomická teorie vznikla *ex post* – tedy až po té, co byly administrativně zřízeny monopoly – aby situaci na trhu nějak vysvětlila.

Jediná ekonomicky relevantní a přijatelná odpověď na otázku proč jsou regulace do ekonomiky zaváděny je teorie zájmových skupin (*costure theory*). Zjednodušeně nám tato teorie říká, že politici prosazují určitá opatření proto, aby vyhověli skupině lidí, jež jim v době volby pomůže opět usadnout za ošře státní. Pokud tuto ekonomickou teorii přijmeme jako jediné relevantní vysvětlení regulací, mohou se nám zdát pro ekonomiku naprosto nepotřebné, a jejich důsledky značně neefektivní. V dalších částech práce si neefektivitu ukážeme na příkladu jednoho zemědělského sektoru – trhu s mlékem.

2. Regulace v zemědělství na úrovni Evropské unie

Důvody, proč se regulacemi v zemědělství na úrovni Evropské unie zabývat, jsou zřejmé. Na společnou zemědělskou politiku (dále též SZP) je v Evropské unii vynaložena téměř polovina rozpočtu.⁽²⁾ A přesto nedosahuje židných zážných výsledků, spíše naopak. Ptáte se proč? Základní problém je v tom, že je společná pro všech sedmadvacet států, přičemž každý z nich má ale jiné přírodní podmínky. To působí problémy při sjednocování, ale zároveň se jedná o jeden z hlavních argumentů zákonodárců prosazujících společnou úpravu – podmínky pro zemědělství nejsou ve všech státech stejné, proto bychom měli zemědělcům pomoci. Díky štedré politice navíc podpoříme osídlení méně rozvinutých oblastí, zvýšíme životní úroveň zemědělců, prospějeme životnímu prostředí, získáme potravinovou soběstačnost (což je argument, který nám zbyl z doby po druhé světové válce, kdy potravinová soběstačnost byla skutečně potřebná), podpoříme konkurenceschopnost našich producentů a zmírníme dopady nedokonalé konkurence. Když doplním, že v zemědělství v Evropské unii je dnes zaměstnáno asi 6 % obyvatel (přičemž jejich počet rok od roku klesá), možná vám přijde na mysl výše uvedená teorie zájmových skupin. Tou však překvapivě

⁽²⁾ Pro úplnost je nutné dodat, že EU si je vůlema vysokých výdajů právě na tuto politiku a snaží se je systematicky snižovat. Zatímco v roce 1984 bylo na SZP vynaloženo asi 71 % z celkového rozpočtu EU, v současné době je vynakládáno „jen“ průměrně 43 %. Což ale například v roce 2010 představovalo částku 59,5 miliardy EUR. Použití údajů jsou z internetových stránek Evropské komise dostupných na <http://ec.europa.eu>.

nejdou zemědělci, ale, jak ukázal výzkum, skupina bohatých a politicky vlivných obyvatel Evropy (nejčastěji přímo se angažující politici). Tak tomu ovšem vždy nebylo. Myšlenka společné zemědělské politiky je již poměrně stará a na jejím začátku stály kromě zájmů jednotlivých států i zájmy velmi bohaté, jako třeba zajištění potravinové soběstačnosti pro válkou poničenou Evropu. Proč se ale tato politika změnila do dnešní podoby? Na to se snaží odpovědět tato kapitola pomocí vysvětlení základních nástrojů a principů společné zemědělské politiky.

3. Regulace na trhu s mlékem

Protože je trh s mlékem jedním z nejvíce regulovaných, a to jak na úrovni evropské, tak na úrovni české, věnuje se tato kapitola průzkumu všech dostupných či nedávno zrušených regulací na tomto trhu. Všechny se pokouší zhodnotit z ekonomického hlediska i popsat, kde jsou legislativně zakotveny. Nejvýznamnější regulace jsou zcela jasně mléčné kvóty, ale výzkum se věnuje i „populárním“ regulacím typu podpora školního mléka nebo podpora při výrobě eukrájských výrobků a zmrzliny. Celkem hodnotí šestnáct různých druhů regulace, což samo o sobě vypovídá o nadměrné legislativní a dostačující aktivitě v této oblasti.

4. Mléčný balíček – reforma regulací

V letech 2007 a 2008 postihla mlékařenskou odvětví krize. Klesající poptávka, zvyšující se ceny a nejistota spojená s plánovaným zrušením mléčných kvót vyhnala zemědělce do ulic a na pole, kde demonstrativně vylévali mléko. Tato situace přiměla Evropskou unii, aby zkontrolovala toto odvětví. Výsledkem kontroly z listopadu 2008 byl závěr, že v době krize prokázaly nástroje tzv. „bezpečnostní sítě“ svou účinnost, ale že v regulaci daného odvětví jsou určité nedostatky. Proto byla komisařem pro zemědělství a rozvoj venkova zřízena skupina odborníků na vysoké úrovni pro mléko.⁽¹⁾ Na základě poznatků

⁽¹⁾ Otázkou je, zda vůbec bylo dobře podobnou expertní skupinu sestavovat. Tato skupina uskutečnila od října 2009 do června 2010 celkem deset zasedání a navrhla celkem 7 doporučení. Za to byla zaplácena z evropského rozpočtu. Z kapitoly 2.6 Budoucí vývoj ale jasně vyplývá, že v daném ob-

získaných od expertní skupiny pak Evropský parlament na zasedání 15. 2. 2012 schválil legislativní usnesení. Bohužel se však usnesení soustředilo pouze na zvýšení transparentnosti, strukturu trhu a jeho účastníky, mezioborové organizace a smluvní vztahy, což pro toto odvětví nebylo až tak přínosné.

