

Lenka Fořtová: Evropská investiční politika jako výlučná kompetence EU

Pavlína Janebová: Téma Evropské unie ve volbách do rakouské Národní rady

Lukáš Kočka: Analýza změny v postavení českých regionů NUTS 2 deset let po vstupu do EU

Christine Kovařková: Veřejné služby v Evropské unii: Proměna úlohy a role veřejných služeb a jejich odraz v Lisabonské smlouvě

Jana Marková: Evropské správní právo

Veronika Ozdincová: Identita v pohybu: Proměna osobní identity jedince na základě absolvování dlouhodobého studijního zahraničního programu

Zdeňka Rydlová: Společná přistěhovalecká politika Evropské unie

Klára Spáčilová : Vztahy EU – Kanada: Změní CETA jejich charakter?

**Ročník 3.  
2/2015**

## Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie



Katedra světové ekonomiky



Odbor informování  
o evropských záležitostech  
Úřadu vlády  
České republiky

# LABORATOŘ EVROPSKÉ UNIE

---

## RECENZOVANÝ SBORNÍK SYLABŮ NEJLEPŠÍCH DIPLOMOVÝCH PRACÍ S TEMATIKOU EVROPSKÉ UNIE

Vysoká škola ekonomická v Praze, katedra světové ekonomiky  
Koordinátor projektu: Jarolím Antal, jarolim.antal@vse.cz

### Hodnotitelé (recenzenti) příspěvků

**Bednářová Pavla**

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

**Borská Jana**

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

**Fojtíková Lenka**

Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta

**Jiráňková Martina**

Vysoká škola ekonomická v Praze, Centrum evropských studií

**Kunešová Hana**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická

### Redakční rada

**Jiráňková Martina** (vedoucí)

Vysoká škola ekonomická v Praze, Centrum evropských studií

**Vágner Viktor**

Zastoupení Evropské komise v České republice

**Nejedlo Vít**

Úřad vlády ČR, Eurocentrum Praha

**Hasprová Olga**

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

**Palíšková Marcela**

Nakladatelství C. H. Beck, Praha

**Tichá Ivana**

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

**Veselý Zdeněk**

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

## Obsah

<b>Předmluva</b>	3
<b>Úvod</b>	5
<b>Lenka Fořtová:</b> Evropská investiční politika jako výlučná kompetence EU	7
<b>Pavína Janebová:</b> Téma Evropské unie ve volbách do rakouské Národní rady	22
<b>Lukáš Kočka:</b> Analýza změny v postavení českých regionů NUTS 2 deset let po vstupu do EU	36
<b>Christine Kovaříková:</b> Veřejné služby v Evropské unii: Proměna úlohy a role veřejných služeb a jejich odraz v Lisabonské smlouvě	50
<b>Jana Marková:</b> Evropské správní právo	65
<b>Veronika Ozdincová:</b> Identita v pohybu: Proměna osobní identity jedince na základě absolvování dlouhodobého studijního zahraničního programu	78
<b>Zdeňka Rydlová:</b> Společná přistěhovalecká politika Evropské unie	91
<b>Klára Spáčilová:</b> Vztahy EU – Kanada: Změní CETA jejich charakter?	104



## PŘEDMLUVA

Vážení a milí čtenáři,

mám radost, že se Vám do rukou dostává šesté vydání sborníku Laboratoř Evropské unie a soutěže o nejlepší diplomovou práci, který dává čerstvým absolventům vysokých škol možnost veřejně publikovat vlastní studijní nebo výzkumné práce. Těší mě, že mezi přihlášenými pracemi studentů je čím dál více zajímavých témat z různých oborů studia. Jsem také rád, že roste řada mladých lidí, kteří dříve či později budou respektovanými autoritami v oblasti evropské integrace.

Je to více než rok, kdy po evropských volbách nastoupila nová Evropská komise pod vedením předsedy Jeana-Clauda Junckera. Mezi její hlavní cíle patří prosazení jasně definovaných a početně omezených priorit (podpora investic, energetická unie, jednotný digitální trh atd.) a zjednodušení právního prostředí v duchu motta, aby EU byla velká ve velkých věcech a malá v malých. Současně EU čelí největší uprchlické a migrační krizi ve své historii a pokračuje úsilí na posílení stability hospodářské a měnové unie.

Vedle toho byl rok 2015 vyhlášen Evropským rokem pro rozvoj. Jak zřejmě víte, Evropská unie a její členské státy poskytují více než 50 % světové rozvojové pomoci. To jednak přispívá k naplňování zájmů Evropské unie v oblasti míru a bezpečnosti, jednak odráží princip solidarity jako jedné ze zásad, na kterých je naše Unie založena. V neposlední řadě je zlepšení životních podmínek v rozvojových zemích jednou z cest, jak předcházet nelegální migraci. Cílem evropského roku je podnítit diskusi o rozvojové politice Evropské unie, jež by přispěla k lepší informovanosti veřejnosti, zvýšení zájmu o tuto důležitou oblast a hledání odpovědí na otázky či problémy rozvojové politiky. Jde nepochybně o zajímavé téma pro všechny generace a zejména pro mladé lidi, kteří rádi poznávají svět a mají zájem se zapojit do práce organizací, které se angažují v různých částech světa.

Nepochybuji, že právě v hlavách studentů se rodí nové zajímavé myšlenky, které souvisí s Evropou a její rolí ve světě, a proto bychom jim rádi nabídli možnost publikovat jejich studijní práce prostřednictvím tohoto projektu. Mladí lidé, kteří jsou plní ideálů, získávají díky tomuto sborníku také šanci stát se součástí odborné diskuze a být inspirací pro nás ostatní. Sborník Laboratoř Evropské unie proto může být cestou, jak nenechat 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 čerstvé absolventy za jejich píli a vynaložené úsilí zaslouženou odměnou také vydání tohoto sborníku. Prokázání publikační činnosti může být užitečné nejen pro ty, v případě těch, kteří se rozhodnou pokračovat v doktorském studiu a budou i nadále rozvíjet teoretický diskurz o evropské integraci a aktuálních otázkách pro Evropu 21. století, ale i pro ty, kteří se chystají zahájit svou profesní kariéru v soukromé či veřejné sféře.

Přeji všem publikovaným statím, aby se staly respektovaným příspěvkem k odborné i veřejné debatě a aby se vydání tohoto sborníku stalo prestižním a pravidelným způsobem ocenění práce a nápadů studentů. A na samotný závěr ještě jednou 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 pro každého studenta náročným dílem, které vzniká postupně. Je to výstup, který nejen prokazuje studentovy schopnosti samostatně pracovat, analyzovat a vyvozovat závěry, ale také ukazuje, jak je student schopen pracovat s teorií a poznatky, které během studia získal. Diplomová práce také odráží připravenost studenta pracovat ve vystudovaném oboru. Kromě jiného je možné z diplomové práce vyčíst náročnost a přístup k hodnocení pracoviště/univerzity, kde student studium absolvoval.

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

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

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

ve spolupráci s Centrem evropských studií VŠE a zástupci dalších univerzit / vysokých škol v ČR.

Soutěž má přísná pravidla, která dbají na to, aby byly vybrány ty nejlepší přihlášené sylaby prací, které jsou hodnoceny nezávislou komisí. Hodnotící komise určí maximálně deset prací, které budou publikovány, a také pořadí tří nejlepších prací, jejichž autoři navíc získají finanční odměnu. Výběr jednotlivých sylabů probíhá na základě náročných kritérií, která sleduje každý hodnotitel. Jde o stanovení cílů a hypotéz a jejich naplnění, použité metody, obsahovou správnost a hloubku provedené analýzy, schopnost argumentace a kritického myšlení, citace a práce se zdroji, formální úpravu, jazykovou a stylistickou úroveň. Sylaby nejlepších diplomových prací jsou pak vydávány v tomto uceleném sborníku. Tento sborník je výsledkem soutěže, která se uskutečnila v období od července do října 2015.

Publikované texty jsou v originálním znění a byly upraveny jen sporadicky. Sylaby také prošly kontrolou jazykové správnosti Evropské komise – Úřadu pro publikace. Jednotlivé práce nebyly nijak pozměňovány ani sjednocovány, aby byla zachována různorodost přístupu, která se na jednotlivých vysokých školách může lišit.

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

1. Ing. Mgr. Lenka Fořtová, Univerzita Karlova, Právnická fakulta,
2. Ing. Klára Spáčilová, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,
3. Ing. Lukáš Kočka, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů.

Mgr. Jarolím Antal, Ph.D.  
koordinátor projektu *Laboratoř Evropské unie*  
editor sborníku



# EVROPSKÁ INVESTIČNÍ POLITIKA JAKO VÝLUČNÁ KOMPETENCE EU

*Ing. Mgr. Lenka Fořtová*

*Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Právo a právní věda*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Mgr. Lenka Fořtová

## **Abstrakt:**

Diplomová práce se zabývá novou pravomocí svěřenou Evropské unii Lisabonskou smlouvou – investiční politikou. Cílem je analyzovat tuto novou oblast obchodní politiky, popsat způsoby jejího výkonu a zařadit evropskou investiční politiku do kontextu evropského práva. Předkládaná práce se skládá ze tří kapitol zabývajících se odlišnými aspekty evropské investiční politiky. Kapitola první seznamuje čtenáře se systematickou společné obchodní politiky v rámci hlavy Vnější činnost Unie ve Smlouvě o fungování EU, jejími cíli a zásadami a s rozsahem této nově svěřené výlučné pravomoci. Kapitola druhá analyzuje současný stav investiční politiky v EU, která je vykonávána ve své většině samostatně členskými státy, dále vymezuje základní prvky investičních dohod a zabývá se otázkami přechodu z národní na evropskou úroveň. Poslední kapitola třetí je praktickou částí diplomové práce a věnuje se návrhům investičních kapitol v dohodě mezi EU a Singapurem a mezi EU a Kanadou.

## **Abstract:**

This thesis explores a new investment policy competence conferred upon the European Union by the Lisbon treaty. Its purpose is to analyse this new component, to describe the means of its execution and to discuss European investment policy in the context of European law. The thesis is composed of three chapters dealing with different aspects of European investment policy. Chapter One is introductory and acquaints the reader with the systems of common commercial policy in the external action section of the Treaty on the Functioning of the European Union, its aims and principles and the scope of the newly conferred

exclusive competence. Chapter Two analyses the current state of the investment policies carried out individually by Member States, points out the main features of the investment treaties and deals with the issues raised by the transition from national to European level. The third and final chapter is a practical part of the thesis and deals with the investment chapter of the draft EU-Singapore and EU-Canada agreements.

**Klíčová slova:**

společná obchodní politika, přímá zahraniční investice, evropská investiční politika

**Klasifikace JEL:**

K33, K39, F21, F13

**Diplomová práce je dostupná zde:**

<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/145562/>

---

## Úvod

První prosinec roku 2009 byl dnem zajímavým ze dvou pohledů – ve Frankfurtu nad Mohanem se konala konference k 50. výročí uzavření první moderní dvoustranné investiční dohody mezi Německem a Pákistánem a současně tentýž den vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která obohatila společnou obchodní politiku o přímé zahraniční investice a světila EU výlučnou pravomoc rozvíjet vnější vztahy i v této oblasti. Cílem této diplomové práce je představit tuto novou pravomoc Unie a zasadit ji do rámce evropského i mezinárodního práva. Práce je složena ze tří kapitol – první dvě kapitoly jsou více teoretické, kdežto ambicí poslední kapitoly je pak ukázat na dosavadní praxi.

Dílčím cílem první kapitoly je zasadit investiční politiku do kontextu daného Lisabonskou smlouvou. Nezbytnou součástí je i vymezení pojmosloví pohledem mezinárodního i evropského

práva. Zásadní je rovněž rozsah unijní kompetence v oblasti investic – představených pět variant se snaží dát adekvátní odpověď na otázku, co je evropská investiční politika a kam až může Komise při jejím výkonu zajít. Druhá kapitola se již věnuje obsahu investiční politiky. Obecně vymezuje obsah investičních politik členských států, které jsou regulovány mezinárodním právem, a přibližuje základní ustanovení, která dohody o podpoře a ochraně investic obsahují. Také se zabývá přechodem na úpravu unijní, který je činěn dvěma nařízeními EU. Konečně poslední kapitola je praktickou částí této diplomové práce. Na příkladech dvou finalizovaných textů investičních kapitol dohod s Kanadou a Singapurem je ukázán faktický výkon unijní pravomoci.

## **1. Vymezení evropské investiční politiky vůči jiným politikám EU**

Společná obchodní politika je vykonávána od roku 1957 a judikaturou Soudního dvora (dále také SD) byla definována jako *de facto* vnější tvář vnitřního unijního prostředí (Syllová 2010: čl. 206 SFEU; SD EU 1975). Pro dobré fungování vnitřního trhu musí být vnější pravomoc vykonávána natolik jednotně a v souladu s oběma vrstvami řídicích cílů a zásad, jak jsou zakotveny ve Smlouvě o EU (dále také SEU) a Smlouvě o fungování EU (dále také SFEU). Krajewski (2010) ve svém článku přirovnává strukturu zásad a cílů společné obchodní politiky (dále také SOP) ke dvěma vrstvám, mezi kterými však není stanovena žádná hierarchie. Vnější vrstvou jsou obecné zásady podle čl. 3 odst. 5 SEU a čl. 21 SEU. Vnitřní vrstvou je samotný čl. 206 SFEU, který stanoví specifické zásady a cíle obchodní politiky. Kromě těchto cílů se uplatní i zásada soudržnosti, která stanovuje, že je nezbytné při provádění vnější činnosti Unie, jakož i ve vnějších aspektech provádění vnitřních politik sledovat cíle ustanovení čl. 21 SEU a čl. 206 SFEU (Balan 2008: bod 7).

Kdybychom srovnali znění čl. 206 SFEU a bývalého čl. 131 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále SES), ze

kterého čl. 206 SFEU vychází, nalezneme, že pozměněný článek 206 SFEU označuje Unii namísto členských států jako subjekt odpovědný za výkon cílů SOP. Při porovnání čl. 207 a čl. 133 SES pak vidíme zásadní proměnu co do rozsahu. Nově zahrnuje obchod zboží a službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví a přímé zahraniční investice. Toto jasné vymezení se snaží vyřešit spory okolo šíře SOP, které se projevilo i v judikatuře Soudního dvora EU, např. v posudku 1/94 (SD EU 1994: bod 105).

Lisabonská smlouva také přinesla institucionální proměnu a posílení role Evropského parlamentu při vykonávání společné obchodní politiky. Nově je Komise povinna informovat Parlament o stavu vyjednávání mezinárodních obchodních dohod. Zároveň se předmětem řádného legislativního postupu stala opatření, ve formě nařízení, sloužící k implementaci rámce společné obchodní politiky. Kromě role EP došlo i k proměně způsobu jednání v Radě, kdy souhlas se sjednáváním a uzavíráním dohod podléhá kvalifikované většině až na taxativně stanovené výjimky<sup>1</sup>.

Jednou z novinek, které přináší Lisabonská smlouva do evropského práva, je výslovné vymezení a rozdělení pravomocí, které členské státy svěřují Unii, učiněné ve Smlouvě o fungování EU v čl. 2 až 6, a kodifikuje judikaturu SD EU. Výlučnou pravomocí se rozumí taková oblast, ve které může Unie přijímat a vytvářet právně závazné akty, a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, pokud jsou k tomu zmocněny, nebo pokud implementují unijní akty. Jde o takové oblasti, v nichž by jednostranná aktivita členských států způsobila nesrovnalosti ve vztahu k opatřením Unie, a proto v souladu s dosavadní judikaturou (SD EU 1975) došlo k zařazení společné obchodní politiky mezi výlučné kompetence EU v čl. 3 SFEU.

Nové znění ustanovení SOP ve Smlouvách sice používá pojem přímé zahraniční investice<sup>2</sup> (dále také PZI), ale nikde ve Smlouvách neposkytuje jeho definici. Obecně nenalezneme ani

1 Výjimky k nalezení v čl. 207 odst. 4 SFEU.

2 Pojem je rovněž užít v kapitole věnované volnému pohybu plateb a kapitálu.

mezinárodně uznávanou obecnou definici pojmu investice<sup>3</sup> (Šturma, Balaš 2013). Definice je tedy v EU ponechána sekundární úpravě a judikatuře Soudního dvora. SD EU (2006: bod 181–182) poskytuje odpověď na to, co je přímá zahraniční investice ve smyslu evropského práva, a odkazuje přitom na směrnici 88/361/EHS (Evropská unie 1988). Pojmem přímá zahraniční investice lze rozumět investici jakékoliv povahy, která je prováděna fyzickou či právnickou osobou a slouží k vytvoření či udržení dlouhodobého a přímého vztahu mezi tím, kdo kapitál poskytl, a podnikem, kterému je kapitál pro výkon hospodářské činnosti určen.

Ačkoli znění čl. 207 odst. 1 SFEU se omezuje pouze na jeden typ investic – společná obchodní politika nově zahrnuje pouze přímé zahraniční investice –, akademická obec živě diskutuje o samotném rozsahu pravomoci Unie v oblasti investiční politiky. Debatu lze shrnout jako pět možných přístupů k rozsahu této nové politiky (Shan a Zhang 2011) – omezení na obchodní aspekty PZI, omezení pravomoci na přijímání liberalizačních opatření, varianta podstatně omezené komplexní pravomoci nezahrnující podmínky vyvlastňování a standardu spravedlivého a rovnoprávného zacházení, omezení na pouhou vyjednávací činnost Unie a svěření implementace a aplikace členským státům a konečně komplexní plnohodnotná investiční politika. Vzhledem k použitým jazykovým prostředkům a systematické Smluv, jakož i vzhledem k historickému vývoji společné obchodní politiky a nemožnosti opomenout vývoj ve světové ekonomice a politice se práce přiklání k tomu, že záměrem ústavodárců bylo vytvoření komplexní investiční politiky – tedy varianty č. 5 –, která by postupně nahradila dosavadní výkon této politiky členskými státy na bilaterální úrovni.

Pouhá akademická debata je ovšem nedostatečná pro praktický rozvoj této politiky, nezbytná je samotná iniciativa unijních institucí, zejména Komise. Komise v kooperaci

3 Jsou pouze rozlišována pojetí definice investice – ekonomická (přímá či portfoliová) a právní (enumerativní či syntetická).

s členskými státy a Evropským parlamentem musí konkretizovat obrysy získané pravomoci a přijímat nezbytná opatření. Je nutné vypořádat se s přechodnou dobou, po níž dojde k vytvoření komplexní evropské investiční politiky. Komise (2010) uvažuje o nové kompetenci jako o komplexní plnohodnotné politice ve výlučné kompetenci a to i v případě zařazení portfoliových investic, u nichž by byl aplikován čl. 3 odst. 2 SFEU<sup>4</sup>. Budoucí investiční dohody by měly být zárukou jednotného zacházení se všemi členskými státy a jednotného standardu ochrany včetně definování vynutitelnosti závazků z investičních dohod. Sdělení upozorňuje na problémy spojené s mechanismem urovnávání sporů vzniklých z investic. Proto Komise chce, aby budoucí dohody nastavily transparentní mechanismus řešení sporů, který by bránil atomizaci a nekonzistentnosti rozhodování sporů.

## **2. Investiční dohody a jejich národní a unijní úprava**

Dvoustranné dohody o podpoře a ochraně investic jsou smlouvy podle mezinárodního práva uzavřené mezi dvěma státy, jejichž režimu podléhají investice uskutečněné v jednom ze smluvních států fyzickými nebo právnickými osobami z druhého smluvního státu (Bělohávek 2010: bod 22). Historicky první BIT (bilaterální investiční dohoda) mezi Německem a Pákistánem a všechny následující BIT jsou nástrojem kodifikace obyčejového práva, zaručující ochranu zájmů investorů; v současné době se celosvětově jejich počet pohybuje okolo 3 200<sup>5</sup>.