5. Zhodnocení regulace

Abych své názory podložila, pokusila jsem se vyhledat konkrétní data o tom, jak regulace ovlivňuje trh s mlékem v České republice a dokázat tak teoretické poznatky z předchozích částí práce. Na otázku, zda i v České republice dostávají velcí zemědělci větší podpora než malí, byla nalezená odpověď kladná. Podle získaných údajů nejmenší zemědělce v České republice získal za rok 2009 průměrnou podporu ve výši 294,7 EUR. To je přímo směšné, v porovnání se 719 985,7 EUR, které získal největší zemědělec v České republice za rok 2009. Protože nejvíce peněz z přímých podpor v České republice získává skupina 70 subjektů, potvrzuje se i teze, že v České republice působí na trhu s mlékem zájmové skupiny. Tezi o tom, že regulace zvyšují domácí cenu oproti ceně na světových trzích, nemohou data dokázat 100%, protože tato problematika je mnohem složitější a působí zde mnoho faktorů, které nebylo možné do této práce obsáhnout. Přesto však můžeme v této části práce vyslovit závěr, že cena na trzích, které jsou regulované, byla v minulých letech většinou vyšší, vlnu však v tomto případě nelze plně svalovat pouze na regulaci. Pozitivně dopadl výzkum v oblasti počtu dojnic. Podle předpokladů měl počet dojnic v České republice stoupnout, neboť na ně byla vyplácena finanční podpora. Na základě zkoumaných dat je ale možné konstatovat, že vyplácení podpory nepříspělo zvrát v dlouhodobém vývoji, ale taky evidentně nedošlo k žádnému dohýbní renty, což je pozitivní. Dalším zkoumaným kritériem byla potravinová soběstačnost, ukazatel významný už při vzniku společné zemědělské politiky. Jak se ukázalo, v současném regulovaném systému je v oblasti mléka Česká republika

dobí ještě nebyla stanovena společná zemědělská politika jako celek. Nebyl vůbec jasný její další vývoj. Proč tedy byla vytvořena speciální skupina v jednom odvětví, když nebylo jasné, kam bude směřovat politika jako celek? Není skupina odbočnická jen další zájmovou skupinou profitující na regulacích mléka?

naprosto soběstačná. Domácí produkce dokáže plně uspokojit domácí poptávku. Vývoz výrobků je dlouhodobě vyšší než dovoz. Což je pro stát výhodné, neboť vyváží výrobky s přidanou hodnotou, které může na zahraničních trzích prodat draž než mléčnou surovinu a naopak zbytečně nedováží drahé finální výrobky. Negativní ovšem je, že se dovoz zvyšuje a že se zvyšuje i podíl dovozu na domácí spotřebě. Nejvíce v současné době dovážíme sýry a zakysaných mléčných výrobků.

Z této kapitoly tak bylo možné učinit několik závěrů – dopady regulace nejsou vždy takové, jaké jsme zamýšleli a odhadnout je předem je tak těžké, že se to ne vždy povede.

6. Doporučení pro společnou zemědělskou politiku a trh s mlékem

Z ekonomického hlediska by bylo nejjednodušší navrhnout úplnou liberalizaci zemědělských trhů jako ideální zemědělskou politiku. Liberalizace by krátkodobě mohla pomoci oživit hospodářství a mohla by být dobrá i pro země třetího světa, které by bez omezení mohly dovážet do Evropy svoji produkci. V současné Evropě však úplná liberalizace není možná. Je nutné si uvědomit, že zemědělství je strategickým odvětvím jak v rámci celé Evropy, tak i v jednotlivých státech. Jeho prostřednictvím se totiž zajišťuje tzv. potravinová bezpečnost. Ta na jedné straně znamená silný fyzický a ekonomický přístup lidí k potravě, ale můžeme si pod ní představit i schopnost jednotlivých států (respektive regionů v případě Evropské unie) uživit svoje občany vlastními produkty, potravinovou soběstačnost. Díky ní je možné zajistit výživu obyvatelstva, ale i určitou pozici na mezinárodní politické scéně. Úplná a náhlá liberalizace není vhodná i z dalších důvodů. Pokud by se ze dne na den všechny zemědělské trhy liberalizovaly, na evropský trh by začaly proudit levnější komodity ze třetích zemí. To by sice znamenalo snížení cen pro spotřebitele, na druhou stranu by ale pravděpodobně došlo k dočasnému zhroutilí zemědělství. Nižší ceny by totiž zapříčinily krach společností, které na trhu přežily jen díky nejrůznějším podporám a vysokým cenám. Takové společnosti by díky liberalizaci musely opustit odvětví, a tak by vznikla nechtěná nezaměstnanost. Je však nutné posoudit, co je pro nás větším problémem. Nově vzniklá nezaměstnanost nebo současně „sponzorování“ neekonomicky se chovajících subjektů? Ekonomické zdraví subjektů, které podporujeme ze společných peněz je vůbec zajímavou otázkou. V evropských institu-

cích se mu nevěnuje žádná pozornost, a tak peníze může získat prakticky kdokoli.

Naším hlavním cílem by mělo být, aby zemědělská politika byla cílenější. Pokud nemůžeme veškeré podpory zrušit, stanovme závazně, komu je chceme vyplácet a za jakých podmínek a pak dbejme na dodržování těchto stanovených pravidel. S tím souvisí i nutnost učinit systém vyplácení podpor ze společné zemědělské politiky transparentnějším. Problém totiž není v tom, že jsme se rozhodli peníze vyplácet. Problém je, že jsme se společně, prostřednictvím našich volených zástupců, rozhodli peníze vyplácet drobným chudým zemědělcům a rodinným podnikům, jenže ve skutečnosti je dostávají nadnárodní koncerny, bohatí lidé a bohažel i námi volení zástupci, kteří by při tvorbě politiky měli být objektivní.

Shrneme-li, k úplné liberalizaci v současné politické situaci dojít nemůžeme, i když z ekonomického hlediska by to jistě bylo nejlepším řešením. Zejména kvůli vysokým výdajům v rámci společné zemědělské politiky by ale k alespoň částečné liberalizaci dojít mělo. Mělo by se tak ale dít postupně a hlavně koncepčně. Podpor by mělo být vypláceno menší množství (ideálně jedna, stejná ve všech členských státech), měly by být vypláceny přímo té skupině, které díky nim chceme pomoci. Řešení by nemělo být administrativně složité, aby nedocházelo k přívání a aby nebyla dána příležitost pro působení zájmových skupin.

Závěr

Jak bylo popsáno v úvodu, cílem mé práce bylo ukázat, že nadměrná legislativa, nadměrná „pomoc“ a zásahy ve skutečnosti ekonomice neprospívají, a to na konkrétní legislativě i konkrétním zemědělském odvětví – mléčárenství. Chtěla jsem zjistit, proč jsou vůbec tyto regulace do ekonomik zaváděny, jestli jsou potřebné a jaké jsou jejich důsledky. Proto jsem na začátku své práce zkoumala ekonomické teorie regulace. Zjistila jsem, že regulace mohou být zaváděny z několika ekonomických důvodů – protože trh selhává, zavedení je ve veřejném zájmu, existují tu zájmové skupiny, politici se snaží ochránitov hospodářskou soutěž nebo se na ňu selháváme s monopoly a přirozenými monopoly. Po kritickém zhodnocení výše uvedených ekonomických teorií jsem dospěla k závěru, že regulace jsou v současné době zaváděny zejména kvůli tlaku zájmových skupin a tento závěr mne jen utvrdil

v mé původní tezi o tom, že liberalizace bude nejlepším řešením a regulace je špatná.

Ve svém zkoumání jsem pokračovala tak, že jsem se zaměřila na regulace na úrovni Evropské unie. Společná zemědělská politika je jednou z vůbec neproblematičtějších evropských politik. Je na ni vynaloženo velké množství společných peněz a je stejná pro všech 27 členských států, přestože každý z nich má jiné přírodní podmínky. I proto bylo už od počátku této integrace složité dohodnout se na její konkrétní podobě. V době, kdy byla zaváděna, měla však Evropa v živé paměti hrůzy druhé světové války a nedostatek potravin, což byl možná jeden z důvodů, proč nakonec k dohodě došlo. Bezpečně však ukázalo, že principy a nástroje po zavedení do ekonomik nefungují tak, jak by měly. Společná zemědělská politika měla pomoci malým rodinným farmám, ale ve skutečnosti z ní již několik desítek let profitují nadnárodní kolosy nebo velmi bohatí lidé. Ti tak přicházejí k velkým majetkům, což by samo o sobě neznamenal problém. Je přirozené, že ve společnosti je někdo bohatý a někdo chudý. Nepřirozené ale je, že na bohaté se pomocí svých příspěvků do společných zemědělských fondů skládají i ti nejchudší. Zásady na trhu tedy způsobily nechtěnou redistribuci bohatství. Mimo to došlo i k tzv. regresivní dani na potraviny. V této části práce se však začala objevovat i první pozitivní, která regulace přinesla. Rozvoj techniky, mechanizace výroby, růst produktivity práce. Již v této části se začalo ukazovat, že prosazovat liberalizaci jako nejlepší řešení pro zemědělské a mlékařské trhy nebude úplně nejlepší řešení.

Třetí kapitola zaměřená na konkrétní regulace na trhu s mlékem potvrdila původní závěry o nadměrné legislativě. U jednotlivých podpor pak bylo možné vyléčit výše uvedené ekonomické nefese. Například u tzv. školního mléka je vidět teorie zájmových skupin v praxi, když v České republice si celou podporu rozdělují pouze sedm dodavatelů. Zatímco v podkapitole 2.3 byla přímá podpora mezi nástroji společné zemědělské politiky vysvětlena jako podpora, která se užívá u výrobků, jejichž produkce je pro soukromníky nevýhodná, ale o jejíž zachování z nějakého důvodu stojíme, v kapitole o konkrétních regulacích se ukázalo, že v praxi to tak nefunguje. Přímé podpory jsou totiž vypláceny plošně. Znamená to, že nejvíce stojíme o zachování plochy a farem? Možná, každopádně tento způsob vyplácení není nejvhodnější.

Případů, kdy ekonomické nástroje reagují po zavedení do praxe jinak, než bylo předpokládáno, je v této oblasti více. Proto je hlavním doporučením pro budoucí vývoj v této oblasti cílenost. Na tom se shodnou politici napříč spektrem. I když konkrétní budoucnost těchto regu-

laci není jasná. I když politika je věci mnoha kompromisů, měla by být hlavně koncepční. Pokud se rozhodneme liberalizovat, liberalizujeme, pokud se rozhodneme regulovat, pak buďme důslední. To je současný problém mléčných květ. I když se již dlouho ví, že budou v roce 2015 zrušeny, v rámci tzv. mléčného balíčku byla přijata nová regulační opatření, aby liberalizace trhu nebyla moc náhlá a bolestivá. Takové jednání je nekoncepční a to je určitě špatně.