Mezi hlavní prvky BIT patří tři až čtyři základní kategorie ustanovení (Kuijper 2014). První z nich je preambule, která vymezuje cíle a záměry BIT. To je důležité i proto, že tato ustanovení jsou podpůrná při řešení sporů vznikajících z dohody. Druhou kategorií jsou hmotněprávní pravidla stanovující podmínky přístupu investora na trh druhé smluvní strany a standardy zacházení s investorem (zákaz diskriminace, v podobě

4 Jde o tzv. implicitní výlučnou pravomoc EU k uzavírání takových mezinárodních dohod.

5 Podle údajů UNCTAD.

doložky nejvyšších výhod a/nebo národního zacházení, spravedlivé a rovnoprávné zacházení aj.). Třetí kategorie norem se pak věnuje ochraně investic (např. pravidla Hullový formule) včetně pravidel vyvlastňování (definice přímého i nepřímého vyvlastnění). Konečně poslední část BIT obsahuje pravidla řešení sporů a případně i rozhodčí doložku, která spouští mechanismus řešení sporů investor–stát (dále ISDS).

Výše zmíněné sdělení Komise nastínilo dvě základní otázky, které je třeba vyřešit – překlenutí období mezi tím, kdy zůstávají platné a účinné dvoustranné dohody členských států, a přijetím nových dohod EU; a vyřešení otázky mezinárodněprávní odpovědnosti za porušení takových unijních dohod o ochraně investic. K vyřešení těchto dvou základních otázek evropské investiční politiky přijala EU dvě nařízení: nařízení (EU) č. 1219/2012 a nařízení (EU) č. 912/2014.

Nařízení (EU) č. 1219/2012, kterým se stanoví přechodná úprava pro dvoustranné dohody o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi, je fakticky dočasným zmocněním členských států k výkonu investiční politiky vůči třetím státům do té doby, než dojde k úpravě investičních vztahů Unii.<sup>6</sup> Nařízení se vyrovnává s možným rozporem mezi závazky členských států podle mezinárodního práva a závazky, které na sebe přijaly se vstupem v platnost Lisabonské smlouvy, a tím i přenosu kompetence v oblasti přímých zahraničních investic na Unii. Původní povolovací režim v návrhu nařízení s přísným přezkumným mechanismem byl nahrazen deklarací o zachování účinků podmíněné oznámením investiční dohody Komisi v daném termínu a přezkumný režim byl oproti návrhu omezen na posuzování, zda dohody členských států netvoří závažnou překážku pro jednání Unie. Nařízení (EU) č. 1219/2012 ponechává členským státům všeobecnou pravomoc měnit či uzavírat nové investiční dohody za splnění některých podmínek – vždy je informována Komise, která uděluje povolení, ledaže by zahájení

6 Podle čl. 2 odst. 1 SFEU.

takových jednání bylo v rozporu s právem Unie; bylo zbytečné s ohledem na aktivitu Komise zahájit jednání s tímto třetím státem podle čl. 218 odst. 3 SFEU; nebylo v souladu se zásadami a cíli Unie pro vnější činnost; nebo by představovalo závažnou překážku pro jednání Unie o BIT nebo pro jejich uzavření.

Druhé nařízení (EU) č. 912/2014 stanoví rámec pro řešení finanční odpovědnosti v souvislosti s rozhodčími soudy pro řešení sporů mezi investorem a státem zřízenými mezinárodními dohodami, jichž je Evropská unie stranou. Nařízení je nástroj, který řeší styk mezinárodněprávního a vnitroujního prostředí. Je veden základní zásadou, že finanční odpovědnost vyplývající z řízení o urovnání sporu mezi investorem a státem, resp. EU by měla být přidělena tomu subjektu, který poskytl zacházení, jež je předmětem sporu. Kromě finanční odpovědnosti nařízení stanovuje i pravidla určující, kdo bude vystupovat jako žalovaný v předmětném sporu před arbitrážním soudem a jak bude strukturována spolupráce mezi Komisí a členským státem.

Ačkoliv záměrem Komise bylo provést svou získanou pravomoc velmi ambiciózním způsobem, což naznačovaly i legislativní návrhy, výsledná znění jsou podstatně měkčí a zachovávají některé kompetence členských států a lze je označit také jako problematické. Původní návrh, dle chápání autorky, měl řešit situaci, kdy Unie bude vystupovat za všechny členské státy, případně za zacházení, které poskytla sama, a finanční odpovědnost bude řešena následně uvnitř EU podle určení odpovědnosti. Nicméně i v původním návrhu byla otevřena možnost, že členský stát bude vystupovat jako žalovaný, pokud to taková dohoda bude umožňovat a stát přijme finanční odpovědnost, ale takový stav měl být spíše výjimkou. Finální verze však vůbec nepředpokládá výjimečnost takové situace a dává obě možnosti naroveň. Tím došlo k rozmělnění původního záměru nařízení, protože se směšuje vnitroujní problematika finanční odpovědnosti a její režim řešení uvnitř s označováním toho, kdo je žalovaný a za jakých podmínek může Unie převzít toto postavení namísto členského státu. To naznačuje pochybnosti ohledně režimu, v němž budou investiční dohody uzavírány. Nařízení



mimo jiné také vytváří zvláštní režim odpovědnosti odlišný od obecné mimosmluvní odpovědnosti podle unijního práva, který bude existovat paralelně a uplatní se pouze na investiční spory (Dimopoulos 2014).

K vymáhání legitimních práv zahraničních investorů dohody o podpoře a ochraně investic využívají různých mechanismů, nejčastěji se však využívá arbitrážní doložky, tzv. doložky řešení sporů investor–stát. Současným trendem je modernizace tohoto mechanismu s cílem dosáhnout rovnováhy mezi ochranou subjektivních práv investorů a ochranou demokratické a právní autonomie státu (Pernice 2014: 134). Na výhrady slyší i Komise a chce v unijních dohodách reagovat zlepšenou úpravou.

Komise ve sdělení k evropské investiční politice však neuvažuje možné problémy, které zahrnutí ISDS do unijního práva může mít. Akademická debata identifikuje tři okruhy problémů. K hledání řešení prvního problému analogicky uplatňujeme judikaturu SD, který již v několika případech rozhodoval o souladu evropského práva s jinou pravomocí mimounijní mezinárodního soudního orgánu<sup>7</sup>. Ze zkoumané judikatury vyplývá, že zakládací smlouvy Unie vytvořily nový právní řád s vlastními orgány. To má důsledky pro postup a přistupování k takovým dohodám, které mohou tento právní řád narušovat. Na dodržování tohoto právního řádu při jeho aplikaci a výkladu dbají SD EU a soudy členských států – dbají tedy o autonomii evropského práva. Pokud mezinárodní dohoda předpokládá vlastní soudní systém příslušný k řešení sporů mezi stranami dohody, tedy i k výkladu jejích ustanovení, pak jsou rozhodnutí tohoto soudu závazná pro orgány EU včetně SD, přičemž z judikatury vyplývá, že takové dohody jsou v zásadě slučitelné s právem EU, resp. nejsou v zásadě neslučitelné. Ale vytvoření takového soudního orgánu nesmí mít vliv na zachování povahy a podstaty funkce Soudního dvora

7 Jde zejména o posudky 1/91 ve věci EHP, 1/00 ve věci společného evropského leteckého prostoru, 1/09 ve věci Evropského patentního soudu a konečně i aktuální posudek SD o souladu přístupové dohody EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále EÚLP) č. 2/13.

a podmiňuje dopady na jeho pravomoc další sérií podmínek (které odpovídají i touto prací zkoumaným hrozbám) – nesmí být ohrožena pravomoc posuzovat legalitu unijních aktů, nesmí být zpochybněna závaznost rozhodnutí SD při výkladu evropského práva.

Analýza těchto otázek vyvolává v kontextu posudků Soudního dvora v akademické obci spory (k debatě např. Herrmann 2014 a Dimopoulos 2014). Nezdá se ale, že by ISDS byl dostatečně koherentní systém řešení sporů, který by měl ambice vytvářet systém práva a v jeho souladu vykládat příslušné normy, ať národní či unijní. Je třeba si uvědomit, co je cílem ISDS. Jeho cílem je poskytnout ochranu investorovi, resp. konkrétněji poskytnout mu možnost domoci se nápravy újmy, která mu měla být zacházením druhé smluvní strany investiční dohody způsobena.

Nicméně je vhodné zabránit pomocí výše navrhovaných nástrojů, aby tribunály zasahovaly do pravomoci SD rozhodovat o rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy, kde by se rozhodování přeneslo na vnitrouijní úroveň a SD by nebyl obcházen. Lze například uvažovat o tom, že by tribunálům bylo umožněno, aby předkládaly Soudnímu dvoru předběžné otázky, jelikož jejich povaha je taková, že jsou naplněna kritéria pojmu soudu podle čl. 267 SFEU dle rozhodnutí SD EU Nordsee a Vasseen. Omezení představuje snad jedině dílčí podmínka, že jde o soud členského státu. Zde by Soudní dvůr musel pozměnit dosavadní judikaturu a aplikovat rozšiřující výklad v zájmu soudržnosti a zachování specifik práva EU.

Jako problém vztahu ISDS a evropského práva lze vnímat také volbu Střediska ICSID jako orgánu rozhodujícího spory. Překážkou použití ICSID jako arbitráže je fakt, že k Washingtonské smlouvě může přistoupit pouze stát, což by omezovalo právo investora zvolit si tuto variantu, pokud by žalovanou byla Unie, která v současné chvíli není a ani nemůže být žalovanou podle pravidel Úmluvy ICSID.

### 3. Evropská investiční politika v praxi

Sdělení Komise o evropské investiční politice (2010) jako jednu ze svých částí obsahovalo výčet potenciálních partnerů pro uzavření investiční dohody či obchodní dohody s investiční kapitolou – jde o vyspělé země jako Singapur, Kanada, USA, ale i ty méně vyspělé, jako jsou země Mercosuru či Indie. Volba zemí není náhodná, ale vyplývá z ekonomické logiky významného podílu na exportu či importu přímých zahraničních investic.

Investiční kapitoly dohod se Singapurem (EUSFTA) a s Kanadou (CETA) přináší mnohé inovace oproti dřívějším dohodám a vypořádávají se s nedostatečnou transparentností a vznikem prostoru pro zneužití arbitrážní dohody, stejně jako s nekonzistentním rozhodováním rozhodčích tribunálů. Ustanovení posilují standard ochrany investorů obou smluvních stran a v případě vzniku sporu upravují procesní ustanovení ve prospěch zachování rovnováhy obou sporných stran. Nerovnováze ve prospěch žalobce a možnosti zneužívání mechanismu dohody brání několika způsoby – vyloučením přípustnosti žalob od účelově založených společností jen z důvodu snahy využít lepšího standardu EUSFTA či CETA, stanovením přísných lhůt, v nichž lze nárok vznést, nebo posílením role smluvních stran při výkladu ustanovení dohod, v zájmu větší konzistentnosti rozhodování. Navíc řízení se mají stát více transparentními (standard je v EUSFTA výslovně stanoven, v CETA je odkazováno na pravidla UNCITRAL) a jsou kladeny i vysoké požadavky na rozhodce a jejich nestrannost a nezávislost (standard je v EUSFTA výslovně stanoven, v CETA je odkazováno na pravidla Mezinárodní asociace advokátů).

Při porovnání investičních kapitol vidíme některé rozdíly. Dohoda EUSFTA nezahrnuje mezi standard ochrany doložku nejvyšších výhod. CETA pak nezahrnuje výjimku z uplatňování ustanovení o transferu plateb v důsledku vážných okolností, jak je předvídáno Smlouvami a jak v judikatuře SD označil jako bod rozporu s evropským právem (SD EU 2009a, b, c). Konečně, lze také vyjádřit pochybnosti ohledně zahrnutí ICSID jako možného

orgánu rozhodujícího spory, což lze vnímat jako zásah do svobody investora volit si libovolně mechanismus z dohody, ačkoliv Unii nelze upřít snahu nalézt řešení doplněním možnosti využít dodatečná pravidla ICSID.

## **Závěr**

Lisabonská smlouva byla vyvrcholením reformních snah uvnitř Unie a měla zahájit novou etapu, kdy EU bude na mezinárodním poli vystupovat jednotněji na poli ekonomiky i politiky. Došlo také ke vtažení investiční politiky do rámce unijní společné obchodní politiky. Předmětem této diplomové práce byla právě tato nově vznikající společná investiční politika.

Lisabonská smlouva v mnohém společnou obchodní politiku reformuje – podřizuje ji cílům a zásadám zakotveným ve Smlouvách, přesouvá její výkon výslovně na EU a potvrzuje tak judikaturu SD, posiluje její institucionální zakotvení v unijní struktuře a zejména pak rozšiřuje obchodní politiku o investiční prvek.

Zahrnutí přímých zahraničních investic do SOP však vyvolává pochybnosti o rozsahu svěření. Práce představila pětici možných variant a po zvážení se přiklání k tomu, že záměrem ústavodárců bylo vytvoření komplexní investiční politiky, která by postupně nahradila dosavadní výkon členskými státy na bilaterální úrovni.

EU provedla investiční prvek čl. 207 SFEU ve dvou nařízeních, první dočasně zmocňuje členské státy k výkonu investiční politiky a zachovává bilaterální dohody v platnosti do doby jejich narazení unijními, druhé řeší postup po vzniku sporů z těchto unijních dohod – kdo bude žalovaným a kdo ponese finanční odpovědnost za porušení dohody. Práce se také snaží vyrovnat s problémy, které ISDS může znamenat ve vztahu k postavení Soudního dvora jako strážce nad autonomií a jednotou evropského právního řádu.

A konečně práce na dvou praktických příkladech dohod CETA a EUSFTA ukazuje unijní úsilí o reformu investičních

dohod s ohledem na transparentnost, konzistentnost rozhodování tribunálů a zabránění zneužívání mechanismu řešení sporů.

Závěrem lze říci, že evropskou investiční politiku ještě čeká dlouhá cesta k tomu, aby se stala etablovanou kompetencí jako jiné vnější činnosti Unie. Budoucí vývoj bude dle autorky do velké míry záviset i na pokračování vyjednávání s USA. Roli také bude hrát posudek Soudního dvora ke smíšenosti či výlučnosti dohody EUSFTA.

## Použitá literatura

Bělohávek, A. J. 2010. *Ochrana přímých zahraničních investic v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck.

Balan, G. 2008. „The Common Commercial Policy under the Lisbon Treaty“. *Re-thinking the European Constitution in the Enlarged European Union* [cit. 2014-10-2]. Dostupné z: [http://hukzp.pravo.hr/\\_download/repository/GDB\\_JM\\_CCP.pdf](http://hukzp.pravo.hr/_download/repository/GDB_JM_CCP.pdf).

Dimopoulos, A. 2014. „The Involvement of the EU in Investor-State Dispute Settlement: A Question of Responsibilities“. *Common Market Law Review* 51: 1671-1720.

Evropská komise. 2010. *Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Cesta k ucelené evropské mezinárodní investiční politice*. Brusel. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0343&from=EN>.

Evropská unie. 1988. „Směrnice Rady 88/361/EHS ze dne 24. června 1988, kterou se provádí článek 67 Smlouvy“. In: *Úřední věstník Evropských společenství L 178/1*. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988L0361&rid=2>.

Herrmann, C. 2014. „The Role of the Court of Justice of the European Union in the Emerging EU Investment Policy“. *The Journal of World Investment & Trade* 15: 570-584.

Kuijper, P. J. 2014. „Study on Investment Protection Agreements Instruments of International Economic Law“. *Investor-State*

*Dispute Settlement (ISDS) Provisions in the EU's International Investment Agreements: Volume 2: Studies*. Brussels: European Parliament [cit. 2015-10-4].

- Lavranos, N. 2010. „New Developments in the Interaction between International Investment Law and EU Law“. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. 9(3): 409-441.
- SD EU. 1975. *Posudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1975, Local costs, 1/75*. Recueil s. 1355.
- SD EU. 1994. *Posudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 1994, 1/94*. Recueil s. I-05267.
- SD EU. 2006. *Rozsudek Soudního dvora z 12. prosince 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04*. Sb. rozh. s. I-11753.
- SD EU. 2009a. *Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2009, C-249/06, Komise v. Finská republika*. Recueil s. I-10889.
- SD EU. 2009b. *Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2009, C-205/06, Komise v. Rakouská republika*. Recueil s. I-01301.
- SD EU. 2009c. *Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2009, C-249/06, Komise v. Švédské království*. Recueil s. I-01335.
- Shan, W., S. Zhang. 2011. „The Treaty of Lisbon: Half Way toward a Common Investment Policy“. *European Journal of International Law* 21(4): 1049-1073. Dostupné z: <http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/ejil/chq071>.
- Soukup, J., J. Dobrylovský, P. Neset, T. Pavelka a V. Pošta. 2011. *Makroekonomie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Management press.
- Syllová, J. 2010. *Lisabonská smlouva: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck.
- Šturma, P., V. Balaš. 2013. *Mezinárodní ekonomické právo*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-069-3.

## TÉMA EVROPSKÉ UNIE VE VOLBÁCH DO RAKOUSKÉ NÁRODNÍ RADY

*Mgr. Pavlína Janebová*

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

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. Pavlína Janebová

### **Abstrakt:**

Práce zkoumá pozice rakouských stran k evropské integraci a jejich vývoj v posledních dvou volebních obdobích. V první části se věnuje zmapování základních teoretických předpokladů týkajících se formování pozic politických stran v závislosti na jejich ideologickém zázemí a pozici ve stranickém systému. Ve druhé, hlavní části pak za užití metody obsahové analýzy zkoumá volební programy nejdůležitějších rakouských stran pro parlamentní volby. Práce dochází k závěru, že ve sledovaném období nedošlo k přepokládanému nárůstu významu otázky EU pro politické strany, nicméně došlo ke změně témat, která jsou ve spojení s EU akcentována.

### **Abstract:**

This thesis analyses Austrian political parties' positions on European integration and their development over the last two election terms. The first part aims to map the main theoretical assumptions concerning the formation of political parties' positions based on their ideological background and their position in the party system. In the second and main part of the thesis, election manifestos of the most relevant Austrian parties are subjected to the content analysis method. The thesis concludes that, despite the original assumptions, there has been no substantial growth in the importance of the EU agenda for political parties in Austria. However, the topics that are emphasised in the EU context have changed.

**Klíčová slova:**

politické strany, volby, Rakousko, volební programy, Evropská unie, SPÖ, ÖVP, Die Grünen, FPÖ, BZÖ

**Klasifikace JEL:**

F59

**Diplomová práce je dostupná zde:**

[http://is.muni.cz/th/363812/fss\\_m](http://is.muni.cz/th/363812/fss_m)

---

## Úvod

Nastavení EU coby politického systému *sui generis*, vyznačujícího se praktickou absencí politické soutěže, neumožňuje artikulaci a agregaci politických témat přímo na unijní úrovni. Tyto funkce tak zůstávají v rukou vlád členských států, resp. politických stran, které tyto vlády tvoří. Jedním z logických důsledků, které členství v EU pro politické strany přináší, je tudíž potřeba vymezovat se vůči evropské integraci a tématům aktuálním na unijní úrovni. Cílem diplomové práce je identifikace teoretických předpokladů týkajících se postojů politických stran k EU a jejich následná aplikace ve specifickém kontextu Rakouska.

Práce časově pokrývá rozmezí let 2006–2013. V tomto období proběhla relativně významná kvalitativní změna nastavení procesu evropské integrace, tedy přijetí Lisabonské smlouvy, jemuž předcházely složité debaty. Další významné téma v tomto období představovaly dopady hospodářské a finanční krize a jejich řešení. Záměrem práce je zjistit, jakým způsobem tato témata ovlivnila rakouské politické strany a unijní rozměr jejich programatiky.



## 1. Výzkum tématu EU v programatice politických stran

První kapitola shrnuje poznatky sekundární literatury věnující se tématu vymezení politických stran k evropské integraci. V tomto ohledu je třeba zmínit zejména výzkum související s konceptem evropeizace. Robert Ladrech definuje pět analytických oblastí pro analýzu míry evropeizačního vlivu u politických stran a jejich aktivity: (1) obsah policy a programatiky, (2) organizace, (3) vzorce stranické soutěže, (4) vztahy mezi stranou a vládou a (5) vztahy nad rámcem národních stranických systémů (Ladrech 2002: 8). Modifikace stranické programatiky, tedy téma, které je pro tuto práci klíčové, Ladrech označuje za jeden z nejexplicitnějších typů evropeizace. Míru těchto modifikací lze podle Ladrecha měřit jak kvantitativně, tak kvalitativně.