I když jsem v rámci své práce dospěla k závěru, že regulace ekonomice neprospívají, nemyslím si, že náhlá a úplná liberalizace je nyní nejlepším řešením. Regulace přinesla do ekonomiky i určitá pozitivna. Po válce zajistila rozvoj technologií a investice, potravinovou soběstačnost. Zároveň ale zvýšila ceny pro spotřebitele a díky ní se plynula společnými penězi. To je v současné době asi největším problémem – platíme bohatým lidem, obrovskému administrativnímu aparátu a neefektivním podnikům. To jsou hlavní problémy, se kterými by se zemědělská politika, ať už na úrovni zemědělství jako celku nebo na úrovni mlékařství, měla vyrovnat. Regulace by měly být zaměřeny konkrétně a měly by být transparentní. Měla by existovat určitá koncepce, která by měla být důsledně dodržována a celkově by se měla politika vyplácení podpor značně zjednodušit. Není přece nutné vyplácet desítky podpor, když jedna, cílená, prospěje daleko více.

Můj osobní názor na liberalizaci zemědělských trhů se v současné době změnil. Nemyslím si, že svobodný obchod by situaci zlepšil. Naopak. Jsem pro to, aby bylo politicky stanoveno, že budeme určitou skupinu lidí podporovat. Pojďme ale stanovit takovou skupinu transparentně. Přispívajme zemědělcům, postiženým lidem, přispívajme na obnovu životního prostředí (na co přispívat je otázkou politicko-filosofickou, kterou by měli vyřešit politici). Nesnažme se ale pod vlivem nejrůznějších zájmových skupin vytvářet spleť financování. Pokud někomu chceme přispívat, udělejme to jednoduchým, průhledným způsobem. Taková hospodářská politika bude úspěšná a efektivní. Nikoli složitý systém podpor, jaký nyní existuje v zemědělské politice.

Použitá literatura

- [1] BALDWIN, Richard, WYPOLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada, 2008.

- [2] Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o smluvní vztahy v odvětví mléka a mléčných výrobkách.
- [3] Euroskop.cz. *Zemědělství a rybolov v únoru 2012*. [cit. 2012-3-28] Dostupné z [www:](http://www.euroskop.cz/13/20459/clanek/zemedelstvi-a-rybolov-v-unoru-2012/)
<http://www.euroskop.cz/13/20459/clanek/zemedelstvi-a-rybolov-v-unoru-2012/>
- [4] NEUMANN, Pavel. *Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace*. Praha: Oeconomica, 2004.
- [5] Ministerstvo zemědělství. *Finál, vývoj a reformy Společné zemědělské politiky*. [cit. 2012-3-14] Dostupné z [www:](http://cagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/zahranicni-vztahy/er-a-evropska-unie/vznik-vyvoj-a-reformy-pravidel-szp/vznik-vyvoj-a-reformy-spolecne.html)
<http://cagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/zahranicni-vztahy/er-a-evropska-unie/vznik-vyvoj-a-reformy-pravidel-szp/vznik-vyvoj-a-reformy-spolecne.html>
- [6] Ministerstvo zemědělství. *Zpráva o stavu zemědělství za rok 2010*. [cit. 2012-3-28] Dostupné z [www:](http://cagri.cz/public/web/file/141460/ZZ_2010_komplet.pdf)
http://cagri.cz/public/web/file/141460/ZZ_2010_komplet.pdf
- [7] Situační a výhledová zpráva 2011, Ministerstvo zemědělství, září 2011.

<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/95802/?lang=cs>

PREMENA MENOVEJ POLITIKY ECB V DÔSLEDKU FINANČNEJ A DLHOVEJ KRÍZY

Ing. Adela Zlábrňá

*Vysoká škola ekonomická, Fakulta medzinárodných vzťahů,
obor Politológia*

Zpracovateľ sylabu diplomové práce: Ing. Adela Zlábrňá

Abstrakt:

Táto práca analyzuje premenu menovej politiky Európskej centrálnej banky, ktorá bola reakciou na prepuknutie finančnej a dlhovej krízy. Hlavná časť práce sa venuje analýze neštandardných nástrojov menovej politiky ECB, ktoré boli použité pri riešení jednotlivých fáz krízy od latentnej fázy rokov 2007 a 2008, prepuknutia finančnej krízy v septembri 2008 až po dlhovú krízu štátov eurozóny, ktorá prepukla na počiatku roku 2010. Záver práce je venovaný porovnaniu jednotlivých fáz a zhodnoteniu účinnosti neštandardných opatrení.

Abstract:

The thesis analyses the change of monetary policy of the European central bank during financial and sovereign debt crisis. Main focus of the thesis is given on the analysis of nonstandard measures of monetary policy of the ECB. This thesis explains in detail how the ECB has responded to the various phases of the financial and debt crisis, starting with the period of financial turmoil, continuing with the intensification of the financial crisis and the sovereign debt crisis. Finally, the thesis compares these phases and assesses the impact of these non-standard measures.

Klíčová slova:

Európska centrálna banka, finančná a dlhová kríza, menová politika, eurozóna, cenová stabilita

Klasifikace JEL:

E58

Úvod

Európska centrálna banka, ktorá je zodpovedná za menovú politiku druhej najväčšej menovej oblasti sveta, zaujímala v predkrízovom období tradične pozíciu v úzadí. Centrálni bankári boli vnímaní ako nevolení a nezávislí technokrati, ktorí prostredníctvom regulácie úrokových mier zabezpečujú cenovú stabilitu. Ich vnímanie sa zmenilo, keď centrálna banka ako jediná boli schopné reagovať na globálny kolaps, ktorý začal pádom Lehman Brothers v septembri 2008, zatiaľ čo politická reprezentácia mohla iba bezmocne sledovať vývoj na finančných trhoch.

Od tej chvíle sú všetky kroky centrálnych bánk ostro sledované médiami aj verejnosťou. Práve táto odlišnosť vnímania roly ECB pri riešení finančnej a dlhovej krízy ma inšpirovala pri výbere témy diplomovej práce „Premena menovej politiky ECB v dôsledku finančnej a dlhovej krízy“. Hlavným cieľom tejto práce je analýza menovej politiky ECB, pričom definujem hlavné fázy obdobia 2007 až 2012, ktoré bolo zatiaľ najväčšou skúškou jej schopnosti naplniť svoj primárny cieľ – cenovú stabilitu.

Na základe využitia metód analýzy historických a teoretických determinantov formovania súčasnej podoby EMÚ je v práci vytvorený rámec pre analýzu zmien menovej politiky v období finančnej a dlhovej krízy. Práca si pre tento účel stanovuje dve hypotézy. Prvá hypotéza tvrdí, že ECB bola počas krízového obdobia nútená zaviesť viaceré neštandardné opatrenia, bez ktorých by nebolo možné udržať cenovú a finančnú stabilitu eurozóny. Na skúmanie tejto hypotézy sa zameriavam práve v analýze latentného a aktuálneho obdobia finančnej krízy. Pri formulovaní druhej hypotézy som sa inšpirovala tvrdením De Geurua (2012, str. 203), že ECB sa prejavila ako ochotný a spoľahlivý veriteľ poslednej inštalácie v prípade záchrany finančných inštitúcií, no opak je pravdou, ak skúmame aktivitu ECB ako veriteľa poslednej inštalácie pre krízou zmietané štáty eurozóny (berúc do úvahy fakt, že ECB má obmedzenú právomoc, keďže nemôže priamo financovať štáty). Túto hypotézu sa snažím potvrdiť vďaka komparácii oboch období finančnej a dlhovej krízy a nástrojov používaných ECB na záchranu finančných inštitúcií a štátov.

Práca je členená do troch kapítol, pričom každá z nich má definované vlastné výskumné otázky. Prvá kapitola sa venuje teoretickému a historickému rámcu menovej integrácie v Európe, druhá kapitola analyzuje menovú politiku ECB od jej vzniku až do začiatku

krízy a definuje štandardné nástroje menovej politiky ECB. Tretia kapitola na základe poznatkov z prvých dvoch kapitol analyzuje zmeny v prístupe ECB k výkonu menovej politiky v obdobiach od jej vzniku až po rok 2012, pričom sa zameriava hlavne na zmeny, ku ktorým prišlo v reakcii na finančnú a dlhovú krízu, ktorá prinútila ECB k využitiu nových neštandardných nástrojov menovej politiky, ktoré jej pomohli plniť jej primárny cieľ – cenovú stabilitu.

1. Všeobecné a teoretické vymedzenie realizácie menovej politiky EMÚ

Prvá kapitola sa venuje histórii menovej integrácie a teórii optimálnej menovej oblasti, čím zasadzuje EMÚ do jej historického a teoretického rámca. Prvá časť kapitoly sa zaoberá historickým vymedzením menovej integrácie a definuje hlavné úskalia, ktorým projekt čelil, rovnako ako nástroje, ktoré formovali súčasnú podobu EMÚ.

Prvé zmienky o menovej integrácii priniesla tzv. Wernerova správa, ktorá bola predstavená v októbri 1970 a načrtla trojfázový proces menovej integrácie, ktorý nakoniec zanikol vo vše ďalších udalosti. Po páde Brettonwoodského systému v roku 1973 sa prejavila dlho potláčaná nerovnováha na menovom trhu a kurzové výkyvy spôsobili európskym ekonomikám veľké problémy. Tieto sa preto rozhodli znovu vzájomne fixovať svoje meny v rámci Európskeho menového systému, ktorý vytvoril predchodcu eura – košový menu ECU (European Currency Unit). Spolu s vytvorením EMS dochádza k rastu vplyvu Nemecka na okolité štáty, čo sa neskôr prejavilo v nasledovaní nemeckej menovej politiky ostatnými krajinami EMS. Tým si Nemecko postupne budovalo pozíciu lídra menovej integrácie, ktorá mu prináleží dodnes.

V sirtivnosti s úspešným EMS bol v júni 1989 zahájený proces vytvorenia Hospodárskej a menovej únie, ktorého cieľom bola spoločná mena – euro. Tento proces bol rozdelený do troch etáp, pričom prvá etapa mala za cieľ vytvoriť legislatívny rámec HMÚ, liberalizovať kapitálové toky a zintenzívniť spoluprácu jednotlivých centrálnych bánk. Druhá etapa vytvorila inštitucionálne zázemie HMÚ, vznikol predchodca ECB, Európsky menový inštitút. Rovnako boli vybrané krajiny, ktoré prijímajú spoločnú menu a boli stanovené výmenné kurzy

mien k euru. Tretia etapa už nemívratne zafixovala kurzy k euru a zverila menovú politiku jednotným štátom plus do rúk ECB.

Druhá – teoretická – časť prvej kapitoly skúma HMÚ vo svetle teórie optimálnej menovej oblasti, ktorá je kľúčovým teoretickým východiskom každej menovej únie. Táto teória identifikuje možné náklady a výnosy spoločnej meny a formuluje kritériá, ktoré by mali byť splnené pre úspešné fungovanie jednotnej meny. Tieto kritériá boli definované ekonómami Robertom A. Mundellom, Peterom Kenenom a Ronaldom McKinnonom a môžeme ich rozdeliť na ekonomické a politické kritériá. Medzi ekonomické kritériá patrí mobilita pracovnej sily, otvorenosť obchodu a diverzifikácia produkcie a medzi politické patria fiskálne transfery, jednotné priority a spoločný osud (Baldwin, Wyplosz, 2008, str. 385).