Politické strany v členských státech EU vznikaly na základě tradičních socioekonomických dělicích linií (*cleavages*). Ve vztahu k evropskému integračnímu procesu je pak pro politické strany obtížné vytvořit jednotnou stranickou ideologickou pozici (Bartollini 2003: 324–325, Hix, Lord 1997: 5–6). EU konfrontuje tyto strany s novou strukturou „hrozeb a možností“, na niž se strany musí adaptovat v zájmu udržení svého vlivu na politický proces ve svém národním státu. Evropská integrace přitom může nastolovat vznik vzorců spolupráce a konfliktu vedoucích napříč existujícím nastavením politických linií v domácí aréně. O tom hovoří i Down a Wilson (2010), když uvádějí příklady politických stran, jejichž různá křídla se domnívají, že jejich ideologická pozice na pravo-levé ose je slučitelná s různými přístupy vůči EU. Down a Wilson předpovídají nárůst salience tématu evropské integrace u voličů, stejně jako van der Eijk a Franklin (2004: 32–35), podle nichž se politické strany v budoucnu budou stále větší měrou ideologicky vymezovat na ose vedoucí od pozitivního k negativnímu postoji k EU.

Hooghe, Marks a Wilson (2004: 122–124) zkoumají vliv umístění strany na pravolevém spektru na vytváření jejich pozic k evropské integraci. Dochází k názoru, že mezi těmito dvěma dimenzemi stranické soutěže existuje u evropských voličů silný

vztah. Obecně tvrdí, že politické strany nacházející se na obou koncích pravolevého spektra tíhnou spíše k euroskeptickým pozicím, zatímco strany ve středu spektra, včetně většiny sociálně demokratických, křesťansko-demokratických, liberálních a konzervativních stran, jsou evropské integraci nakloněny pozitivněji. Strany ve středu spektra, kterým vyhovuje status quo a daná struktura politické soutěže, postrádají motiv pro aktivní snahu o její změnu a mají tedy tendenci témata spojená s evropskou integrací depolitizovat. Naopak ty strany, které jsou s momentálním stavem nespokojeny, usilují o restrukturalizaci soutěže. Druhým možným vysvětlením je podle autorů fakt, že strany nacházející se na koncích spektra se neúčastnily utváření podoby integračního projektu v 50. letech minulého století, na rozdíl od představitelů „středových politických stran“, a mají tedy tendenci mu automaticky oponovat. Netjes a Binnema (2007: 4) se pak domnívají, že význam evropské integrace ve stranické programatice narůstá tehdy, je-li daná strana v opozici, a to z toho důvodu, že dojde-li k polarizaci postojů v této otázce opozičními stranami, může to způsobit snahu vládnoucích stran o jasné definování své vlastní pozice, což následně vyústí v nestabilitu vládních koalic a vznik konfliktů uvnitř stran. Crum (2007) předpokládá, že zatímco vládní strany se účastnily vyjednávání o ní a jejich pozice k ní je podle očekávání kladná, na straně opozičních stran leží možnost výběru.

Down a Wilson (2010) kromě výše naznačených otázek věnují pozornost i tomu, zda je rozdělení elektorátu podél potenciální linie související s tématem EU příčinou či důsledkem postojů politických stran, přičemž docházejí k závěru, že prozatím dochází spíše k ovlivnění ve směru „top-down“ než naopak. Např. Carruba (2001: 156) se domnívá, že je tomu naopak, tedy že pozice politických stran k evropské integraci se odvíjí od názoru voličů.

Kriesi hovoří o potenciálu tématu evropské integrace napomoci vzniku mobilizace voličů v pojmech strukturálního konfliktu mezi „vítězi“ a „poraženými“ v důsledku procesů transformace, které s sebou evropská integrace přináší. Zjednodušeně řečeno jde tedy o konflikt mezi „integrací“

a „demarkací“ národní komunity. Mobilizace bude podle Kriesiho vedena politickými stranami, kterým se podaří nejúčinněji reagovat na zájmy skupiny „poražených“, a to včetně tzv. euroskeptiků. Kriesi tak tedy staví hypotézu nové dělicí linie proti hypotéze pojímající euroskepticismus jako pouhou „politiku opozice“ (Kriesi 2007: 85). Kriesi se dále pokouší o načrtnutí vymezení jednotlivých politických rovin, tak jak byly historicky formovány na pozadí socioekonomické dělicí linie, na nově vymezené ose „integrace–demarkace“. Tato osa má dvě dimenze – ekonomickou a kulturní. Kriesi rozlišuje mezi klasickou levicovou pozicí, modernizovanou levicí, křesťanskodemokratickými stranami, liberálně radikálními stranami, liberálně konzervativními stranami, klasickými konzervativci a tzv. novou populistickou pravíci. Takové politické strany, které se ideologicky orientují na skupinu „poražených“, potom podle Kriesiho způsobí tendenci mainstreamových stran, které se jim ideologicky nejvíce přibližují, tedy liberálně konzervativních a národně konzervativních, modifikovat své pozice týkající se evropské integrace s cílem zaplnit mezeru na „volebním trhu“ mezi sebou a euroskeptickými stranami.

Peter Mair dochází k závěru, že stranické systémy jsou jednou z oblastí domácí politiky, které do nejvyšší míry odolávají evropeizačnímu tlaku v důsledku absence *spillover* efektu z evropské na národní volební arénu, resp. neexistence evropského stranického systému. Dalším možným vysvětlením je podle Maira to, že unijní aréna je vhodná pro politickou soutěž týkající se témat každodenní politiky, zatímco aréna národní je vhodná pro debatu o evropských otázkách (Mair 2000: 28).

## 2. Cíl práce

Cílem práce je zodpovězení následujících výzkumných otázek:

1. *Došlo v průběhu sledovaného období k nárůstu významu tématu evropské integrace v souvislosti s Evropskou unií ve*

- volebních kampaních rakouských politických stran před volbami do Národní rady?*
2. *Liší se míra artikulace témat souvisejících s EU rakouskými politickými stranami v závislosti na jejich pozici ve stranickém systému?*
  3. *Jak se liší pozice rakouských politických stran k tématům souvisejícím s EU v závislosti na jejich příslušnosti ke stranické rodině?*
  4. *V jakých souvislostech je téma Evropské unie rakouskými politickými stranami nejčastěji prezentováno?*

### **3. Metoda**

Výzkumné otázky jsou zodpovězeny za pomoci analýzy volebních programů relevantních stran.

Autoři se neshodují v tom, zda lze volební dokumenty pokládat za vhodný zdroj identifikace politických pozic. Např. Kriesi (2007) se domnívá, že za tímto účelem je nejlepší soustředit se na politickou debatu během národních volebních kampaní tak, jak je reflektována v masmédiích, dále na míru významu (*salience*), se kterou se jednotlivé politické strany k těmto tématům vyjadřují. Budge a Bara (2001a: 2–3) se naproti tomu domnívají, že je rozumnější zakládat odhady týkající se stranických politických pozic na tom, co aktéři sami uvedli v programových dokumentech. Pelikaan a Walter (2010: 2–3) tvrdí, že média mají tendenci podávat zprávy o tématech, kterým ona sama přikládají význam, spíše než objektivně odrážet prostor, který těmto tématům v rámci svého chování a vyjadřování věnují zástupci stran.

Podle Robertsona se jednotlivé politické strany proti sobě vymezují právě prostřednictvím zdůrazňování vzájemně odlišných politických priorit spíše než konfrontací ve stejných otázkách (Budge, Bara 2001a: 6–7) a jde tedy spíše o míru, v níž jsou jednotlivá témata zmiňována v programových dokumentech, než o to, že by se strany vyjadřovaly ke každému tématu na škále od absolutně pro po absolutně proti. Programové dokumenty jsou navíc jediným vyjádřením stranických pozic, které je schváleno

stranickými orgány a jako takové představuje jediný závazný „plán“ na období celého cyklu (Budge et al. 2006: xvi). Dolezal a Ennser Jedenastik souhlasí s výše zmíněným a upozorňují, že programy jsou výsledkem pečlivé činnosti, do níž je zapojeno mnoho zdrojů a třebaže v samotné volební kampani mohou mít spíše limitovanou roli, vykonávají významnou funkci na pozadí kampaně, kdy slouží jako jediné podklady pro politické kandidáty např. při jejich veřejných vystoupeních (Dolezal et al. 2012: 892).

Pro potřeby této práce jsme se v souladu s Kriesim rozhodli akcentovat artikulaci evropského tématu na domácí rovině, tedy ve volbách, které jsou pro strany primární a v nichž zároveň lze vypořádat relativní poměr významu jednotlivých otázek a témat.

Pojem „význam tématu EU“ definujeme jako míru, v níž je téma EU zmiňováno v analyzovaných dokumentech, resp. prostor, jaký je tomuto tématu věnován. K jeho určení je v práci použita metoda kvantitativní analýzy volebních programů podle vzoru projektu *Comparative Election Manifesto*. To spočívá v tom, že jsme v každém z analyzovaných dokumentů zjistili poměr počtu tvrzení týkajících se EU k počtu tvrzení týkajících se ostatních témat.

Odpověď na druhou výzkumnou otázku byla nalezena za použití rámce vytvořeného Havlíkem a Vykoupilovou (2007: 124–125), kteří kvalitativní význam evropského tématu ve volebních programech kategorizují do tří skupin, od obecné zmínky o evropské integraci po podrobnou reflexi aktuálních problémů evropského integračního procesu. Celkové hodnocení evropeizace je nutno posuzovat nikoli *stupňovitě*, nýbrž *kumulovaně*.

Pro analýzu byly z programových dokumentů vybrány programy volební. Mezi zkoumané strany byly zařazeny ty, které buď na základě daných voleb získaly křesla v parlamentu, nebo ty, které do voleb vstupovaly z pozice parlamentní strany. To znamená, že v případě všech tří zkoumaných voleb budou analyzovány SPÖ, ÖVP, FPÖ, Zelení a BZÖ. V případě voleb 2013 pak budou analyzována ještě uskupení NEOS a Team Stronach.

#### 4. Volby 2006

Před volbami v roce 2006 vládla v Rakousku koalice ÖVP a FPÖ, resp. BZÖ. Významným tématem předvolební kampaně byl skandál týkající se banky Bawag, který způsobil, že nízká popularita vlády neznamenal nárůst preferencí opoziční SPÖ. Ta se přesto stala vítězkou voleb o pouhé jedno procento hlasů. Přesto, že Rakousko v první polovině roku 2006 zastávalo předsednickou pozici v Radě EU, nehrála unijní problematika v EU nikterak zásadní roli (Fallend 2006).

S výjimkou FPÖ se všechny zkoumané politické strany ve svých volebních programech věnovaly tématu evropské integrace v samostatné kapitole, čímž naplnily *kvantitativně* nejvyšší dimenzi evropeizace podle Havlíka a Vykoupilové. Programové dokumenty všech stran obsahovaly tvrzení zařaditelná do všech tří *kvalitativních* dimenzí, specifikovaných výše zmíněnými autory. Výsledky obsahové analýzy volebních programů z roku 2006 ukazují, že nejvýrazněji se vůči tématu EU vyjadřuje FPÖ, zatímco nejméně (poměrně překvapivě) SPÖ. Přijmeme-li za indikátor celkově pozitivního vztahu k evropské integraci stav, kdy pozitivní zmínky o ní převažují nad zmínkami negativními, pak zjistíme, že nejvíc eurooptimistickými politickými stranami byly v roce 2006 v Rakousku stejnou měrou ÖVP a Zelení. Obecně pozitivně se k EU ve svém programu vyjadřovala i SPÖ. V programech BZÖ a FPÖ naopak převažují zmínky vyjadřující se o EU negativně. Tyto výsledky potvrzují předpoklady sekundární literatury (konkrétně Hooghe, Markse a Wilson) o pozicích stran k EU založených na jejich poloze na okraji či ve středu spektra, mezi pomyslnými dvěma skupinami stran však v míře artikulace problematiky EU neexistuje rozdíl svědčící o tendenci opozičních stran téma artikulovat ve větší míře, mobilizovat tak voliče a přispět k restrukturalizaci politické soutěže.

Nejvíce artikulovanými tématy souvisejícími s EU byly v programech z roku 2006

1. *oblast spolupráce ve vnější bezpečnosti a azylu (BZÖ, FPÖ, ÖVP, SPÖ),*
2. *finanční prostředky EU a jejich využívání, případně nastavení podmínek přispívání Rakouska do evropského rozpočtu (BZÖ, FPÖ, Die Grünen, SPÖ),*
3. *východní rozšíření (a s ním související bezpečnostní rizika, a rovněž riziko přílivu pracovníků ze střední a východní Evropy; FPÖ, BZÖ, ÖVP),*
4. *společná zahraniční a bezpečnostní politika EU (BZÖ, Die Grünen, ÖVP, SPÖ),*
5. *demokracie v EU (BZÖ, Die Grünen, SPÖ),*
6. *role EU ve světě (BZÖ, Die Grünen, SPÖ),*
7. *sociální otázky (Die Grünen, SPÖ).*

## **5. Volby 2008**

Předčasné volby se v roce 2008 konaly z důvodu rozpadu koaliční vlády ÖVP a SPÖ. Jedním z hlavních důvodů tohoto rozpadu bylo vyjádření SPÖ o tom, že hodlá podporovat podmínění ratifikace budoucích změn primárního práva EU referendem, což ÖVP označila za populistický krok. Hlavním tématem kampaně byly sociální otázky. Vítězem voleb se stala SPÖ, následována ÖVP. Tyto strany následně opět vytvořily koaliční vládu, byť s personálními změnami (Fallend 2009: 10).

Podobně jako v případě předchozích voleb věnovaly téměř všechny zkoumané politické strany tématu EU ve svých programech zvláštní kapitolu. Na rozdíl od roku 2006 nebyla výjimkou FPÖ, nýbrž BZÖ. Pokud jde o kvalitativní dimenzi evropeizace programů, je patrné, že oproti minulým volbám nenastala změna a programy všech stran obsahovaly tvrzení na všech třech kvalitativních úrovních. Ze zkoumaných stran se ve svém programu k tématu EU nejvíce vyjadřovali Die Grünen a ÖVP. První jmenovaná strana se zároveň k EU vztahovala ze všech stran nejpozitivněji. Nejméně se pak ve svém programu tématu EU věnoval BZÖ. FPÖ byla podle očekávání tím subjektem, který se v celkovém poměru vyjadřoval o EU

negativně. Celkově spíše negativně v otázce postojů k EU vyzněl i program BZÖ. V programech ostatních stran převažovaly v souvislosti s tématem evropské integrace spíše pozitivní zmínky. Stejně jako v případě voleb 2006 se potvrzuje předpoklad o závislosti názoru politických stran k evropské integraci na jejich pozici ve středu / na okraji politického spektra. Opoziční Die Grünen se sice k EU vyjadřují relativně nejvíce, ostatní strany v opozici nicméně toto téma neakcentují do takové míry, jako vládní ÖVP a SPÖ, resp. rozdíl mezi FPÖ a SPÖ 0,7 % nelze považovat za nijak zásadní.

V roce 2008 byly v souvislosti s EU nejčastěji zmiňovány následující okruhy či témata:

1. *daňová harmonizace na úrovni EU (SPÖ, Die Grünen, ÖVP),*
2. *rozšiřování EU (SPÖ, ÖVP, FPÖ),*
3. *sociální oblast, potřeba sjednocení sociálních politik členských států (SPÖ, Die Grünen),*
4. *demokracie v EU (SPÖ, Die Grünen, ÖVP),*
5. *životní prostředí, zejména s ohledem na (jadernou) energetiku (SPÖ, BZÖ, Die Grünen),*
6. *vnitrostátní referendum o ratifikaci Lisabonské smlouvy (SPÖ, BZÖ, FPÖ),*
7. *přechodné období týkající se volného pohybu pracovních sil ze zemí tzv. východního rozšíření (SPÖ, FPÖ),*
8. *zemědělská politika (BZÖ, FPÖ),*
9. *společná zahraniční a bezpečnostní politika (Die Grünen, FPÖ),*
10. *spolupráce ve vnější bezpečnosti a azylu (BZÖ, ÖVP).*

## **6. Volby 2013**

Kampaň před volbami v roce 2013 představovala pro rakouské politické strany, vzhledem k časovému nastavení rakouského politického cyklu, v podstatě první možnost, jak



v celostátním kontextu prezentovat své pozice k řešení finanční a hospodářské krize. Koaliční vláda se u rakouského obyvatelstva netěšila velké popularitě vzhledem k řadě skandálů. Evropská tematika nehrála v předvolební kampani téměř žádnou roli. Nejvíce hlasů získaly opět SPÖ a ÖVP, které následně sestavily vládu velké koalice (Dolezal, Zeglovits 2014: 674-648).

Stejně jako v případě voleb v letech 2006 a 2003 vykazují programy zkoumaných rakouských politických stran vysokou míru evropeizace jak v kvantitativní, tak ve kvalitativní dimenzi. Ty ze zkoumaných stran, které se tématu EU ve svých programových dokumentech věnovaly (tedy všechny s výjimkou BZÖ), mu vyhradily prostor ve zvláštní kapitole. Jejich vyjádření k tématu evropské integrace byla opět zařaditelná na všechny tři úrovně specifikované v textu Havlíka a Vykoupilové.

Celkově mezi lety 2008 a 2013 není pozorovatelný kvantitativní nárůst počtu zmínek týkajících se EU, ať už s pozitivní či negativní konotací. Ve volebním programu z roku 2013 se k tématu EU v největší míře vyjadřovala, poměrně překvapivě, FPÖ, která byla zároveň jednou ze dvou politických stran, jejichž celkovou pozici k evropské integraci lze na základě analýzy programových dokumentů považovat za celkově negativní. Druhou z těchto stran je Team Stronach. Postoj ostatních zkoumaných stran k EU je celkově pozitivní. Stranou s neoptimističtějším stanoviskem k EU byla ÖVP.

V případě FPÖ výsledky opět potvrzují předpoklad odvíjející se od pozice strany na okraji politického spektra. Otázkou je, zda lze za subjekt na okraji spektra označit i uskupení Team Stronach, které ačkoli se vyznačuje populistickým stylem politiky a euroskeptickými postoji, nevyjadřuje např. ostře antiimigrační názory charakteristické pro strany pohybující se na pravém okraji politického spektra.

Ve volebních programových dokumentech pro rok 2013 se rakouské politické strany zmiňovaly o evropské integraci nejvíce v souvislosti s následujícími tématy:

1. *řešení finanční a hospodářské krize (všechny zkoumané strany s výjimkou BZÖ),*
2. *demokracie v EU (všechny zkoumané strany s výjimkou BZÖ),*
3. *životní prostředí, energetika (ÖVP, NEOS, Die Grünen, Team Stronach),*
4. *rozšiřování EU (ÖVP, FPÖ, NEOS),*
5. *zabránění privatizaci veřejných služeb (SPÖ, ÖVP, Die Grünen),*
6. *společná zahraniční a bezpečnostní politika (SPÖ, ÖVP).*

## **Závěr**

Z analýzy oproti očekávání nevyplýnul kvantitativní nárůst velikosti prostoru, který jednotlivé strany věnují evropské integraci ve svých manifestech. Na druhou stranu se ukázalo, že strany reagují na vývoj v EU (resp. na základní body, na něž se tato analýza soustředila, tedy na ratifikaci Lisabonské smlouvy a na hospodářskou a finanční krizi) jeho adekvátní reflexí, pokud jde o obsah programových dokumentů. Stejně tak je evidentní, že s výjimkou sociální oblasti, která je nejvíce akcentována SPÖ a Die Grünen, neexistují mezi jednotlivými stranami příliš velké rozdíly v tom, jaká konkrétní témata v souvislosti s EU řeší či preferují. Team Stronach a zejména FPÖ a do roku 2008 i BZÖ se od ostatních subjektů do jisté míry liší v tom, že tato témata rámuje v pojmech rakouské národní suverenity.

Tato práce zároveň ilustruje limity teoretických konceptů zmíněných v úvodu. Jakkoli jsou argumenty zmíněných autorů teoreticky relevantní, při jejich aplikaci na konkrétní státy je třeba vzít v potaz konkrétní kontext daného politického systému, stejně jako skutečnost, že význam evropské integrace coby tématu politické soutěže na domácí úrovni je stále relativně nízký. Evropská integrace, EU a členství Rakouska v ní podle všeho nepředstavuje v rakouské politické soutěži téma, které by stranám přinášelo perspektivu výrazného navýšení volebního zisku a jako takové jimi není chápáno jako prioritní.