Základným problémom menových únií je asymetrický hospodársky šok, ktorý sa prejaví iba v jednej, príp. viacerých, no nie vo všetkých ekonomikách menovej únie. V prípadoch, kedy krajiny nezdieľajú jednu menu, môžu upraviť svoju pozíciu pomocou menovej politiky alebo pomocou úpravy cien a miezd. V menovej únií sú krajiny odkázané iba na druhé z riešení, pretože menová politika už viac nie je v ich rukách. Aby sa ekonomiky menovej únie dostali po asymetrickom hospodárskom šoku späť do rovnováhy, musia byť ceny aj mzdy v ekonomikách flexibilné.

Ďalej sú v práci predstavené dva protichodné pohľady na vzťah medzi hospodárskou integráciou a asymetrickými šokmi. Prvý z pohľadov reprezentuje Európska komisia a druhý ekonómovia na čele s Paulom Krugmanom. EK tvrdí, že medzi microu integrácie a symetriou ekonomík je priama úmera, pretože štruktúra ekonomík sa zblíži vďaka existencii nedokonalkej konkurencie v odvetviach. Zblížovanie ekonomík vedie k tomu, že sa hospodárske šoky prejavujú v krajinách rovnako. Paul Krugman naopak tvrdí, že čím väčšia je integrácia krajín, tým viac sa krajinám oplatí využívať regionálnu špecializáciu a koncentrovať jednotlivé odvetvia v regiónoch práve v dôsledku uplatňovania úspor z rozsahu. Tým sa podľa neho prehĺbia rozdiely medzi oblasťami a dochádza k zväčšovaniu asymetrie medzi jednosčivými oblasťami a krajinami. De Grauwe (2012, str. 27) sa prikláňa k pohľadu EK, čo zdôvodňuje približovaním ekonomík vďaka zjednoteniu platobných systémov, transparentnosti cien a menšej možnosti uplatnenia úspor z rozsahu v sektore služieb, ktorý je v EÚ dominantný.

2. Centrálna bankovníctvo v eurozóne

Druhá kapitola je venovaná inštitucionálnemu a praktickému vymedzeniu výkonu menovej politiky Európskou centrálnou bankou, pričom hlavný dôraz kladie na vymedzenie cieľa, stratégie, právomoci a nástrojov menovej politiky ECB. Vďaka detailnému popisu inštitucionálneho a právneho rámca jednotnej menovej politiky, organizačnej štruktúry ECB, princípov a stratégie menovej politiky ECB vysvetľujem, ako ECB použitím svojich nástrojov dokáže pôsobiť prostredníctvom transmisného mechanizmu na cenovú stabilitu ekonomík eurozóny.

Myšlienka jednotnej meny, rovnako ako systém centrálnych bánk členských krajín eurozóny, nad ktorými stojí ECB, vznikol ako prirodzená reakcia na európsku realitu. Každý štát EÚ, ktorý sa chce stať členom eurozóny, mal svoju centrálnu banku, ktorá zamestnávala nemalý počet zamestnancov. Vytvorenie jednej centrálnej banky by malo katastrofálne sociálne dôsledky a krajiny by na taký model len ťažko pristúpili. Preto bol vytvorený koncept N krajín a N+1 centrálnych bánk, ktorý ponechal niektoré právomoci národným centrálnym bankám, avšak právomoc tvorby menovej politiky bola vložená výhradne do rúk ECB.

Ciele jednotnej menovej politiky sú definované v Zmluve o fungovaní EÚ. Článok 119 ZFEÚ definuje tri kľúčové ciele, ku ktorým by mala hospodárska a menová únia smerovať – cenovú stabilitu, fiskálnu stabilitu a menovú stabilitu. Kvantitatívna definícia cenovej stability bola vytvorená už v roku 1998 – je to medziročný nárast harmonizovaného indexu spotrebiteľských cien eurozóny menší, ale blízko k úrovni 2 % v strednodobom horizonte.

Stratégia ECB stojí na dvoch hlavných pilieroch – ekonomickej a menovej analýze. Tieto dva piliere spolu vytvárajú rámec pre tvorbu a uskutočňovanie menovej politiky, ktorá berie do úvahy krátkodobé aj dlhodobé determinanty vývoja cenovej hladiny. Ekonomická analýza sa zameriava na analýzu krátkodobých a strednodobých determinantov cenového vývoja (HDP a jeho zmeny, zamestnanosť, vývoj menových kurzov atď.). Menová analýza sa zameriava na vývoj dlhodobých determinantov cenovej hladiny, teda vývoj menových agregátov.

Na dosiahnutie cieľa udržanie inflácie pod, ale blízko hranice 2 %, využíva ECB viaceré nástroje. Rozhodnutia o tom, ktorý z instrumentov bude využitý a v akom rozsahu rozhodujú orgány ECB na základe dôkladného vyhodnotenia ekonomickej a menovej analýzy,

dvoch pilierov stratégie menovej politiky. Rozlišujeme tri základné druhy instrumentov menovej politiky ECB – operácie na voľnom trhu, automatické operácie (*standing facilities*), povinné minimálne rezervy.

Operácie na voľnom trhu sú dôležitým nástrojom usmerňovania úrokových mier, likvidity a signalizácie zámerov menovej politiky. Tieto môžeme rozdeliť do štyroch skupín. Hlavné refinančné operácie (*main refinancing operations* – MRO) sú pravidelné reverzné obchody na dodanie likvidity, ktoré sa realizujú týždenne a ich splatnosť je obvykle jeden týždeň. Dlhodobejšie refinančné operácie sú reverzné obchody na dodanie likvidity, ktoré sa uskutočňujú mesačne a zvyčajne majú trojmesačnú splatnosť. Účelom týchto operácií je poskytnúť zmluvným stranám dodatočné dlhodobejšie refinancovanie. Dolaďovacie operácie sa vykonávajú *ad hoc* s cieľom riadiť likviditu na trhu a regulovať úrokové sadzby, slúžia najmä na zmiernenie vplyvu nečakaných výkyvov likvidity na úrokové sadzby. Štrukturálne operácie prebiehajú prostredníctvom emisie dlhových certifikátov ECB, reverzných obchodov a priamych obchodov. Tieto operácie sa vykonávajú podľa potreby ECB upravovať štrukturálnu pozíciu Eurosystemu voči finančnému sektoru (ECB, 2011b, str. 12).

Automatické operácie majú za cieľ ovplyvňovať veľmi krátkodobú (jednodňovú) likviditu a sú vykonávané na úrovni národných centrálnych bánk. Pri ich vykonávaní sa využívajú sadzby na automatické operácie, ktoré v normálnom období stoja 1 % pod a 1 % nad sadzbou na hlavné refinančné operácie. Jednodňové refinančné operácie slúžia ako nástroj na získanie potrebnej likvidity na základe akceptovateľných aktív. Jednodňové stabilizačné operácie naopak majú za cieľ siahnuť z obchu nadbytočnú likviditu (ECB, 2011b, str. 12).

Povinné minimálne rezervy sú posledným z troch druhov nástrojov menovej politiky ECB a slúžia na stabilizovanie úrokových sadzieb a vzťahujú sa na všetky úverové inštitúcie v eurozóne.

3. Menová politika a jej zmeny počas finančnej a dlhovej krízy

ECB sa od počiatku svojej činnosti javila ako striktný, no opatrný hráč. V období geopolitickej nestability rokov 2000 a 2001 bol prezident ECB Wim Duisenberg v posovnaní s USA a Bank of England veľmi opatrný pri zmenách v úrokových mierach, ku zmenám dochádzalo len zriedka. Za tento prístup si vyslúžil hlasnú kritiku a zo svojho miesta sa rozhodol odísť ešte pred koncom svojho funkčného obdobia.

V roku 2003 bol Duisenberg vystriedaný Jean-Claudom Trichetom, ktorý viedol banku v období najväčšieho hospodárskeho rozmachu rokov 2004 až 2007, ale aj v období finančnej krízy v rokoch 2007 až 2011. Obdobie hospodárskeho rastu sa vyznačovalo miernym spomaľením rastu medzi rokmi 2004 a 2005, ale veľkým skokom v období rokov 2005 a 2006.

ECB pokračovala v opatnej politike zmien úrokových mier, keď v období medzi polovicou roku 2003 až do začiatku 2006 nezmenila úrokové sadzby. Pri výkone menovej politiky sa obaja prezidenti ECB odvolávali na dodržiavanie primárneho cieľa – udržania cenovej stability vďaka inflácii, ktorej hodnota sa v strednom období bude bližť 2 %. Ignorovali však stále rastúce hodnoty rastu M3, ktorý dosahoval po celý čas okrem krátko obdobia medzi 2000 a 2001 hodnoty oveľa vyššie ako referenčných 4,5 %, ktoré boli stanovené ako prídružený cieľ menovej stability. Ak by bola venovaná dostatočná pozornosť tomuto rastu, rovnako ako extrémnemu rastu cien aktív, mohla ECB byť lepšie pripravená na možné dôsledky.

Prepuknutie krízy so sebou prinieslo ríšne kroky zo strany centrálnej banky na stabilizáciu bankového systému a zabezpečenie vysychania finančných trhov, ktoré boli paralyzované vďaka chaosu a nedostatočným informáciám o postistrahách. ECB tak učinila kroky, ktoré boli doplnením chýbajúcej časti medzibankového trhu, ktorý bol zasiahnutý najväčšie. V období od leta 2007 do októbra 2008 sa však banka striktnie držala svojho rámca a neuvádzala zatiaľ žiadne neštandardné operácie, iba predlžovala splatnosť poskytovanej likvidity.

Obet' nastal až v septembri 2008, kedy bola banka nútená po krachu Lehman Brothers začať s výkonom neštandardných operácií, ktoré rapídne zvyšovali jej súvalu. V priebehu siedmich mesiacov ECB znížila úrokovú sadzbu na MRO o 325 bázických bodov, čo bol bezprecedentný krok ECB. Spolu s prijatím tzv. Enhanced Credit Support programu, ktorý obsahoval dlhodobé refinančné operácie, návrat k fixnej sadzbe pri MRO so 100 %-ným finančným pokrytím, poskytnutie likvidity v cudzích menách a rozšírenie možnosti protistrah aj akceptovateľných aktív a programu priameho odkupovania krytých dlhopisov (CBPP) ECB jasne ukázala svoje odhodlanie. Finančný trh sa začal rýchlo spamätávať z šoku, ktorý utrpel v rokoch 2007 a 2008 a od roku 2009 bolo naplánované postupné odstraňovanie neštandardných opatrení.