## Použitá literatura

- Bartolini, S. 2005. *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Budge, I., Bara, J. 2001. *Manifesto-based research: A critical review*. In: Budge, I. et al. (eds., 2006): *Mapping Policy Preferences: estimates for parties, electors and governments 1945-1989*. Oxford: Oxford University Press, pp. 50–73.
- Budge, I., et al. 2006. *Introducing the manifesto data: Background*. In: Budge, I. et al. (eds., 2006): *Mapping Policy Preferences II. Estimates for parties, electors and governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press, pp. xvi–xxiii.
- Carrubba, C. 2011. The Electoral Connection in European Union Politics. *The Journal of Politics*, Vol. 63, No. 1, Feb., 2001, pp. 141–158.
- Crum, B. 2007: Party Stances in the Referendums on the EU Constitution. Causes and Consequences of Competition and Collusion. *European Union Politics*, Vol. 8 (1), pp. 61–82.
- Dolezal, M., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W., Winkler, A. K. 2012. The Life Cycle of Party Manifestos: The Austrian Case. *West European Politics*, Vol. 35, No. 4, pp. 869–895.
- Dolezal, M., Zeglovits, E. 2014. Almost an Earthquake: The Austrian Parliamentary Election of 2013 [cit. 2014-12-18]. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2014.895524>.
- Down, I. and C. J. Wilson 2010. Opinion polarization and Inter-Party competition on Europe. *European Union Politics 11* (1), pp. 61–87.
- Fallend, F. 2006: Election Briefing No. 31. Europe and the National Parliament Election in Austria, October 1 2006 [cit. 2014-12-18]. Dostupné z: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-election-briefing-no-31.pdf&site=266>.

- Fallend, F. 2009. Election Briefing No. 45. Europe and the Austrian general elections of 28 September 2008 [cit. 2014-12-18]. Dostupné z: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-election-briefing-no-45.pdf&site=266>.
- Havlík, V., Vykoupilová, H. 2007. Dvě dimenze evropeizace volebních programů: Příklad České republiky. *Sociální studia*. Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, 3/2007. S. 121–142.
- Hix, S., Lord, C. 1997. *Political Parties in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L., Marks, G., Wilson, C. 2004. Does left/right structure party positions on European integration? In: Marks, G., Steenberger, M. (eds.,2004): *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 120–140.
- Kriesi, H. 2007. The Role of European Integration in National Election Campaigns. *European Union Politics* 8 (1), 83–108.
- Ladrech, R. 2002. Europeanization and political parties: Towards a framework for analysis. *Party Politics* 8 (4), 389–403.
- Mair, P. 2000. The limited impact of europe on national party systems. *West European Politics* 23 (4), 27–51.
- Netjes, C., Binnema, H. 2007. The salience of the European integration issue: Three data sources compared. *Electoral Studies* 26 (1), 39–49.
- Pelikaan, H., Walter, A. 2010. New Cleavages in Western Europe: The Advantage of the Confrontational Approach. Amsterdam Worskhop. *From Text to Political Positions 2010*, 9-10 April 2010, VU University Amsterdam.
- Van Der Eijk, C., Franklin, M. 2004. Potential for contestation on European matters at national elections in Europe. In: Marks, G., Steenberger, M. (eds.,2004): *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 32–50.

# ANALÝZA ZMĚNY V POSTAVENÍ ČESKÝCH REGIONŮ NUTS 2 DESET LET PO VSTUPU DO EU

*Ing. Lukáš Kočka*

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

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Lukáš Kočka

## **Abstrakt:**

Cílem této diplomové práce je posouzení změny v postavení českých regionů deset let po vstupu České republiky do Evropské unie. Změna v postavení regionů je sledována relativně k průměru regionů 28 zemí, které jsou v současné době členy Evropské unie. Dílčím cílem práce je srovnání změny v postavení českých a španělských regionů ve stejném časovém období po vstupu do Evropské unie.

## **Abstract:**

The aim of this thesis is to evaluate changes in the economic positions of Czech regions 10 years after the Czech Republic joined the European Union. The changes in position of the regions are monitored relative to the average of the regions within the 28 current European Union Member States. Part of the aim is to compare changes in the positions of Czech and Spanish regions within the same time period after joining the European Union.

## **Klíčová slova:**

české regiony NUTS 2, španělské regiony NUTS 2, analýza postavení českých regionů, 10 let po vstupu do EU

## **Klasifikace JEL:**

F15, R11

## **Diplomová práce je dostupná zde:**

[https://isis.vse.cz/zp/portal\\_zp.pl?prehled=vyhledavani;podrobno sti\\_zp=43932;zp=43932;download\\_prace=1;lang=cz](https://isis.vse.cz/zp/portal_zp.pl?prehled=vyhledavani;podrobno sti_zp=43932;zp=43932;download_prace=1;lang=cz)

---

## Úvod

Vstup České republiky do Evropské unie v roce 2004 byl jedním z největších milníků v její novodobé historii. Završila tím několikaleté období snahy o demokratizaci a liberalizaci ve fungování společnosti a dala tím jasný signál, jakým směrem se bude v mezinárodním prostředí ubírat v rámci politických a hospodářských otázek. Kromě samotného vzkazu, přihlášení se k západním hodnotám, byl vstup do Společenství spojen s výhodami, které by měly vést k větší prosperitě celé země.

Jednou z politik Evropské unie, která některé tyto výhody přinesla, je politika regionální a strukturální, jejímž hlavním cílem je podpora regionů jednotlivých členských států v oblastech, které jsou důležité pro jejich vyrovnaný ekonomický růst. Hlavní snahou je proto podpořit regiony, které mezi ostatními vykazují známky hospodářské zaostalosti, a poskytnout jim pomoc, která dlouhodobě přinese zlepšení jejich postavení v rámci Evropské unie.

Jak název napovídá, cílem této práce je posouzení změny v postavení českých regionů deset let po vstupu České republiky do Evropské unie. Změna v postavení regionů bude sledována relativně k průměru regionů 28 zemí, které jsou v současné době členy Evropské unie. Práce je rozdělena na teoretickou a analytickou část, což umožňuje dostatečně a správně pochopit celou problematiku.

Dílčím cílem práce je srovnání změny v postavení českých a španělských regionů ve stejném časovém období po vstupu do Evropské unie. Jak bude dále rozvedeno v samotné práci, srovnání se Španělskem a jeho regiony není náhodné. Historická zkušenost a následný vývoj obou zemí před vstupem do Společenství je v mnohém podobný. Srovnání bude sloužit k dalšímu relativnímu vyhodnocení změny v postavení českých regionů i jako základ pro předpověď možného vývoje v následujících letech.

Práce je strukturována do sedmi hlavních kapitol. Každá z nich obsahuje i několik podkapitol, které se blíže dotýkají

příslušného tématu. Systém kapitol a podkapitol je vytvořen tak, aby na sebe jednotlivé části logicky navazovaly a práce směřovala ke stanovenému závěrečnému cíli.

## **1. Regionální politika EU**

Politika hospodářské a sociální soudržnosti, jak zní její celý název, je v dnešní podobě jednou z nejdůležitějších a finančně nejvíce náročných politik EU. Starost o jednotlivé regiony zemí byla vždy hlavním cílem Společenství, i když ne vždy byla členským státům poskytována taková podpora jako v současnosti. Tato kapitola slouží k seznámení se všemi souvislostmi týkajícími se regionální politiky EU.

## **2. ČR při začleňování do EU**

Stejně jako ostatní země střední a východní Evropy prodělala ČR v posledních desítkách let velké změny, které ji zformovaly do dnešní podoby země, která je pevnou součástí tzv. západní společnosti a jejích klíčových politických a ekonomických institucí.

Po tzv. sametové revoluci se tehdejší Československá socialistická republika v roce 1989 odpoutala od vlivu Sovětského svazu a po pádu železné opony byla země na začátku své transformace směrem k demokracii a tržnímu hospodářství.

ČR vznikla dvoustrannou politickou dohodou 1. ledna 1993 rozpadem Československé federativní republiky. Země je původním členem Světové obchodní organizace (WTO), která funguje od roku 1995, na konci stejného roku přistoupila do Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a od roku 1999 je členem Severoatlantické aliance (NATO).

Po podepsání několika dohod s Evropskými společenstvími (ES)/EU na začátku 90. let minulého století podala ČR v roce 1996 žádost o vstup do Unie. Přístupová jednání byla ze strany EU zahájena i s dalšími státy o dva roky později. V roce 2002 byla tato

jednání úspěšně zakončena s 10 státy, včetně ČR. Po úspěšném referendu se země stala 1. května 2004 právoplatným členem EU.

Důvodů snahy ČR o členství v EU bylo několik. Patřila mezi ně například volnost pohybu obyvatel v rámci Společenství, možnost získat vzdělání a zaměstnání v jiných členských státech, otevřenost trhu zboží a služeb a v neposlední řadě příjem z evropských fondů. Tyto a další výhody plynoucí pro ČR měly zajistit lepší hospodářskou situaci země a životní úroveň obyvatel. Jak již bylo v úvodu řečeno, 10 let je vhodným výročím a zároveň již dostatečně dlouhým obdobím pro vyhodnocení dopadu členství na ČR a její regiony.

Předmětem této kapitoly je představení hospodářského vývoje ČR od jejího vzniku v kontextu její integrace do EU. Součástí této části práce je také popis finanční pomoci EU a představení regionů NUTS II.

Vstup do EU se statisticky neprojevil růstem HDP nebo větší změnou v míře nezaměstnanosti. Pozitivně se od roku 2004 vyvíjí růst cenové hladiny. Naopak negativní dopad mělo období posledních deseti let na růst reálné hrubé mzdy.

### **3. Španělsko při začleňování do EU**

V první polovině 20. století patřilo Španělsko mezi méně rozvinuté evropské státy, které se jen marně snažily dosáhnout na západoevropský standard. Od 30. do poloviny 70. let zemi po občanské válce ovládl generál Franco, jehož nastolená diktatura způsobila společenskou a ekonomickou izolaci. Za konec této totality lze považovat přijetí zákona o politické reformě z roku 1976, na jehož základě se konaly první svobodné volby. Již za své vlády Franco rozhodl, že se Španělsko stane konstituční monarchií a připravil předání moci pro krále Juana Carlose<sup>8</sup>.

Země po svobodných volbách navázala ztracené kontakty s okolními státy a vstoupila do mezinárodních organizací. Členem NATO se stala v roce 1982.

8 Juan Carlos abdikoval v létě roku 2014 ve prospěch svého syna Filipa IV.



Již generál Franco se snažil o připojení se k evropské integraci, ale vzhledem k tomu, že režim panující v zemi nebyl ostatními shledán jako demokratický, přístupová jednání vždy ztroskotala. Hned po prvních demokratických volbách podalo Španělsko druhou přihlášku, na kterou byla odpověď ze strany ES kladná, a země tak 1. ledna 1986 přistoupila. Společně s Irskem, Řeckem a Portugalskem patřila k hospodářsky nejslabším členům uskupení.

Přistoupení Španělska znamenalo završení desetileté cesty demokratického vývoje, čímž se definitivně vyrovnalo s předchozími roky politické a ekonomické nestability. Navíc vstup méně rozvinutých států působil větší tlak na řešení regionálních odlišností a byly tak položeny základy dnešní podoby strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Po překonání krize na počátku 90. let se zemi podařilo splnit kritéria pro přijetí do eurozóny a dnes se již řadí mezi hospodářsky vyspělejší členy EU.

Předmětem této části práce je, stejně jako v případě minulé kapitoly, představení hospodářského vývoje Španělska od jeho demokratizace v roce 1976 v kontextu jeho integrace do EU. Součástí této části práce je také popis finanční pomoci EU a představení španělských regionů NUTS II.

Vstup do EU se statisticky projevil růstem HDP a pozitivně se od roku 1986 vyvíjí i růst cenové hladiny. Naopak negativní dopad mělo období prvních deseti let po vstupu na míru nezaměstnanosti a růst reálné hrubé mzdy.

#### **4. Metodika hodnocení regionů**

Konvergence regionů členských států je jedním z hlavních úkolů strukturální a regionální politiky a EU vůbec. Na úspěšném dosažení stanovených cílů závisí celá řada dalších politik Společenství, pomocí kterých je zajištěna jeho vnitřní i vnější stabilita. Proto je hodnocení konvergence jednou z priorit a zároveň by mělo motivovat k hospodářskému rozvoji jednotlivých regionů.

Pro rozdělování podpory jednotlivých regionů hraje roli jejich hodnota tvorby HDP na obyvatele vzhledem k průměru celé EU. V nejméně zaostalých regionech je pak pochopitelná snaha o využití prostředků k dosažení menší nezaměstnanosti, lepší infrastruktury, zlepšení životního prostředí a dalších dílčích cílů. Tyto cíle mají mít za následek konvergenční růst méně rozvinutých regionů v rámci Společenství.

Pět vybraných indikátorů pro hodnocení regionů v rámci této práce lze rozdělit do dvou skupin, na indikátory ekonomické a sociální.

Součástí ekonomických indikátorů je HDP na obyvatele měřený vzhledem k průměru všech regionů EU28. Druhou částí této skupiny je míra nezaměstnanosti, jejíž snížení je jedním z hlavních cílů projektů EU.

Sociální indikátory se skládají ze tří ukazatelů. Prvním z nich je míra dlouhodobé nezaměstnanosti, která často předchází sociálnímu vyloučení a následnému pádu životní úrovně za hranici chudoby. Jedním z dalších ukazatelů, kterým můžeme vyjádřit růst životní úrovně, je růst reálné mzdy. Posledním ze sledovaných indikátorů je míra vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva vzhledem k celkové populaci. Tento indikátor je z dlouhodobého hlediska důležitý pro konkurenceschopnost pracovní síly, její uplatnění a tím pádem i pro konkurenceschopnost celého regionu.

Každý z výše uvedených ukazatelů má jiný vliv na míru konvergence a změnu v postavení jednotlivých regionů, proto jim byly uděleny váhy pro výpočet výsledného ukazatele.

## **5. Postavení českých regionů**

Hlavním cílem této práce je posouzení změny v postavení českých regionů v prvních deseti letech po vstupu do EU a pátá kapitola je její částí, ve které bude po předchozí teoretické přípravě tato analýza provedena. V první podkapitole budou hodnoceny jednotlivé regiony za pomoci zvolených ukazatelů. Poté se práce zaměří na sledované ukazatele, čímž se podaří získat pořadí regionů v rámci každého z indikátorů. Na závěr této kapitoly pak

bude provedeno výsledné vyhodnocení všech českých regionů navzájem.

Největších pozitivních změn za sledované období dosáhly regiony Jihovýchod, Moravskoslezsko a Praha. První dva jmenované regiony předčily unijní průměr v rámci všech stanovených kritérií. Hlavní město dosáhlo dobrého celkového hodnocení i přesto, že jeho růst reálné mzdy byl nejpomalejší v zemi.

Pozitivní konvergence vůči EU28 dosáhla Střední Morava, která si svoji změnu v postavení zasloužila pozitivní změnou HDP na obyvatele a úspěšným snižováním nezaměstnanosti. Naopak zvýšení podílu vysokoškolsky vzdělaných obyvatel bylo pod unijním průměrem.

Nejmenších pozitivních změn bylo za prvních deset let v EU dosaženo na území Čech (kromě Prahy). Regiony spojovala nezměněná hodnota HDP a podprůměrný růst reálné mzdy. Střední Čechy dokázaly relativně k ostatním českým regionům zvýšit podíl vysokoškolského obyvatelstva. Severovýchod a Jihozápad vykazovaly za sledované období převážně průměrné výsledky a proto je jejich celkový výsledek roven nule. Oproti tomu Severozápad je region nevyrovnaných výsledků v rámci stanovených kritérií, které vedly k tomu, že se na konci sledovaného období stal nejzaostalejším regionem v ČR.

## **6. Postavení španělských regionů**

Srovnání českých a španělských regionů ve stejném období po vstupu zemí do EU je důležitým doplněním hlavního cíle této práce. Součástí této kapitoly je představení tří španělských regionů dle výsledků v rámci stanovených ukazatelů, jejich srovnání s třemi českými regiony a celkové vzájemné vyhodnocení. Výběr regionů je zdůvodněn v samotné práci.

Podobně jako Praha, i Madrid zaostával za unijním průměrem v růstu reálné mzdy, zatímco dokázal dvojnásobnou hodnotou procentního bodu relativně k EU15 zvýšit HDP na obyvatele.

Míra nezaměstnanosti v celém Španělsku se pohybovala na vysoké úrovni a Madrid tak zaznamenal spíše symbolické zlepšení. Praha naproti tomu už tak velice nízkou míru nezaměstnanosti dokázala v roce 2013 snížit vzhledem k průměru EU28.

Zatímco region NUTS II Murcie na rozdíl od většiny španělských regionů nedokázal zlepšit hodnotu HDP na obyvatele k průměru EU15, český region Jihovýchod se stal po deseti letech členství ČR v EU druhým nejrozvinutějším regionem v zemi.

Rozdílných výsledků dosáhly regiony i v případě snižování míry nezaměstnanosti. Španělský region se v tomto ohledu za unijním průměrem zhoršil o 2,8 procentního bodu, Jihovýchod se o stejnou hodnotu vůči EU28 polepšil.

Stejnou výchozí pozici měly regiony, dle celostátního srovnání, v relativně malé výši reálné mzdy. Oba vykázaly ve sledovaném období růst téměř o 13 % a staly se tak jedněmi z mála regionů ve svých zemích, kde stoupla reálná mzda i relativně k růstu EU15, resp. EU28.

Severozápad je jediným českým regionem, který během sledovaného období nedokázal přiblížit hodnotu HDP na obyvatele unijnímu průměru. Španělský region byl v tomto ohledu o něco úspěšnější, i když změna byla jen minimální.

Kde se naopak podařilo českému regionu srovnat krok s EU28, je míra nezaměstnanosti, kterou dokázal v roce 2013 stlačit pod 10 %. Region Extremadura trpí dlouhodobě vysokou mírou nezaměstnanosti. Její hodnota se po deseti letech členství Španělska v EU přehoupla přes 30 %.

Oba regiony NUTS II zaznamenaly pomalý růst reálné mzdy, který nestačil na průměrný růst EU15, resp. EU21. V případě Extremadury se jednalo o výrazný pokles reálné mzdy.

## **7. Vývoj českých regionů**

S ohledem na dosavadní vývoj českých a španělských regionů se v této kapitole práce zaměří na možné směřování českých regionů v dalších několika letech. Tuto část práce již nelze označit za analytickou, jelikož vývoj regionů NUTS II závisí na

budoucí a v mnoha směrech nepředvídatelné změně mnoha faktorů, které jsou navíc ovlivnitelné nejen na celorepublikové, ale i na evropské a celosvětové úrovni.

Z výsledku provedené analýzy vyplývá, že by ČR v rámci Strategie 2020, dle které jsou stanoveny cíle regionální politiky pro programovací období 2014–2020, měla klást největší důraz na cíl č. 1, tedy inteligentní růst: důraz na vzdělání a inovace. Právě v oblastech, které jsou předmětem tohoto cíle, zaostávají české regiony kromě Prahy za celounijním průměrem. Podpora vzdělání povede ke zvýšení podílu vysokoškolsky vzdělaných obyvatel, což se v delším časovém období odrazí ve zvyšování průměrné reálné mzdy. Dopad podpory inovací nelze předpovídat a bude záviset na tom, na jaké oblasti se ČR zaměří. S přihlédnutím k výsledkům analýzy této práce by bylo vhodné směřovat prostředky do inovací vzdělávání a do inovací podporujících podniky, které posléze nabídnou pracovní místa pro kvalifikovanou pracovní sílu.

Pokud by se podařilo zlepšit efektivitu čerpání, zmenší se úniky v rámci korupčního jednání a implementace podpory bude správně směřována, může regionální a strukturální politika pomoci vytvořit růst konkurenceschopnosti českých regionů a ty by se tak mohly v příštích letech dočkat zlepšení svého postavení v rámci ostatních regionů EU28.

## **Závěr**

Vzhledem k tomu, že většina regionů NUTS II v České republice se řadí v rámci Evropské unie mezi méně rozvinuté, je regionální a strukturální politika tohoto společenství jednou z nejdůležitějších a nejvíce ovlivňujících politik, pokud jde o jejich ekonomický vývoj. Vedle této politiky působí na změny v postavení regionů mnoho dalších faktorů, méně či více souvisejících se vstupem České republiky do Evropské unie.

Potvrzením různého působení těchto faktorů na jednotlivé regiony v prvních deseti letech členství České republiky v Evropské unii je různorodost výsledků analýzy, která byla nástrojem k dosažení hlavního cíle této diplomové práce,

posouzení změny v postavení českých regionů NUTS II ve zmíněném časovém období.

Na základě provedené analýzy se ukázalo, že během prvních deseti let po vstupu do Evropské unie nejvíce prosperovaly moravské regiony a hlavní město Praha. Naopak pro ostatní regiony z Čech neznamenal sledované období žádnou výrazně pozitivní změnu v rámci jejich postavení vůči 28 státům Evropské unie. Žádný český region však nezaznamenal negativní vývoj postavení v rámci srovnání s ostatními členskými regiony.

Region Jihovýchod byl na základě provedené analýzy nejrychleji konvergujícím českým regionem směrem k průměru Evropské unie v období 2004–2013. Společně s druhým nejúspěšnějším regionem Moravskoslezsko se staly jedinými, které se dokázaly na konci sledovaného období zlepšit vůči průměru států Evropské unie ve všech pěti ukazatelích.

Podobné rychlosti relativního růstu v rámci Evropské unie se kromě dvou výše jmenovaných podařilo dosáhnout už jen hlavnímu městu Praha, a to především díky větší změně objemu hrubého domácího produktu na obyvatele.

Přibližně poloviční míru konvergence, ve srovnání s prvními třemi regiony, zaznamenala Střední Morava, a to i přes značně nevyrovnané výsledky napříč ukazateli – pozitivní vývoj na trhu práce, zatímco trend zvyšování podílu vysokoškolsky vzdělaných obyvatel na celkové populaci je v rámci Evropské unie výrazně podprůměrný.

O druhé polovině českých regionů NUTS II se dá říci, že v prvních deseti letech po vstupu České republiky do Evropské unie konvergovaly jen mírně, nebo zcela vůbec.

Velmi malou pozitivní změnu v postavení vůči ostatním regionům Evropské unie prodělal region Severovýchod, který v rámci většiny sledovaných kritérií kopiroval jejich průměrný vývoj.

Ještě o něco méně potěšitelný výsledek svých konvergenčních snah zaznamenaly regiony Střední Čechy a Jihozápad. V obou případech se nepodařilo vytvořit větší hrubý domácí produkt na obyvatele vzhledem k průměru EU, než jaký regiony

vykazovaly v prvním roce členství. Negativní dopad mělo v regionech období 2004–2013 na relativní růst reálné mzdy jejich obyvatel.

V případě regionu Severozápad lze mluvit o nulové míře konvergence a nevyrovnanosti výsledků analýzy jeho změny v postavení v rámci sledovaného období. Zatímco se podařilo dosáhnout snížení míry nezaměstnanosti a s tím související dlouhodobé nezaměstnanosti, všechny ostatní výsledné hodnoty ukazatelů byly negativní a často patřily k celorepublikově nejhorším.

Ve srovnání se španělskými regiony si ty české vedly ve stejném období po vstupu zemí do Evropské unie lépe. Srovnávací analýza byla dílčím cílem této diplomové práce a navzájem srovnávány byly regiony hlavních měst Praha a Madrid, regiony Jihovýchod a Murcie a regiony Severozápad a Extremadura. Tyto konkrétní dvojice regionů byly zvoleny na základě jejich podobnosti v ekonomické vyspělosti, geografické charakteristice a politickém postavení uvnitř země.

Větší efektivita po vzoru vývoje španělských regionů, snížení korupčního jednání, kterého byli občané ČR v minulosti svědky, a správné rozhodování o alokaci prostředků s přihlédnutím ke stavu a trendům sledovaných ukazatelů může českým regionům v příštích letech pomoci dosáhnout pozitivních výsledků v rámci konvergenčních snah uvnitř EU.

## **Použitá literatura**

20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006). *Real Instituto Elcano* [online]. 2006 [cit. 2015-03-08]. Dostupné z: [http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/publicacion\\_20\\_europa.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/publicacion_20_europa.pdf)

Annual reports of the DGEF. *Gobierno de España* [online]. 2015 [cit. 2015-03-27]. Dostupný z: <http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/en-GB/ei/er/iadgfc/Paginas/inicio.aspx>

- Archive of European Integration. *University of Pittsburgh* [online]. 2015 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu>
- Average annual wages. *OECD* [online]. 2015 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV\\_AN\\_WAGE#](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE#)
- Baldwin, Richard; Wyplosz, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada, 2009. ISBN: 978-80-247-1807-1.
- Busián, Ana; Gordo, Esther. *El Sector Exterior en España* [online]. Banco de España, 1997 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/EstudiosEconomicos/Fic/azul60.pdf>
- Damborský, Milan. *Hodnocení konkurenceschopnosti regionů EU [přednáška]*. Velké Bílovice: Ministerstvo pro místní rozvoj a Středisko regionálních a správních věd Vysoké školy ekonomické v Praze, 2. března 2012. Dostupné z: <http://srsv.vse.cz/wp-content/uploads/2012/03/bilovice-2012-milan-damborsky.pptx>
- Databáze Eurostatu. *Český statistický úřad* [online]. 2015 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: <http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h>
- Economía. *Región de Murcia Digital* [online]. 2015 [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://www.regmurcia.com/servlet/s.SI?sit=c,24>
- Chmělař, Aleš; Zahradník, Petr a kol. *Ekonomické vyhodnocení členství České republiky v EU po deseti letech*. Praha: Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, 2014. ISBN: 978-80-7440-098-8.
- Kučerová, Irah. *Evropská unie: hospodářské politiky*. Praha: Karolinum, 2006. ISBN: 978-80-246-1212-6.
- Long-term unemployment rate (12 months and more) by NUTS 2 regions. *Eurostat* [online]. 2014 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tdgs00053&plugin=1>
- Maps. *Evropská komise* [online]. 2014 [cit. 2015-04-18]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/#3](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/#3)
- Madrid Economy 2012. *Ayuntamiento de Madrid* [online]. 2013 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z:



[http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCObservEconomico/MadridEconomia/Ficheros/AF\\_MADRID%20ECONOMIA%202012%20INGLES\\_baja.pdf](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCObservEconomico/MadridEconomia/Ficheros/AF_MADRID%20ECONOMIA%202012%20INGLES_baja.pdf)

Melecký, Lukáš; Staničková, Michaela. *Hodnocení konkurenceschopnosti regionů České republiky v kontextu Lisabonské strategie* [online]. VŠB-TU Ostrava, 2011 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z:

<http://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/cerei/cs/Papers/VOL14NUM03PAP04.pdf>

OECD Territorial Reviews: Madrid, Spain 2007. *OECD* [online]. 2007 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z:

[http://www.oecd.org/governance/regionalpolicy/oecdterritorialreviews/madridspain.htm#how\\_to\\_obtain\\_this\\_publication](http://www.oecd.org/governance/regionalpolicy/oecdterritorialreviews/madridspain.htm#how_to_obtain_this_publication)

Operační programy. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2014-06-02]. Dostupné z:

<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/FondyEU/Programy-2004-2006/Operacni-programy>

Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average) by NUTS 2 regions. *Eurostat* [online]. 2014 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00006&plugin=1>

Regionální politika. *Euroskop* [online]. 2014 [2014-11-13]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>

Singer, Miroslav. *Vysoká inflace je dočasná: cenový šok očima ČNB* [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008 [cit. 2015-03-25]. Dostupné z:

[https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro\\_media/konference\\_projevy/vystoupeni\\_projevy/download/Singer\\_20080416\\_VSE.pdf](https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/Singer_20080416_VSE.pdf)

Spain: Economic and financial data. *Instituto Nacional de Estadística* [online]. 2015 [cit. 2015-03-08]. Dostupné z:

<http://www.ine.es/dynt3/FMI/en/>

Statistical Yearbook of Spain. *Instituto Nacional de Estadística* [online]. 2015 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z:

[http://www.ine.es/en/prodyser/pubweb/anuarios\\_mnu\\_en.htm](http://www.ine.es/en/prodyser/pubweb/anuarios_mnu_en.htm)

Strategie působení ČR v EU. *Úřad vlády ČR* [online]. 2013 [cit. 2014-06-02]. Dostupné z:

<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-pusobeni-CR-v-EU.pdf>

Ukazatele v regionálním členění. *Český statistický úřad* [online]. 2014 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z:

<http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenkavyber.volba?titul=Ukazatele%20v%20region%E1ln%EDm%20%E8len%ECn%ED&mypriznask=RC&typ=2&proc=rocenka.presmsocas&mylang=CZ&jak=4>

Unemployment rate by NUTS 2 regions. *Eurostat* [online]. 2014 [cit. 2015-03-27]. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00010&plugin=1>

# VEŘEJNÉ SLUŽBY V EVROPSKÉ UNII: PROMĚNA ÚLOHY A ROLE VEŘEJNÝCH SLUŽEB A JEJICH ODRAZ V LISABONSKÉ SMLOUVĚ

*Ing. Christine Kovaříková, M.A.*

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

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Christine Kovaříková, M.A.

## **Abstrakt:**

Veřejná služba je komplexním celospolečenským problémem dotýkajícím se citlivých otázek především v právních a ekonomických vědách a s nimi spojených představ o celospolečenském uspořádání. Poskytování veřejných služeb je považováno v evropských zemích za konstitutivní element evropského sociálního a hospodářského modelu. Této problematice se dostává v posledních letech pozoruhodného oživení v akademických i politických kruzích. Záměrem této diplomové práce je poskytnout vhled do procesu evropeizace veřejných služeb. Spojující linkou této práce, jež se blíže zabývá národními podobami veřejných služeb, jejich historickým vývojem, proměnou státu blahobytu a evropským sociálním modelem (či modely), je myšlenka, že všechny tyto aspekty jsou silně ovlivněny evropskou integrací, jejíž vliv má dalekosáhlý dopad na budoucí podobu a roli veřejných služeb a tím pádem i na povahu a organizaci společnosti v jednotlivých členských státech a konečně i na společnost evropskou.

## **Abstract:**

The topic of public services is a complex societal issue, which touches upon questions on the border between legal and economic research, and which comprises various ideas of societal arrangements. The provision of public services in European societies is seen as a constitutive element of the European social model(s). This issue is undergoing a remarkable revival in

academic work as well as in political discourse. The aim of this master's thesis is to provide an insight into the process of the Europeanisation of public services. The thesis examines the national variations of public services, the transformation of the welfare state and the European social model(s). The common theme connecting the different strands of the thesis is the idea of the crucial influence of European integration on all of these aspects, the process of which has a far-reaching influence on the role and shape of public services and thus on future societal development in the individual Member States as well as in European society as a whole.

**Klíčová slova:**

Duguit, evropský sociální model, Forsthoff, služby obecného zájmu, služby obecného ekonomického zájmu, stát blahobytu, veřejná služba, veřejný zájem

**Klasifikace JEL:**

H4

**Diplomová práce je dostupná zde:**

<http://www.vse.cz/vskp/eid/45639>

---

**Úvod**

Veřejná služba je komplexním celospolečenským problémem dotýkajícím se citlivých otázek především v právních a ekonomických vědách a s nimi spojených představ o celospolečenském uspořádání. Poskytování veřejných služeb je považováno v evropských zemích za konstitutivní element evropského sociálního a hospodářského modelu. Představy o jejich organizaci a dosahu se však v jednotlivých zemích liší. Veřejné služby, či v unijním žargonu jim blízký pojem „*služby obecného zájmu*“, spojují a rozdělují kompetence veřejné

a privátní sféry. Připočteme-li kompetenční rovinu Evropské unie, postavení veřejných služeb podává značně komplexní obraz.

Problematice veřejných služeb se z celoevropského hlediska dostává v posledních letech pozoruhodného oživení v akademických i politických kruzích. Přitom i dnes zůstávají do značné míry tématem kontroverzním i v rámci evropské politiky, snažící se nalézt rovnováhu mezi dvěma opačnými póly, kdy na jedné straně stojí obavy členských států z narušení svých tradičních struktur, omezení hracího pole a opomíjení principu subsidiarity, přičemž je na straně druhé kladen důraz na završení společného hospodářského prostoru.

Ne nadarmo v nedávné době anglický deník *The Guardian* otiskl článek obsahující citát vyjadřující trvalé pnutí politiky ohledně otázky veřejné služby: „*Svatým grálem moderní politiky je nalezení způsobu, jak vytvořit takové veřejné služby, jež by byly přístupné a odpovědné vůči svým spotřebitelům. Na otázce, jak by žádoucí stav měl vypadat, se všechny zodpovědné strany víceméně shodují. Na otázku, jakým způsobem by tohoto stavu mělo být dosaženo, však odpověď nenalézají*“ (Rawnsley, 2008). Napříč Evropou tak nalézáme základní aspekty vycházející ze společné tradice snažící se spojit ekonomickou efektivitu se sociální soudržností, jakož i konkurenceschopnost se společenskou solidaritou.

V tomto ohledu nabývá proces evropeizace veřejných služeb zvláštního významu. Vzhledem k současně spíše okrajovému zájmu české společenskovědní akademické obce o problematiku veřejných služeb si předložená práce klade za cíl přiblížit toto téma a poukázat na relevantnost řešených otázek z národního i celoevropského hlediska. V tomto kontextu je nasnadě úvaha, že povaha a role veřejných služeb jsou doprovázeny a podmíněny proměnami státu blahobytu, jakož i vývojem evropského sociálního modelu (či modelů). Připočtením vlivu evropské integrace na národní státy z politického i právního hlediska, jako spojující linka této práce vykryštovala myšlenka, že unijní rovina má zásadní dopad na vývoj veřejných služeb, její vliv bude dále rozhodovat o jejich budoucí podobě a roli, čímž

nutně bude působit na povahu společnosti v jednotlivých členských státech i na celém kontinentu.

## **1. Historické kořeny a proměny veřejné služby**

Ač se dnes nemůžeme opřít o jednotnou definici veřejných služeb, Schulte (2004: 415) vymezil tři základní předpoklady, které slouží jejich užšímu vymezení vyplývajícímu z evropského historického vývoje. První předpoklad je založen na vědomí, že moderní člověk je do značné míry závislý na specifických službách obecného zájmu. Dále stojí na obavě z případného tržního selhání a na schopnosti volného trhu zajistit tyto služby v žádoucí kvalitě, spolehlivosti a univerzalitě. Za třetí vzniká na základě přesvědčení o přímé zodpovědnosti a povinnosti na straně státu tyto služby buď poskytovat vlastními silami, či zajistit jejich plnění.

Charakteristické jsou tak zejména svojí univerzálností, celoplošným zabezpečením a rovnoprávným přístupem k základním službám či jejich infrastruktuře. Namátkový výčet by mezi veřejné služby započítal především síťová odvětví, tedy telekomunikace, energetiku, vodní hospodářství, dopravu, rozhlasové a televizní vysílání stejně jako poštovní služby či vzdělávací, zdravotní a sociální sektor. (Halásek 2004: 22).

Bauby (2011: 21) upozorňuje, že v případě veřejné služby často dochází k pojmovým zmatkům. V tomto ohledu jsou smíchávány cíle, jichž mají tyto služby dosahovat, jejich preferované organizační formy, dle kterých jsou strukturovány, či konečně i jejich účelnost. V podobném duchu argumentuje na základě komunikace Komise EU i Szyszczyk (2001: 56), která upozorňuje na fakt, že v jednotlivých členských státech je koncept veřejné služby mnohdy užíván jako generický pojem popisující poskytování veřejných statků a služeb ze strany státu.

Postupné proměny společnosti a jejich potřeb i představ o správě státu vytvářejí rostoucí tlak na adaptaci veřejných služeb vůči transformující se sociální a ekonomické realitě. Například Gunter Deuber (2012: 91-119) pojem veřejné služby názorně rozšiřuje na závazek zajištění systémové finanční stability, jak

v národním, tak i světovém měřítku, a to především jako následek globalizace společnosti, zrychlujícího se technologického vývoje a rostoucí interdependence mezi státy. V tomto smyslu je dle Tichého (2007: 73) nutné zdůraznit, že je koncept veřejné služby velmi subjektivní povahy a zároveň značně flexibilní koncept, což usnadňuje jeho přizpůsobení měnícím se preferencím skrze případné politické změny či vládnoucí ideje. Důležitým prvkem v této debatě je otázka vztahu společnosti a státu (Sunstein 1999: 3).

### 1.1. Historická proměna státní funkce

Postavení veřejných služeb a jejich ukotvení ve společnosti i politice vychází z přeměny liberálního státu ve stát právní a sociální a v naplňování vedle jeho funkce ochranné i jeho funkce produkční (*Leistungsstaat, Productive State*) (Pielow 2007: 9). V druhé polovině dvacátého století se tak veřejná služba stává zásadním konceptem pro vztah státu a společnosti, jejího univerzálního pokrytí a zásobování nezbytnými službami skrze státní zásahy a tedy i legitimaci státem definovaného veřejného zájmu (Tichý 2007: 72).

Ruggie slavně označil období 50. a 60. let, které je charakteristické zřejmě nezopakovatelnou kombinací vysoké míry hospodářského růstu a zvyšující se životní úrovně evropské populace, pojmem „*usazený liberalismus*“ (*embedded liberalism*) (Ruggie 1982: 379-415). Barr (1993: 37) dodává, že poválečný vývoj je především příznačný dvěma specifickými rysy, a to jednak „*explozí blahobytu*“ a „*znovuobjevením*“ chudoby.

Největšího rozkvětu se stát blahobytu dočkal v 60. a 70. letech minulého století, kdy se z dřívějších „*nočních hlídačů*“ stávaly institucionální státy „*produkující a distribuující sociální blaho*“ (Esping-Andersen 1990: 2). Poskytování veřejné síťové infrastruktury je tak často považováno za konstitutivní prvek moderní státnosti 20. století (viz Forsthoffovy „*apropriální potřeby*“) (Bogumil et al. 2010). Dlouhou dobu panoval konsensus o zodpovědnosti státu zajišťovat veřejné služby, které vzhledem ke

svému specifickému charakteru často představovaly přirozené monopoly, a jejichž zvláštní postavení se odráželo v ústavách mnohých evropských států (Schmitt & Obinger 2010: 643-664).

Transformace 70. let odpovídá přechodu od aktivního a intervenujícího sociálního státu klasického západního střihu k aktivizujícímu, kooperativnímu, ale zároveň distancovanému a štíhlejšímu sociálnímu státu dneška (Schulte 2005: 14). Dnešní funkce státu je tak nejčastěji popisována jako funkce garanční či regulační (*Gewährleistungsstaat, Welfare Guaranteeing State*) (Schulte 2004: 415). Ve zkratce lze tvrdit, že všeobecně přijímaná představa o centralizovaném, hierarchicky uspořádaném a regulujícím státu posledních dekád postupně dospívá ke svým hranicím efektivního výkonu veřejných služeb. K tomu postupující „evropeizace“ veřejných služeb (Hermann & Mahnkopf 2010: 314-330) společně s progresivně přijímanou strategií zaměřenou na dovršení vnitřního trhu přispívají k překonávání národních hranic a integraci chráněných monopolů či výsostních regionálních a komunálních práv (Bauby 2011: 25).

## 2. Veřejné služby v Evropské unii

Stejně jako se liší pojetí na národní úrovni, tak i názvosloví unijních dokumentů vztahující se k veřejné službě či službám obecného zájmu vykazuje značnou nesourodost a neposkytuje vodítko pro jejich ustálenou formu užívání. Ač smlouvy primárního práva dlouho nepřinášely odpověď na otázku postavení veřejných služeb v rámci evropského práva, přesto přes veškerou evropskou různorodost převládá jistý konsens či dokonce jednotné chápání určitých činností, které by neměly být zcela ponechány volné soutěži a tržním pravidlům. Právě naopak by měly být řízeny zvláštními pravidly organizace a regulace (Bauby 2006: 11).