Ťažbi šok pre ECB prišiel na prelome rokov 2009 a 2010, keď vypukla dlhová kríza krajín eurozóny. Prvé sa do ťažkosti dostalo Grécko, po ňom Írsko a Portugalsko. ECB ako nezávislá centrálna

banka nemá právomoc poskytovať priame financovanie vládam problémových krajín, no využila program Securities Market Programme na odkupovanie dlhopisov na sekundárnom trhu, aby zmiernila prírážky na dlhopisoch týchto krajín. Množstvo dlhu, ktorý ECB drží, je však veľmi malý. ECB sa okrem toho veľmi aktívne podieľala na procese analýzy ekonomik problémových krajín, na vyjednávaní podmienok pôžičiek a stala sa významným partnerom EK a MMF práve vďaka svojim analytickým a personálnym kapacitám. Je zjavné, že centrálna banka nemôže byť lekárom všetkých problémov eurozóny. Na zabezpečenie krízy je potrebné dokončenie projektu HMÚ a ďalšia integrácia, ktorá bude zohľadňovať aj fiskálnu integráciu. V súčasnosti však tieto iniciatívy strokotávajú na rigidnosti schvaľovacieho procesu a neochote národných vlád.

Záver

V priebehu celého obdobia 1999–2011 dokázala ECB udržať infláciu v priemere na 2,02 %. Toto jasne dokazuje platnosť mojej prvej hypotézy, že využitie neštandardných opatrení počas finančnej a dlhovej krízy bolo nevyhnutné pre udržanie jej hlavného cieľa – cenovej stability. Menej uspokojujivé výsledky dosahovala ECB v oblasti finančnej stability. Pred krízou sa očakávalo, že menová politika zabezpečujúca stabilnú nízku infláciu automaticky zabezpečí aj finančnú stabilitu. Avšak podceňovanie rastu M3 a cien aktív a zlyhanie dohľadu nad európskymi finančnými inštitúciami sa ECB vypomstilo v podobe chaosu na finančných trhoch a nutnosti záchrany množstva bánk po prasknutí bublín. Preto by ECB mala zvýšiť prehodnotenie svojich cieľov, v ktorom by sa odrazili aj skúsenosti posledných rokov.

Pri posudzovaní obdobia finančnej a dlhovej krízy je na mieste zhodnotenie platnosti druhej stanovenej hypotézy, ktorá tvrdí, že ECB sa prejavila ako aktívny a rýzry veriteľ poslednej inštalácie pre európske banky, no opak sa dá tvrdiť, ak sa pozrieme na ochotu ECB pri pomoci zadlženým ekonomikám eurozóny. Tu si dovoľím tvrdiť, že táto hypotéza je platná, hoci posledný vývoj menovej politiky naznačuje, že vďaka novému programu Outright Monetary Transactions, ktorý sľubuje neobmedzené nákupy dlhopisov zadlžených krajín na sekundárnych trhoch výmenou za úsporný program schválený veriteľmi, by mohlo dôjsť k zmene pozície ECB v tejto oblasti. Na záver by som chcela podotknúť, že ECB ako centrálna banka menovej

únie, ktorá nie je zároveň fiskálnou úniou, mala veľmi zložité postavenie práve v období dlhovej krízy a jej dôveryhodnosť bola vďaka tomu narušená. Počas celého obdobia však aktívne bránila svoj primárny cieľ – cenovú stabilitu a uviedla mnohé neštandardné opatrenia, ktoré boli kľúčovými pre zmiernenie dopadov finančnej krízy. Problém nejednotnej fiskálnej politiky krajín EMÚ však bráni ECB v razantnejších krokoch, ktoré by presvedčili trhy o nezvratnosti únie. Avšak projekty jednotného európskeho dohľadu a projekt bankovej únie naznačujú, že krajiny pochopili nevyhnutnosť ďalšej integrácie smerom k úplnej menovej únii. Iba tak je totiž možné udržať projekt jednotnej meny pri živote a predchádzať vzniku takýchto kríz.

Použitá literatúra

- [1] Baldwin, R.; Wyplosz, C. (2008). *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-1807-1.
- [2] De Grauwe, P. (2012). *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780199605576.
- [3] ECB (2011a). *The Monetary Policy of the ECB*. Frankfurt am Main: European Central Bank, 2011.
- [4] ECB (2011b). *Uplatňovanie menovej politiky v eurozóne: Písa-becná dokumentácia o nástrojoch a postupoch menovej politiky Eurosystemu uplatňovanej od 1. januára 2012*. Frankfurt am Main: Európska centrálna banka, 2011.
- [5] Lacina, L. (2007). *Ménová integrace: náklady a přínosy členství v ménové unii*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-560-5.
- [6] Scheller, H. P. (2006). *The European Central Bank – history, role and functions*. Frankfurt am Main: European Central Bank. ISBN 92-9181-506-3.
- [7] Trichet, J. – C. (2010). The financial crisis and the ECB's response, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, pp. 7–19. ISSN: 1468-5965.

https://www.vse.cz/vskp/show_cvskp.php?cvskp_id=34254

Název	Laboratoř Evropské unie Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie
Editor	Cihelková Eva
Vydavatel	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica
Vydání	první
Počet stran	148
Sazba	Cihelková Eva
Návrh obálky	Horná Kristýna
Redakční úprava	Evropská komise – Úřad pro šlechtění tisky (jazykové konsultory)
Grafické úpravy	Keřlová Radka, Martinovská Magdalena
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.**

© Zastoupení Evropské komise v České republice, 2013

© Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica – 2013

ISBN 978-80-245-1940-1

www.vse.cz/oekonomica
www.eshop.oekonomica.cz

Online prezentace sborníku:

<http://ks.vse.cz>

<http://cs.vse.cz>

<http://www.eshop.vse.cz>

<http://www.euroshop.cz>



ISBN: 978-80-245-1940-1



60 LET VŠE