Jakkoli ani Lisabonská smlouva (2007) nepřinesla jednoznačnou odpověď na otázku právního postavení veřejných služeb, můžeme od Římské smlouvy (1957) sledovat jednoznačný trend jejich postupné komunitarizace. Dle Komise EU lze základní pojmy definovat následovně (sdělení Evropské komise: 2012):



- **služby obecného zájmu (SOZ)** jsou služby, jež orgány veřejné správy členských států považují za obecný zájem, a které tudíž podléhají zvláštním závazkům veřejné služby. Pojem zahrnuje jak hospodářské, tak nehospodářské služby;
- **služby obecného hospodářského zájmu (SOHZ)** jsou hospodářské činnosti, jež přinášejí výsledky v celkovém veřejném zájmu a jež by za běžných tržních okolností nebyly bez veřejného zásahu vykonávány (nebo by byly vykonávány za odlišných podmínek, pokud jde o základní předpoklady pro výkon těchto služeb, jako kvalitu, bezpečnost, dostupnost, rovné zacházení či univerzální přístup);
- **veřejná služba** je pojem uvedený v článku 93 SFEU v oblasti dopravy. Mimo tuto oblast se však občas používá dost nejednoznačně: jednak se může vztahovat ke skutečnosti, že služba je nabízena široké veřejnosti a/nebo ve veřejném zájmu, jednak může označovat činnost subjektů ve veřejném vlastnictví;
- dále můžeme vymezit také **sociální služby obecného zájmu**, v jejichž případě se jedná o volně definovaný politický pojem stojící na základě principu subsidiarity a univerzálnosti (Humer 2014: 69).

Vzhledem k chybějícímu vymezení veřejné služby a SOHZ pak zůstává otázkou, zda by mohlo spadat jedno celé odvětví pod SOHZ či zda jen ty jeho části, na které je nutno aplikovat právní normy, jež jsou chápány jako nezbytné pro efektivní výkon veřejné služby. V tomto ohledu je nutné představit pojem povinnosti univerzální služby (*Universal service obligation, USO*), jemuž podléhají specifické podniky a jejichž smyslem je zajištění univerzálního zákaznického a uživatelského přístupu k určitým službám ve členských státech bez ohledu na jejich umístění, ve specifikované kvalitě a přístupné ceně a přitom se zřetelem na národní podmínky. Definice specifických povinností veřejné

služby je nutnou součástí pro tržní liberalizaci sektoru služeb, jakými jsou například komunikace, pošta či dopravní sektor (sdělení Komise: 2012).

## **2.1. Rozdělení kompetencí v Lisabonské smlouvě**

Lisabonská smlouva právně ukotvila veřejné služby (čl. 14 SFEU, protokol č. 26 o službách obecného významu, čl. 36 Listiny základních práv a svobod), přičemž báze upravující samotné fungování veřejných služeb v EU a jejích členských státech je dána ustanoveními týkajícími se soutěžního práva a pravidel vnitřního trhu a svobodného pohybu (101–109 SFEU) (konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, ÚV C 83/47, 2010).

Ani reformní smlouva však nepřekonala nepřesné binární rozdělení služeb na SOZ a SOHZ, dle něhož dochází k rozlišení hracího pole pro unijní či národní kompetence. O přesnou „*demarkaci*“ hospodářské a nehospodářské státní činnosti je nejvíce bojováno právě v místech, kde hranice protíná tradiční koncept veřejných služeb v jednotlivých členských státech (Szyszczak 2011: 39-42).

Mnoho činností, které byly dříve chápány z pohledu nehospodářského zaměření, se tak stále častěji stává objektem přezkumu pravidel volného trhu a hospodářské soutěže a rozsah evropské judikatury činí z tohoto pojetí koncept dynamický s vyhlídkou dalšího vývoje. Prozatímním výsledkem je tak vznik „*nového, kulturně specifického konceptu odvozeného od směsi soudní kreativity, definic měkkého a tvrdého práva: proces, který nově objevuje roli veřejných služeb, jež by měly převzít v evropské společnosti*“ (Szyszczak 2011: 46).

## **3. Evropský sociální model, stát blahobytu a role veřejné služby**

Evropský sociální model (ESM) je fundamentální součástí evropské ideje vztahu společnosti a státu. Ze své podstaty je

unikátní konstrukcí, která nemá v dalších částech světa obdoby. Je důležité si uvědomit, že ESM má své kořeny v národních tradicích, nikoliv evropských (Pöder & Kerem 2011: 59). Stojí za zmínku, že termín evropský sociální model byl uveden do veřejné debaty až v momentě, kdy se jeho zásadní prvky začaly ztrácet (Hermann & Mahnkopf 2010: 10). Nicméně jak uvádí Andersen (2007: 2), přesné vyměření proměny státu blahobytu je jedním z nejkontroverznějších úkolů komparativního výzkumu.

Esping-Andersenova typologie z počátku 90. let se stala vlajkovou lodí pro klasifikaci sociálních systémů v Evropě (liberální, konzervativní a sociálně-demokratický na základě kritérií „*dekomodifikace*“ a „*stratifikace*“) (Esping-Andersen 1990: 3). Právě pojem dekomodifikace úzce souvisí s řešenou problematikou veřejných služeb. Tento koncept se opírá o veřejnou podporu statků a služeb, skrze něž jedinec získává určitý stupeň svobody vůči tržní determinaci jeho postavení. V poslední době se stále častěji v souvislosti s globalizací a rostoucím tlakem na národní státy ohledně jejich konkurenceschopnosti mluví naopak o procesu re-komodifikace. Jak shrnuje Holden (2003: 306-7), stát se stává „*komodifikačním agentem*“, přičemž dochází k narušení hranice mezi privátní a veřejnou sférou.

### **3.1. Evropeizace veřejné služby**

Známý citát Maria Montiho (2010: 73), který charakterizuje postavení veřejných služeb od 90. let v rámci vnitřního trhu jako „*nepřetržitě dráždidlo*“, v debatě o evropském veřejném prostoru potvrzuje svoji platnost. Přetrvávající rozpor mezi evropským právem a národními tradicemi stále podněcují bouřlivé debaty. Jelikož je evropské právo zpravidla aplikováno horizontálně na všechny oblasti, které jsou kvalifikovány jako hospodářské, pravidla svobodného pohybu a soutěžního práva již nejsou delimitována pouze samotnými členskými státy (Schweitzer 2011). Zároveň postupný přesun kompetencí od národních států směrem k výlučné pravomoci EU vede mnohé autory k tomu, že

národním vládám připisují pouhou residuální roli v poskytování veřejných služeb (Szysczak 2001: 37) (podobně pak Tanzi 1997: 24, či Pielow 2007: 11).

Vzhledem ke skutečnosti, že národní státy často nebyly ochotny či nedisponovaly dostatečným politickým kapitálem pro důraznější reformy, sehrála evropská integrace důležitou roli, kdy skrze unijní sektorová nařízení docházelo k liberalizaci převážně síťových odvětví (Hermann & Mahnkopf 2010: 314-330). Schweitzer (2011) k této skutečnosti poznamenává, že pro členské státy tento vývoj představoval doslova „*kulturní šok*“. Logika vztahu státu a trhu se tedy působením evropského práva otáčí. Kde dříve národní státy rozhodovaly nad vyloučením soutěže v oblastech, které chápaly jako veřejný zájem, je v současnosti od členských států očekáváno, že prokážou jakékoli narušení volného trhu a soutěže jako nezbytné a přiměřené pro ochranu legitimního zájmu společnosti (Szysczak 2001: 37).

### **3.2. Transformace evropského paradigmatu**

Schweitzer (2011) dále popisuje konflikt mezi členskými státy a EU, jenž se odehrává mezi evropským právem a národními tradicemi veřejných služeb. Co tedy stojí v centru konfliktu je jistý „*antagonismus mezi veřejným zájmem a tržním režimem*“. V tomto smyslu evropské právo nahradilo původní chápání povinnosti veřejné služby a s ní spojenou určitou formu státní identity. Nové opodstatnění se tak opírá, spíše než o politickou zodpovědnost s ohledem na veřejný zájem, o „*legitimní výstup*“ (*output legitimacy*), který vychází z konečného působení veřejných služeb. Politická odpovědnost je tak zatlačena do pozadí a na důležitosti získává srovnání, zda bylo dosaženo předepsaného a především výjimkou z evropského práva umožněného cíle (Schweitzer 2011).

K tomu Barbier (2012: 2) poznamenává, že evropské elity vždy vyhledávaly spíše apolitický způsob či přístup k činění rozhodnutí, které by měly sloužit společnému zájmu stejně jako univerzálním hodnotám, které překračují soukromou a veřejnou sféru. V tomto ohledu hraje významnou roli rovněž Evropský

soudní dvůr, nicméně viditelná de-politizace je nejvíce znát v diskurzu Evropské komise.

## **Závěr**

Veřejné služby zahrnují širokou škálu odvětví a služeb, jež se v čase mohou proměňovat na základě potřeb a preferencí společnosti. Konflikt, který se odehrává mezi členskými státy a EU, mezi evropským právem a národními tradicemi veřejných služeb, je důsledkem zásadně odlišných představ o pojetí role a vztahu mezi trhem a státem, kdy v samotném srdci tohoto rozporu stojí jistý antagonismus mezi veřejným zájmem a tržními principy.

V závěrečné kapitole je sledována postupná transformace evropského paradigmatu, kdy vlivem postupující liberalizace byla zvýrazněna otázka zbytkové či reziduální role veřejného sektoru, a kde Evropská integrace sehrála v proměně modelu státu blahobytu zásadní roli. Přitom se logika vztahu státu a trhu působením evropského práva otáčí: kde dříve rozhodoval veřejný zájem nad vyloučením hospodářské soutěže, leží důkazní břemeno na ramenou států v případě narušení volného trhu a soutěže s ohledem na nezbytnou a přiměřenou ochranu legitimního zájmu společnosti. Určení hranice mezi tržní a politickou sférou, založené na politických preferencích a společenských idejích, tak již neleží pouze v rukou členských států. V tomto kontextu je důležitým aspektem proniknutí pravidel vnitřního trhu do sféry sociálních hodnot a otázka slučování prvků státu blahobytu s pravidly vnitřního trhu.

Zároveň přehled současné právní úpravy veřejné služby v Evropské unii ukázal, že ani Lisabonská smlouva nepřekonalala dřívější rozpory a nejasnosti ohledně užívání pojmu veřejné služby či služby obecného zájmu. Zachovala si nicméně opatrný přístup k této otázce a svými ustanoveními do jisté míry veřejné služby chrání. Dále také výčetem sociálních práv v Listině základních svobod došlo k upevnění těchto hodnot v rámci celé EU. Zůstává tak záležitostí budoucnosti, jakým směrem se další diskuze o jejich

postavení v evropských zemích i na nadnárodní úrovni bude ubírat a do jaké míry dojde k řešení otázky vyrovnání ekonomických svobod na straně jedné a společenských hodnot členských států na straně druhé.

### **Použitá literatura:**

- Andersen, J. G. 2007. „Conceptualizing Welfare State Change“. *CCWS, Aalborg University*. [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: [http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/10161/andersen\\_07\\_conceptualizing-change.pdf](http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0009/10161/andersen_07_conceptualizing-change.pdf).
- Barbier, J. C. 2012. „Introduction: EU Law, Governance and Social Policy“. In: J. C. Barbier (ed.). *EU Law, Governance and Social Policy*. European Integration online Papers. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: [http://eiop.or.at/eiop/pdf/2012-SpecIssue-1\\_Introduction.pdf](http://eiop.or.at/eiop/pdf/2012-SpecIssue-1_Introduction.pdf).
- Barr, N. A. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Stanford University Press.
- Bauby, P. 2011. „From Rome to Lisbon: SGIs in Primary Law“. In: E. Szyszczak et al. (eds.). *Developments in Services of General Interest*. The Hague: Springer.
- Bogumil, J., Pielow, J. Ch., Ebbinghaus, J., Gerber S. & Kohrsheymer, M. 2010. „Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt“. *Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien, N-W*. [cit. 2015-01-20]. Dostupné z: [http://www.sowi.ruhr-unibochum.de/mam/images/regionalpolitik/gestaltung\\_kommunaler\\_daseinsvorsorge.pdf](http://www.sowi.ruhr-unibochum.de/mam/images/regionalpolitik/gestaltung_kommunaler_daseinsvorsorge.pdf).
- Deuber, G. 2012. „Systemische Finanzstabilität als vernachlässigte öffentliche Aufgabe in Mittelosteuropa und der EU“. In: G. Sander & L. Tichý. *Öffentliche Dienstleistungen in Deutschland und Ostmitteleuropa im Spannungsfeld von Daseinsvorsorge und Wettbewerb*. Verlag Dr. Kovač, Hamburg.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, New Jersey.

- Halásek, D. 2004. *Standardizace veřejných služeb*. VŠB TU – Ostrava.
- Hermann, Ch. & Mahnkopf, B. 2010 „The Past and Future of the European Social Model“. *Institute for International Political Economy Berlin*. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: [http://www.ipe-berlin.org/fileadmin/downloads/working\\_paper/ipe\\_working\\_paper\\_05.pdf](http://www.ipe-berlin.org/fileadmin/downloads/working_paper/ipe_working_paper_05.pdf).
- Holden, Ch. 2003. „Decommodification and the Workfare State“. *Political Studies Review*. Blackwell Publishing. [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: [http://econpapers.repec.org/article/blapstrev/v\\_3a1\\_3ay\\_3a2003\\_3ai\\_3a3\\_3ap\\_3a303-316.htm](http://econpapers.repec.org/article/blapstrev/v_3a1_3ay_3a2003_3ai_3a3_3ap_3a303-316.htm).
- Humer, A. 2014. „Researching social services of general interest: an analytical framework derived from underlying policy systems“. *European Spatial Research and Policy*. [cit. 2015- 01-23]. Dostupné z: <http://econpapers.repec.org/article/vrseusprp>.
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii (Úřední věstník EU, C 83/15, 30. 3. 2010) a Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník EU, C 83/47, 30. 3. 2010).
- Monti, M. 2010. „A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe’ Economy and Society“. *Report to the President of the European Commission Jose Manuel Barroso ("Monti Report")*. [cit. 2015-2-28]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf).
- Pielow, J. Ch. 2007. „Veřejná služba mezi ‚třem‘ a ‚státem‘ “. In: L. Tichý (ed.). *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské unii*, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze.
- Pöder K. & Kerem, K. 2011. “Social Models” in a European Comparison Convergence or Divergence? *Eastern European Economics*, 49(5): 55–74.
- Rawnsley, A. 2008. „The latest version of the PM - Brown with added Blair“. *The Guardian*. [cit. 2015-2-28]. Dostupné z: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2008/feb/10/publicservices.gordonbrown>.

- Ruggie, J. G. 1982. „International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order“. *International Organization*, 36(2): 379-415. [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: [http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug\\_ocr.pdf](http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug_ocr.pdf).
- Sdělení Evropské komise: Rámec kvality pro služby obecného zájmu v Evropě. 2012. *Evropský integrační tým ČMKOS*, 3(21). [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: [http://www.cmkos.cz/data/articles/down\\_3348.doc](http://www.cmkos.cz/data/articles/down_3348.doc).
- Schmitt C, Obinger H. 2010. „Verfassungsschranken und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen im internationalen Vergleich“. *Politische Vierteljahresschrift*, 51(4): 643-664.
- Schulte, B. 2005. „Perspektiven Europäischer Sozialpolitik – Die rechtliche Konstitutionalisierung des Sozialen und die politische Strategie der offenen Methode der Koordinierung. Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert“. *Friedrich-Ebert-Stiftung*. [cit. 2015-01-02]. Dostupné z: <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02931.pdf>.
- Schulte, B. 2004. „Soziale Daseinsvorsorge und das Europäische Wettbewerbsrecht“. *SPI* (8): 414-428. [cit. 2015-02-20]. Dostupné z: <https://www.sosfachportal.de/blob/114858/890cfddeea943eef5cdc5b643423202d/spi2004-autorenband8-25-schulte-data.pdf>.
- Schweitzer, H. 2011. „Services of General Economic Interest: European Law's Impact on the Role of Markets and of Member States“. In: M. Cremona (ed.). *Market Integration and Public Services in the European Union*. Oxford University Press.
- Sunstein, C. R. 1999. *Free Markets and Social Justice*. Oxford University Press.
- Szyszczak, E. 2001. „Public service provision in competitive markets“. *Yearbook of European Law*, 20(1): 35-77. [cit. 2015-02-20]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1093/yel/20.1.35>.
- Tanzi, V. 1997. „The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective. International“. *International Monetary Fund*. [cit. 2015-02-15]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97114.pdf>.



Tichý, L. 2007. „K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského“. In: L. Tichý, *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské unii*. Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze.

# EVROPSKÉ SPRÁVNÍ PRÁVO

*Mgr. Jana Marková*

*Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Právo a právní věda*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. Jana Marková

## **Abstrakt:**

Práce rozebírá správní právo Evropské unie (EU) za použití teoretických východisek vnitrostátního správního práva. Na správní právo EU hledíme jako na právo upravující organizaci a činnost „veřejné správy EU“. Na tomto základě usilujeme o vytvoření systému správního práva EU, zaměřujeme se přitom na problematické body tohoto systému. Zabýváme se také možným budoucím směřováním správního práva EU. V závěru posuzujeme možnosti a limity použití vnitrostátní teorie správního práva na fenomén správního práva EU a hodnotíme, zda můžeme uvažovat o správním právu EU jako o samostatném právním odvětví.

## **Abstract:**

This thesis studies the administrative law of the European Union (EU) applying national administrative theory. In this regard, EU administrative law is viewed as the organisation and activities of ‘European Union public administrations’. The authors seek to establish a system of EU administrative law and to focus on the uncertain questions within this system. The thesis also provides a view on the future direction of EU administrative law. The conclusion contains an evaluation of the potential and limits of the approach applied and an assessment of whether EU administrative law may be regarded as a separate area of law.

## **Klíčová slova:**

evropské agentury, správní akt EU, akty v přenesené působnosti, prováděcí akty, komitologie

**Klasifikace JEL:**

K33

**Diplomová práce je dostupná zde:**

[http://is.muni.cz/th/378409/pravf\\_m/](http://is.muni.cz/th/378409/pravf_m/)

---

## Úvod

Evropské správní právo je relativně novým fenoménem souvisejícím se stále sílícím postavením Evropské unie (EU).

V této práci ztotožňujeme evropské správní právo se správním právem EU, nicméně ne všichni autoři nahlíží na tuto problematiku stejně. Při vymezení správního práva EU je třeba řešit koncepční problémy. Správní právo tak, jak jej známe z vnitrostátní teorie, upravuje vztah mezi státem, jeho orgány a občany. EU ale zdaleka není státem, je tedy otázkou, zda můžeme vůbec o nějakém správním právu EU hovořit. K uchopení fenoménu správního práva EU bylo potřeba určitého zjednodušení. V práci tedy částečně nahlížíme na EU jako na stát potud, že na ni aplikujeme teorii vnitrostátního správního práva, vědomi si limitů tohoto nazírání. Vnitrostátní správní právo bývá vymezováno ve formálním smyslu – jako právo upravující organizaci veřejné správy, a ve smyslu materiálním – jako právo upravující činnosti veřejné správy. Na správní právo EU tedy nahlížíme jako na **soubor právních pravidel, která upravují činnost a organizaci při provádění práva EU**. Právo EU bývá přitom prováděno orgány členských států a orgány EU. V této práci se budeme věnovat výlučně unijní úrovni, jelikož zpracování vnitrostátní dimenze by podle našeho názoru vydalo svým rozsahem na zvláštní práci.

Práce si klade za cíl vytvořit systém správního práva EU, analyzovat jeho problémová místa a načrtnout možnosti jejich řešení. Dále také zhodnotíme možnosti a limity použití vnitrostátní teorie správního práva na tento fenomén a odpovíme na otázku, do

jaké míry můžeme vnímat správní právo EU jako samostatné právní odvětví.

## 1. Organizace „veřejné správy EU“

Zakládající smlouvy EU<sup>9</sup> rozlišují mezi hlavními orgány EU, institucemi a jinými subjekty EU. Správní činnosti v Unii zajišťují zejména Evropská komise jako hlavní orgán a množství tzv. evropských agentur spadající pod označení „jiné subjekty“.<sup>10</sup>

Vzhledem k tomu, že informace o Komisi jsou snadno dostupné například z učebnic evropského práva, nebudeme se jí dále věnovat a zaměříme se na agentury a problematiku s nimi spojenou.

**Evropské agentury** můžeme obecně vymezit jako zvláštní instituce EU zřízené podle práva EU k plnění konkrétních úkolů, s vlastní právní subjektivitou a určitou organizační a finanční nezávislostí na hlavních orgánech EU (Hofmann, Türk 2006: 87). Toto vymezení vychází z charakteristických znaků agentur, oficiální definici nenajdeme ani v primárním ani v sekundárním právu EU. Agentury tvoří homogenní soubor, jednotlivé agentury se od sebe liší svou vnitřní strukturou, vztahy s jinými institucemi a orgány, pravomocemi a úkoly.<sup>11</sup>

V souvislosti s agenturami je problémovou především otázka **míry přenosu pravomocí** na tyto subjekty a s ní související otázka legitimacy agentur. Limity pro delegaci pravomocí na agentury byly vyjádřeny v rozhodnutí Soudního dvora známém jako „**případ Meroni**“ (věc 9/56). Podle tohoto rozhodnutí nesmí být na agentury převedeny jiné pravomoci než ty, kterými delegující orgán podle Smluv sám disponuje. Zadruhé musí být delegace na agentury výslovně vyjádřena v právně závazném předpisu. Zatřetí musí být přesně vymezen okruh delegovaných úkolů. Neposledně nesmí být na agentury přeneseny rozsáhlé

9 Smlouva o fungování EU (SFEU) a Smlouva o EU, označovány souhrnně také jako „Smlouvy“.

10 Překládáno z anglického „offices and agencies“.

11 Hlavní dělení evropských agentur je na agentury regulační a výkonné.

diskreční pravomoci. Právě poslední podmínka je přijímána rozporuplně. Zatímco co ji P. Craig (2006: 183) vnímá spíše negativně jako překážku vytvoření agentur s opravdovými regulačními pravomocemi, obávají se jiní narušení institucionální rovnováhy Unie, ke kterému by přidělením diskrečních pravomocí agenturám mohlo dojít.<sup>12</sup> Pokud by v budoucnu mělo dojít k přiřazení širších diskrečních pravomocí agenturám, neobešlo by se toto, podle našeho názoru, bez vyrovnávacích mechanismů směřujících k zajištění větší kontroly nad činností agentur a hlavně bez zakotvení těchto pravomocí agentur ve Smlouvách. Bez těchto opatření by rozhodování agentur (zahrnující vysokou míru uvážení) absolutně postrádalo legitimitu.

## **2. Činnost „veřejné správy EU“**

Pod touto činností vnímáme především správní normotvorbu a vydávání individuálních správních aktů. Jejich právní úprava ovšem není ucelená, značné mezery bývají vyplňovány principy a zásadami. Tyto principy a zásady zaprvé vyplňují vzniklé legislativní mezery, tedy směřují k úplnosti (kompletnosti). Zadruhé slouží i jako jednotící prvek. Principy jsou totiž mnohdy jedinými obecnými pravidly upravujícími správní činnost napříč různými politikami EU. Unijní zákonodárce se dále těmito principy inspiruje. Především v unijních předpisech novějšího data najdeme již velkou část principů zakotvenou v podobě konkrétních pravidel.

### **2.1. Normativní správní akty EU**

V této kapitole budeme pojednávat o správních aktech normativní povahy vydávaných orgány nebo jinými subjekty EU, jejichž úkolem je konkretizace právně závazných aktů Unie.

<sup>12</sup> Narušením institucionální rovnováhy argumentoval samotný Soudní dvůr v případě Meroni, dále také srov. Yataganas 2001: 27-29.

Normativní správní akty jsou vydávány bez přímé účasti Evropského parlamentu, jejich **legitimita** bývá tedy zpochybňována. Zaměřujeme se proto na kontrolní mechanismy uplatňující se při jejich přijímání.

Pod normativní správní akty EU spadají akty vymezené v čl. 291 SFEU, označované jako „*prováděcí akty*“ a akty vydané podle čl. 290, tzv. „*akty v přenesené působnosti*“. Normativní správní akty mohou být vydány jako nařízení, směrnice nebo rozhodnutí.

**Prováděcí akty** jsou prostředkem centrální implementace unijního práva, přičemž pravomoci k jejich vydávání byly svěřeny Komisi (výjimečně Radě). Prováděcí akt je pojem širší, než jak se mu budeme věnovat v této kapitole, zahrnuje i akty individuální povahy. Právní základ prováděcích aktů nalezneme ve SFEU v článku 291. Podle tohoto ustanovení je k přenosu pravomoci na Komisi potřeba výslovného zmocnění v aktu sekundárního práva, který má být proveden.

Prováděcí akty jsou vydávány postupem označovaným jako **komitologie**, který se vyznačuje zapojením členských států do unijní terciální normotvorby, a to prostřednictvím tzv. komitologických výborů, které se skládají ze zástupců členských států a kterým předsedá zástupce Komise. Členské státy tedy úplně neztrácí kontrolu nad unijním prováděním práva EU. Úloha komitologických výborů je ale, jak bude níže rozebráno, omezená. Právní základ komitologie najdeme v tzv. komitologickém nařízení upravujícím dva druhy postupů, kterými lze přijímat prováděcí akty. Prvním z nich je postup poradní. Komitologický výbor při něm pouze vydává nezávazné stanovisko k návrhu Komise. Tzv. přezkumný postup dává výborům o něco silnější postavení. Uplatňuje se především při přijímání aktů, které mohou mít značný dopad. Komise je vázána negativním stanoviskem výboru přijatým kvalifikovanou většinou, v ostatních případech může návrh až na výjimky přijmout. Jde o systém tzv. obrácené kvalifikované většiny (Corona 2014: 98). Samotný výbor tedy může zablokovat přijetí prováděcího aktu pouze obtížně. Kontrolní úloha výborů je navíc oslabena použitím dvou výjimečných

opatření, kdy není prvotní stanovisko výboru pro přijetí návrhu třeba.

Prováděcí pravomoci Komise nejsou pouze pod kontrolou komitologických výborů, ale i pod kontrolou Evropského parlamentu a Rady v případě, kdy byl základní akt přijímán řádným legislativním postupem. Tyto dva orgány kontrolují, zda Komise nepřekračuje své prováděcí pravomoci. Jejich vliv je ale omezený, Komise musí na jejich žádost akt pouze přezkoumat. Evropský parlament a Rada jsou o činnosti výborů informovány prostřednictvím tzv. komitologických rejstříků.

**Akty v přenesené působnosti** se od prováděcích aktů liší tím, že „*doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné*“ (čl. 290 SFEU) tím, že zasahují přímo do tohoto sekundárního (legislativního) aktu. Legislativní akt přitom určí hranice přenesené pravomoci, tím že vymezí její „*cíle, obsah, rozsah a dobu trvání*“ (čl. 290 odst. 1 SFEU). Ze znění čl. 290 SFEU dále vyplývá, že na rozdíl od prováděcích aktů mohou být vydány pouze akty v přenesené působnosti normativní povahy.

Posouzení, které prvky sekundárního aktu nejsou podstatné, je přitom velmi důležité, protože je na jeho základě určeno, kdy má o změně legislativního aktu rozhodovat unijní zákonodárce (Evropský parlament a Rada) legislativním postupem a kdy může rozhodovat Komise jako orgán exekutivy. Soudní dvůr se k této problematice vyjádřil v rozsudku ve věci C-355/10. Podle tohoto rozsudku musí kvalifikace prvku sekundárního aktu jako nepodstatného „*vycházet z objektivních skutečností, které je možné soudně přezkoumat.*“

**Kontrolu** nad vydáváním aktů v přenesené působnosti provádí Rada a Evropský parlament prostřednictvím dvou nástrojů. Prvním jsou tzv. námítky, při jejichž existenci nemůže akt vstoupit v platnost. Dále mohou Evropský parlament a Rada rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci na Komisi (čl. 290 SFEU). Evropský parlament ani Rada ovšem nemají pravomoci akt v přenesené pravomoci změnit.

**Správní povaha aktů v přenesené působnosti je sporná.** Aktem v přenesené působnosti se zasahuje do samotného

legislativního aktu, lze tedy uvažovat o přenosu zákonodárné, nikoli výkonné pravomoci na Komisi, a pak tedy nemůžeme hovořit o aktech v přenesené působnosti jako o správních normativních aktech. Podle nás ovšem akty v přenesené působnosti správní povahu mají. Za prvé správní akt v přenesené působnosti pouze mění či doplňuje nepodstatné prvky legislativního aktu, určitým způsobem jej konkretizuje, tedy plní v zásadě obdobné funkce jako normativní správní akty tak, jak je vnímáme v teorii vnitrostátního práva. Dále hovoří pro přiznání správní povahy těmto aktům nelegislativní postup jejich přijímání, sama SFEU je pak z tohoto důvodu označuje za „*nelegislativní*“. Nakonec je třeba vzít v potaz, že před Lisabonskou smlouvou byly akty v přenesené působnosti upraveny společně s prováděcími akty v jednom článku a i při jejich přijímání se původně uplatňoval komitologický postup.

Rozdělení normativních správních aktů na akty v přenesené působnosti a prováděcí akty je novinkou, kterou přinesla Lisabonská smlouva. Původně byly tyto akty upraveny společně v čl. 202 Smlouvy o ES. **Rozlišování mezi těmito dvěma akty se neobchází bez problémů.** Jasně rozlišování mezi dvěma typy aktů částečně zpochybnil Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci C-427/12. Spor vznikl, protože Evropský parlament a Rada svěřily Komisi k provedení aktu výslovně prováděcí pravomoci podle čl. 291 SFEU, ačkoliv podle povahy a účelu delegované pravomoci jí měly spíše svěřit pravomoc k vydání aktu v přenesené působnosti podle čl. 290 SFEU. Soudní dvůr konstatoval, „*že unijní zákonodárce disponuje posuzovací pravomocí při rozhodování, zda přizná Komisi přenesenou pravomoc podle čl. 290 odst. 1 SFEU, nebo prováděcí pravomoc podle čl. 291 odst. 2 SFEU*“. Dále se Soudní dvůr vyjádřil, že jeho soudní přezkum je omezen pouze „*na zjevně nesprávná posouzení*“ otázky výběru aktu.

Nejen Komise je spojována s normotvorbou, významnou roli hrají také **evropské agentury**. Ty mohou vydávat normy ryze technického charakteru (jako důsledek Meroniho doktríny), popř. poskytují Komisi informace nezbytné k rozhodování a slouží jako



poradní orgány. Vzhledem k neexistenci jednotné koncepce zapojení agentur do normotvorby se proces tohoto zapojení liší agentura od agentury. Upravena jsou obvykle pouze základní procesní pravidla, která najdeme v základacích nařízeních a vnitřních předpisech agentur. Obecně můžeme pozorovat tendence k větší proceduralizaci a sjednocování procesních pravidel (Chiti 2013: 100).

## 2.2. Individuální správní akty EU

V této kapitole se budeme zabývat správním aktem ve smyslu jednostranného správního úkonu vydaného orgánem EU, při němž se aplikuje unijní právo a který v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.

Vydávání individuálních správních aktů je stejně jako správní normotvorba formou činnosti „veřejné správy EU“. Hlavním problémem pojícím se se správními akty EU je absolutní **neexistence jakéhokoliv obecného předpisu upravujícího tuto otázku**. Jediná obecná pravidla vychází z judikatury Soudního dvora<sup>13</sup> nebo vyplývají z právních principů a zásad.

Na unijní úrovni byla pravomoc vydávat individuální správní akty svěřena Komisi a některým evropským agenturám.

**Komise** rozhoduje o právech a povinnostech soukromých subjektů zejména v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Právní základ rozhodovacích pravomocí Komise v této oblasti a samotná základní pravidla hospodářské soutěže jsou obsažena v čl. 101–109 SFEU. Na ustanovení SFEU navazuje sekundární právo, konkrétně nařízení (ES) č. 1/2003 upravující kartelové dohody s negativním vlivem na vnitřní trh a zneužití dominantního postavení na vnitřním trhu a dále nařízení (ES) č. 139/2004 upravující spojování podniků.

13 Základní prvky správního rozhodnutí vymezil Soudní dvůr především v rozsudku ve věci Lemmerz-Werke a další proti Vysokému úřadu (Spojené věci 53/63 a 54/63). Co se týče vad správních aktů, hlavním zdrojem pravidel je rozsudek ve věci Komise proti BASF (Věc C-137/92 P).

**Agentury** disponující rozhodovacími pravomocemi vůči třetím osobám označujeme jako *decision-making* (rozhodovací). Tento typ agentur může v důsledku Meroniho doktríny působit pouze v oblastech, kde nedochází ke konfliktům různých veřejných zájmů a kde tedy není zapotřebí politického rozhodování.

Vydání správního aktu zpravidla předchází **správní řízení**. Na unijní úrovni přitom neexistuje jeho jednotná úprava, tedy něco jako evropský správní řád. Správní řízení vedené Komisí ve věci ochrany hospodářské soutěže je upraveno v nařízení (ES) č. 1/2003 a nařízení (ES) č. 139/2004. Pravidla správního řízení vedeného evropskými agenturami pak najdeme v základacích nařízeních jednotlivých agentur, popřípadě v jejich vnitřních předpisech. Řízení směřující k vydání individuálního správního aktu by mělo vždy naplňovat správní principy a zásady. Pravidla odpovídající těmto principům jsou někdy výslovně upravena v jednotlivých nařízeních, měla by se ale uplatnit, i pokud jejich výslovná úprava v konkrétním nařízení chybí.

### 3. Budoucí směřování správního práva EU

Správní právo nebylo nikdy politickou prioritou EU. Tato skutečnost se projevuje v nedostatečné úpravě i jen základních správních institutů a postupů právem EU.

Nízká míra koordinace mezi různými oblastmi politik EU a neexistence jednotné koncepce správní organizace a činnosti má za následek, že jen málo **správních pravidel je aplikovatelných napříč všemi oblastmi politik** EU. Správní právo EU by v budoucnu mělo nabídnout nezbytný rámec k upevnění, zobecnění a systematizaci řešení a metod, které se v průběhu času osvědčily v rámci jednotlivých politik.

K větší srozumitelnosti **správního řízení** a ochraně práv účastníků řízení by podle nás přispělo vytvoření jakéhosi správního řádu EU, tedy předpisu, který by jednotně upravoval postup vedoucí k vydání individuálních správních aktů unijními orgány a postavení účastníků ve správním řízení. Jak poznamenává

P. Craig (2006: 362), existuje velké množství různých situací, na které by se měl správní řád aplikovat, je tedy velmi obtížné vytvořit jednotná pravidla postihující všechny tyto situace. S obdobným stavem se ovšem setkáváme i ve vnitrostátním právu. Nutné odchylky od pravidel správního řádu jsou pak ve vnitrostátním právu řešeny pomocí speciálních procesních ustanovení ve speciálních zákonech. Domníváme se, že obdobné řešení by bylo možné i pro Evropskou unii. Pravomoc EU vydat tento správní řád můžeme hledat v čl. 298 SFEU, který byl do Smluv začleněn Lisabonskou smlouvou. Podle tohoto článku se „*orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu*“. V odstavci druhém tohoto článku je pak dána pravomoc Evropskému parlamentu a Radě k vydání nařízení k naplnění tohoto ustanovení. První krok k vytvoření evropského správního řádu podnikl Evropský parlament v roce 2013, když vydal usnesení s doporučením Komisi o správním právu procesním EU.

Dalším obecným předpisem by měl být **statut evropských regulačních agentur**. V současnosti se vnitřní struktura, pravomoci, odpovědnost atd. jednotlivých regulačních agentur velmi liší. Jednotný rámec pro regulační agentury by měl zajistit, aby v budoucnu vzniklé regulační agentury fungovaly na jednotném základě. V současnosti již existuje statut pro tzv. výkonné agentury. Statut pro regulační agentury Komise navrhla již v roce 2005, nepodařilo se jej ale prosadit. V červenci roku 2012 nakonec vznikla alespoň politická dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou EU a Komisí o společném přístupu k regulačním agenturám.

I přes reformu provedenou Lisabonskou smlouvou nereflktují ustanovení **zakládajících smluv** některé reálně existující skutečnosti. Nejzjevnější je rozdíl mezi ustanovením Smluv a realitou v případě evropských agentur. Ty se reálně podílejí na implementaci politik EU, způsob jejich zapojení do procesu implementace ani agentury samotné ale zakládající smlouvy neupravují. Ač byly agentury Smlouvami uznány jako tvůrci konečných právních aktů podléhajících přezkumu podle

čl. 263 odst. 1 SFEU, nejsou agentury paradoxně zmíněny v čl. 291 SFEU jako příjemci delegovaných pravomocí, které je k vydání těchto aktů opravňují. Tyto delegované pravomoci jsou výslovně svěřeny pouze Komisi (výjimečně Radě), a to i přes existenci velkého množství předpisů, které tyto pravomoci přenášejí na agentury bez zprostředkování Komisí.

V unijním právu chybí správní normy s obecnou působností, které by se aplikovaly napříč všemi oblastmi politik EU. V zakládajících smlouvách chybí ustanovení, která by na úrovni primárního práva zakotvila již léta fungující správní procesy a instituce (především evropské agentury) a posílila tak jejich legitimitu. Správní právo EU musí v budoucnu řešit tyto nedostatky, zjednodušit a systematizovat správní činnosti a struktury.

## **Závěr**

Jak vyplývá z kapitoly zabývající se institucionálním zabezpečením „veřejné správy EU“, „veřejná správa EU“ má svou organizaci, která je na unijní úrovni tvořena především Evropskou komisí a evropskými agenturami. Právní úprava organizace se ale vyznačuje svou roztržitostí, která je důsledkem neexistence jednotné jasné koncepce „veřejné správy EU“. Konkrétní projevy této roztržitosti najdeme v právní úpravě evropských regulačních agentur, která se liší agentura od agentury. Skutečnost, že ještě dnes chybí jednotný rámec pro regulační agentury, je důsledkem neujasněného postoje k roli těchto agentur ve „veřejné správě EU“, konkrétně k rozsahu pravomocí, kterými by měly agentury disponovat.

EU vykonává správní normotvorbu. Ta tvoří významnou část unijní normotvorby, přesto je její úprava mezerovitá. I přes snahu o větší systematičnost normativních správních aktů jejich rozdělením na dva typy Lisabonskou smlouvou zůstává právní úprava správní normotvorby problémová. Rozdělení na dva typy správních normativních aktů je neostré. Dále chybí jasná koncepce, a tedy i jednotná pravidla zapojení regulačních agentur do správní normotvorby. Správní normotvorba se pak navíc, i přes

snahy o účinnou kontrolu správní normotvorné činnosti, potýká s problémem nedostatku legitimacy.

Orgány a jiné subjekty EU vydávají individuální správní akty. Chybí ovšem jednotná úprava procesu jejich vydávání – jakýsi správní řád EU. Instituty jako náležitosti a vady správních aktů jsou vymezeny pouze judikaturou Soudního dvora. Na centrální úrovni jsou navíc vydávány akty jen v několika málo oblastech, především v oblasti hospodářské soutěže a ve specificky technických oblastech.

Přestože mnohé mezery v psaném právu jsou vyplňovány správními principy, netvoří právní úprava „veřejné správy EU“ ucelený obrázek. Současná úprava správního práva EU připomíná rozestavěnou skládku, které chybí několik dílků, přesto pomalu začíná dávat představu o celku. Jinými slovy můžeme vysledovat prvky systému správního práva EU, který je ale dosud velmi nedokonalý.

Vzhledem k útržkovitosti a nekonceptnosti současné právní úpravy „veřejné správy EU“ nemůžeme dnes podle nás hovořit o správním právu EU jako o samostatném právním odvětví. Fenomén evropského správního práva dosud postrádá jak vnitřní systémovou soudržnost, tak obecné uznání. Přesto vystopujeme ve vývoji správního práva EU tendence k systematizaci a ke komplexnosti. Tyto tendence jsou důležité pro efektivní fungování EU. Jejich další následování může doplnit pomyslnou skládku o podstatné dílky a přispět k uznání správního práva EU jako samostatného právního odvětví. V této souvislosti čelí EU do budoucna několika výzvám načrtnutým v závěrečné kapitole.

Na závěr je třeba zhodnotit aplikaci vnitrostátní teorie správního práva na fenomén evropského správního práva. Použití vnitrostátní doktríny se většinou ukázalo jako bezproblémové, což je důsledek skutečnosti, že správní právo EU čerpá inspiraci právě z vnitrostátního práva členských států. Přesto je třeba vnímat odlišnosti mezi unijním a vnitrostátním právem a mezi EU a státem obecně. Všechny vnitrostátní „recepty“ nelze aplikovat automaticky na unijní úrovni především proto, že na unijní úrovni postrádají legitimitu. V této souvislosti zmiňujeme problematiku

legitimity unijní terciální normotvorby. Problémové z hlediska vnitrostátní teorie se ukázalo i posouzení povahy aktů v přenesené působnosti, které částečně mísí znaky správní a legislativní normotvorby tak, jak ji známe z vnitrostátního práva.

## Použitá literatura

- Craig, P. 2006. *EU Administrative Law*. New York: Oxford University Press.
- Corona, D. 2014. „The Adoption of Secondary Legislation through Comitology in the EU: Some Reflections on the Regulation (EU) 182/2011 in comparison with the Pre-Lisbon Reform“. *Theory & Practice of Legislation*, vol. 2, no. 1, s. 85–107. [cit. 12. 2. 2015]. Dostupné z: <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.muni.cz/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=7c350b55-4f68-40e2-94a4-68f0bff3d1da%40sessionmgr111&vid=3&hid=111>.
- Chiti, E. 2013. „European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment“. *European Law Journal*. Vol. 19, no. 1, s. 93–110 [cit. 9. 12. 2014]. Dostupné z: <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.muni.cz/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=83b64775-7802-488c-ab7d-313be39d276f@sessionmgr111&hid=113>.
- Hofmann, H. C. H., Turk, A. H. 2006. *EU Administrative Governance*. Cheltenham (UK): Edward Elger Publishing.
- Yataganas, X. 2001. „Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies“. *Jean Monnet Working Paper*. No. 3, s. 27–29 [cit. 12. 3. 2015]. Dostupné z: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.html>.

# **IDENTITA V POHYBU: PROMĚNA OSOBNÍ IDENTITY JEDINCE NA ZÁKLADĚ ABSOLVOVÁNÍ DLOUHODOBÉHO STUDIJNÍHO ZAHRANIČNÍHO PROGRAMU**

*Mgr. et Bc. Veronika Ozdincová*

*Masarykova univerzita v Brně, Filozofická fakulta, obor Sociální pedagogika a poradenství*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. et Bc. Veronika Ozdincová

## **Abstrakt:**

Předkládaná práce se zabývá proměnou osobní identity jedince na základě absolvování dlouhodobého zahraničního programu. Cílem je představit osobní identitu člověka a poukázat na její vlastnost proměnlivosti způsobenou různými vlivy a vstupy do jedinceho života. Poukázáno je na existenci vztahu identity a místa, který je vysvětlen na současném trendu mobility jednotlivců. Ústřední částí práce je empirické kvalitativní šetření, obsahující prvky převážně biografického designu. Bylo zkoumáno, zda a jakým způsobem dochází k proměně osobní identity dospělého jedince díky jeho zkušenosti s absolvováním dlouhodobého studijního zahraničního pobytu v rámci evropského vzdělávacího programu Erasmus. Výsledky výzkumu ukazují, že rozličnost jevů a procesů, se kterými se studenti na zahraničním programu setkávají, spolu se změnou prostředí a „vytržení“ z aktuálních životních stereotypů proměňují prvky osobní identity studentů.

## **Abstract:**

This thesis deals with the issue of change of personal identity based on the completion of a long-term foreign study programme. The aim of the thesis is to present personal identity and to demonstrate its characteristic of variability due to life experiences. The paper presents the existence of a relationship between identity and place, and this relationship is explained through the current trend of

mobility of individuals. The central part of the thesis is an empirical qualitative study, largely containing elements of biographical design. It investigates whether and how personal identity may change based on the experience of completing a long-term foreign study stay within the European educational programme Erasmus. The results show that the diversity of events and processes along with the change of environment and the students' rapture with the host country's culture change elements of their personal identity.

**Klíčová slova:**

osobní identita, proměna identity, zahraniční program Erasmus, kvalitativní výzkum

**Klasifikace JEL:**

I29

**Diplomová práce je dostupná zde:**

[http://is.muni.cz/th/325875/ff\\_m/](http://is.muni.cz/th/325875/ff_m/)

---

## Úvod

Identita člověka je velmi silným konstruktem. Provází každého z nás našimi životními cestami a rozhodnutími. Čerpá svou sílu ze své příslušnosti k sociálním skupinám, místům či hodnotám a již po mnoho let je problematičností jejího uchopení, v teoretickém i praktickém slova významu, zkoumána a diskutována na poli nejrůznějších vědeckých disciplín. I předkládaná práce se věnuje tématu osobní identity. S ohledem na aktuální trend internacionalizace školství a mobility vysokoškolských studentů je pozornost věnována proměně osobní identity studentů majících zkušenost se zahraničním studijním programem. Mobilita vysokoškolských studentů je totiž současným tématem. Z globálního pohledu jde o důležitou součást rozvoje českého



vysokého školství. Představuje základ mezinárodní spolupráce, a tím zkvalitňování vysokoškolského systému. Svůj význam má však i jeho individuální rovina, neboť hlavními aktéry jsou samotní studenti. Právě oni jsou výsledkem mobility v procesu internacionalizace postihnuti nejrazantněji.

Cílem teoretické části práce je poukázat na různorodost vnímání pojetí identity v jeho historickém i oborovém významu a poukázat na identitu jako na pohybující a proměňující se subjekt. Jsou vysvětleny zvláštnosti identity jedinců v mladší dospělosti se specifikem jejich působení v univerzitním prostředí. Dále je identita jedince v mladší dospělosti představena ve svém procesuálním charakteru. Je poukázáno na vlastnost proměnlivosti identity na základě nejrůznějších vlivů, jimž jedinec mladší dospělosti čelí. Současně je upozorněno na vztah identity a fyzického prostoru. Pozornost je věnována vlivu současného trendu mobility jedinců na jejich identitu.

Předmětem empirické části je výzkumné šetření, které je koncipováno jako kvalitativní výzkum. Záměrem výzkumu bylo odpovědět na hlavní výzkumnou otázku: *Jak se proměňuje osobní identita studenta díky zkušenosti s dlouhodobým zahraničním vzdělávacím programem?* Byly zkoumány fáze, jimiž student při absolvování programu postupuje, jakož i činitele zasahující do oné proměny identity. Výzkumným souborem byla šestice studentů, se kterými byly provedeny narativní a polostrukturované rozhovory v sérii tří opakování. Podnětem pro zachycení narativní struktury byl McAdamsův (1993) protokol rozhovoru. Výsledky výzkumu ukazují, že na základě změny fyzického prostředí a nejrůznějších jevů a procesů, se kterými se studenti na zahraničním pobytu potýkají, dochází k proměně jejich osobní identity.

## **1. Osobní identita jako pojem**

Pojem identita se doposud nestal jednoznačně vymezeným termínem. Jeho „kouzlo“ se skrývá především v nemožnosti vypátrání stoprocentní pravidelnosti procesů při jejím utváření. Množství oborů, které se věnují tomuto tématu, a fakt, že jsou do

termínu vkládány stále nové poznatky, znemožňují její definici v plné komplexnosti. Identita bývá často dělena na identitu osobní a sociální. Zatímco sociální identita je představována pod významem sociálních kategorií, tedy pod skupinou lidí mající svá pravidla, rozhodující členství a charakteristické znaky, osobní identita je hodnocena jako zdroj individuální hrdosti a sebeúcty (Fearon, 1999). Často bývá osobní identita spojována s přívlastky jako vlastní sebehodnocení či vlastní sebepojetí. Právě slovo vlastní nás přivádí k myšlence, že tvorba osobní identity je v rukou každého z nás. Například Bauman (2000) přirovnává toto poznání ke konzumnímu způsobu života, kdy člověk je složen z věcí, které si kupuje a vlastní. Na základě pečlivě zvolených nákupů ze sebe může udělat cokoli, co mu vyhovuje, cokoli, o čem má dojem, že stojí za to být. Na druhou stranu člověk na takovém trhu produktů k tvorbě vlastního já není sám a je zapotřebí si uvědomit jeho bytí v sociálním prostředí. Nakonečný (2009) podtrhuje význam sociální pro tvoření osobní identity, a to díky příslušnosti jedince ke skupině, který má za následek pozitivní sebehodnocení a může maximalizovat pocity své pozitivní hodnoty. Na sociální prostředí však nemusí být nahlíženo pouze jako na působící personální činitele, ale také na prostor, kde vznikají jedincovy zkušenosti. Osobní identita je tak produktem zkušeností a ony zážitky či prožitky tvoří podstatu člověka, která vystihuje jedincovo já nejen v daném momentě, ale fakticky neustále.

Zatímco někteří odborníci tak nahlízejí na osobní identitu jako na konstanci vlastních hodnot a cílů, jiní hledají její význam v sociálním zastoupení nebo vnímají osobní identitu jako celkový životní příběh, vždy by však měly být zmíněny charakteristické prvky osobní identity, a tedy sebepojetí, sebehodnocení či vnímání sebe sama.

## **2. Identita v pohybu**

Externí vlivy v rámci proměny doby v sociálním, politickém či ekonomickém kontextu přinášejí nové faktory pro formování identity člověka. Díky pružným změnám ve způsobech

životů jedinců a novým životním postojům se stále častěji hovoří o potřebě sebeaktualizace, sebenaplnění a tzv. hledání vlastního já. Tato potřeba je pak navíc umocněna u vysokoškolských studentů, kteří čelí pestrosti ideologických a informačních rozmanitostí. Život na vysoké škole dává studentovi nesčetné množství možností k prozkoumávání vlastní identity a zkoušení nejrůznějších sociálních rolí. Arnett (2004) uvádí, že při procesu utváření identity jde o uvědomění si přítomných i budoucích možností, osobních perspektiv či pocitů svobody, aktivního hledání vlastního já a experimentování.

Identita i dospělého člověka je tak neustále v pohybu, pomineme-li jeho samotný a přirozený vývoj, je nezbytné si uvědomit i vlivy a faktory vstupující do života jednotlivce zvenčí, které zapříčiňují proměnu jeho identity. Velký podíl pro takovou změnu sehrává interakce s novou skupinou lidí či jednotlivci. Mead (1967) například vyzdvihuje podstatu jiných osob a hovoří o tzv. *významných druzích*, již mohou hrát velkou roli při formování vlastní identity. Jedná se o osobu sdílející s daným člověkem konkrétní zkušenost a postupně jsou přejímány vzorce chování, způsoby reakcí či názory a postoje.

Rozšíříme-li pohled od jednotlivých osob ovlivňujících naši identitu na skupinu lidí, můžeme si položit otázku, do jaké míry lze hovořit o „já“ jako o poměrně svobodném subjektu a nakolik jsem při hledání odpovědi na otázku „kdo jsem“ částí „my“, „oni“ či „společnosti“ (Roubal, 2009). Foucault (1993, In Roubal, 2009) zmiňuje, že identita člověka je zahrnuta mimo vlastní „já“, proto nemá význam se ptát „kdo jsem“, neboť ono „já“ je nepostižitelnou a nedefinovatelnou identitou jedince a závisí na odlišnosti sociálních rolí a množství situací odehrávajících se kolem. Tento pohled ukazuje na složitost rozlišení sebe ve smyslu jedinečnosti vlastního jednání či jako sdílenou součást ostatních.

Vlivy, jež vstupují do proměny identity, však mohou nést i nehmotný či abstraktní charakter. Současné studie (např. Kaplan, Flum, 2010) prokazují, že například úspěch v samostatně zvolených cílech, či naopak krize a zátěž působí na osobnost

jedince ve smyslu proměny jeho identity, a to ať již v jeho pozitivním či negativním směru.

### **3. Identita a místo**

V současných společensko-vědních publikacích se stále častěji objevuje diskuze na téma vztahu lidí a místa. Dochází ke zpochybnění ustálené představy o „zakořeněnosti“ lidí k vlastnímu místu pobytu a je poukázáno na fakt, že vztahy lidí k domovu a kulturní identitě jsou dnes komplikovanější než v minulosti. Jedinec totiž již nenáleží k jedinému místu, které je jeho domovským a jediným možným zdrojem pro formování nejrůznějších podob identit, ale dochází k destabilizaci tohoto fenoménu. Současný svět, jak předkládá Szaló (2006), je totiž charakteristický lidmi, kteří jsou nositeli deterritorializovaných podob identity, a může docházet k formování vztahu k domovům a vědomí náležitosti k určité kultuře bez ohledu na přítomnost vlastního územního základu. Můžeme hovořit o jakémsi procesu identifikování se v aktuálním prostředí, jehož jsme v daném čase součástí. Identita člověka se tak vztahuje k určitému území, nejedná se však pouze o přírodní prostředí jako takové, ale je třeba na ni nahlížet z hlediska sociálních obsahů či z hlediska zkušeností a zážitků, jež jsme v daném místě prožili.

O zpochybnění představy o zakotvení identit v izolovaně hranicemi omezené ploše hovoří i proměny ustálených migračních teorií. Okolnosti související s globalizací moderního světa a s tím související rozvoj informačních a komunikačních technologií přináší rozvoj mobility jednotlivců či skupin. Globalizace pracovního i studijního trhu tak stále zvyšuje počet lidí opouštějících své domovy za účelem vzdělání či zaměstnání na mezinárodním poli. Onen převratný růst mobility lze prezentovat na nejpočetnější skupině pohybujících se osob v rámci zahraničního trhu, a tím jsou vysokoškolští studenti. Právě u nich došlo k nárůstu mobility v posledních letech z 2,1 milionu na 4,1 milionu (OECD, 2012). Jakkoliv tento nárůst budeme přičítat fungující internacionalizaci vysokého školství, kde je v obecném

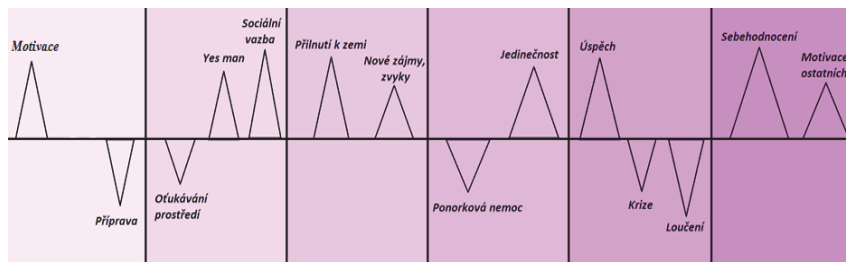
smyslu jeho podstatou rozvinutí globálního a efektivního vzdělávacího systému a dát tak vznik mnohotvárnosti trhu práce, je potřeba si uvědomit, že jsou to právě jednotliví studenti a jejich rozhodnutí utvářející tato čísla a jsou to právě oni, kteří posouvají tento proces do plynulého a fungujícího chodu. Nahlížením na mobilitu z individuálního hlediska účastníků, kteří ovlivňují onen proces, ale zejména jsou tímto procesem ovlivňováni, by měla být prioritní. I Janebová (2009) dokládá, že paradoxně vlastní identita jednotlivce je pro internacionalizaci zásadní, jelikož ve velké míře stanovuje její povahu v praxi. Toto pojetí pak představuje impulz k úvahám o podobách a utváření identit studentů v rámci například evropské mobility dlouhodobějších vzdělávacích programů.

#### **4. Studentova cesta zahraničním studijním programem (výsledek výzkumného šetření)**

Na základě analýzy získaných dat byla rekonstruována studentova cesta zahraničním studijním programem. Shledána byla analogie procesů a vstupů, jež ovlivňují studentův výjezd, a došlo k definování probíhajících fází zahraničního programu. Následně uvedený graf vyobrazuje tyto fáze spolu s danými ději a procesy, které podmiňují proměnu osobních identit studentů. Tabulka pak představuje stručné představení uskutečňujících se dějů v daných fázích.

## Graf 1: Fáze studijního zahraničního programu a jeho jevy

I. První kroky II. Orientace III. Nová země IV. Plně v systému V. Poslední tažení VI. Zpátky doma



Motivace	Ořukávání prostředí	Přilnutí k zemi	Ponorková nemoc	Úspěch	Sebehodnocení
Motivace studentů k odjezdu se dá definovat jako vnitřní a vnější. Vnitřní motivy se rozumí interní pocity studentů vnutující si participaci na zahraničním programu. Vnější motivem je zásah personálních činitelů.	Studenti se potýkají se základními problémy spojenými se změnou prostředí, jako je fyzická dezorientace, řešení praktických záležitostí potřebných k pobytu a studiu.	Dochází k navyku na novou zemi a novou národnost. Studenti přijímají zemi za vlastní a pocítují odlišnosti nové kultury a nové možnosti fyzického prostředí.	Objevuje se první kritické období v podobě sociálně-psychologické překážky ponorkové nemoci.	Jde o vyvrcholení půlročního snažení v podobě akademického úspěchu.	Po skončení pobytu dochází k pozitivnímu sebehodnocení, vedoucí zejména k otevřenosti novým zkušenostem.
Příprava	Yes man	Nové zájmy, zvyky	Jedinečnost	Krize	Motivace ostatních
Studenti vstupují do procesu, bez zvláštní přípravy. Jedinou přípravou se může jevit zvyšování jazykové vybavenosti.	Studenti přijímají novou sociální roli.	Objevuje se zde prostor a podmínky pro uspokojení svých zálib a potřeb. Současně se objevují nové zájmy a zvyky.	Studenti zažívají pocit své jedinečnosti v různých oblastech svého jednání.	Dostávají se kritické momenty z nejrůznějších příčin, jimž jsou studenti nuceni čelit a snášet jejich dopady.	Dochází ke snaze studentů motivovat potenciální účastníky podobného studijního programu.
	Sociální vazba			Loučení	
	Objevuje se nový sociální okruh přátel. Tato sociální vazba se stává nejsilnější, a potažmo jedinou, která sehrává důležitou roli.			Dochází k emotivnímu zásahu loučení s nově nabytými přáteli a nově přijatým prostorem.	

Zdroj: Vytvořeno autorkou.

Na základě výsledků výzkumu tak bylo identifikováno celkem šest fází. Podkladem pro uchopení časovosti jednotlivých fází byla teorie Dziakové (2009) o procesu vojáků na zahraniční misi. Podrobnější analýza získaných dat však neukázala nejen na nejrůznější dílčí pocity studentů spojené s těmito jevy, ale i na činitele, kteří jsou jejich původci. Výsledky výzkumu ukazují, že se student na zahraničním programu potkává se čtyřmi hlavními činiteli – významný druhý, tamní prostředí, sociální skupina a školní prostředí.

Vlivem *významného druhého* studenti pozměňují své názory a postoje k určitým skutečnostem. Jak zmiňuje Mead (1967), jedinec je od svého významného druhého schopen přijmout jeho názory i chování. Důvodem, proč studenti připouštějí přejímání „cizích“ mínění a postojů, je jejich obdiv a důvěra v tyto osoby. Dochází k proměně chování i přesvědčení a identifikaci s hodnotami těchto významných druhých.

*Prostředí* mění jejich vlastní přístup a rozbíjí stereotypy. Důvod připuštění takové změny lze hledat v silné náklonnosti a ztotožněním se s tamním prostředím, kdy studenti nabývají dojmu, že zahraniční země se stává jejich vlastní domovinou. Na svůj původní domov však nezapomínají, naopak ten se stává jejich referenčním bodem a uvědomují si závazky, které je podněcují k návratu. Na základě tohoto faktu o identifikaci a inklinaci k oběma místům současně lze souhlasit s názorem Vertovce (2001), že zkušenost, jakožto důsledek každodenních praktik mající původ v geograficky různorodých prostředích, vede jedince k tvorbě vztahů k více místům a vzniku tzv. multi-identit.

Podstatným činitelem je i nová *sociální skupina*. Ta ovlivňuje změnu studentových názorů, postojů a hodnotového systému. Jak však zmiňuje Roubal (2009), je v takovém případě složité hledat odpověď na otázku „kdo jsem“, neboť ono „já“ je více tvořeno částí „my“ či „oni“. Přestože je tento fakt pro jedince určitým rizikem, tvorba sociálních vazeb zejména při mobilitě osob je více než nezbytná.

Posledním zasahujícím činitelem je *školní prostředí*. To je shledáváno studenty jako natolik efektivní, že jsou oceňovány nejen hodnoty nového vzdělávacího systému, ale dochází

i k proměně náhledu na univerzitní vzdělávání. Studenti zažívají větší pocit významnosti, neboť se mohou podílet na řízení výuky a vztah mezi vyučujícím a studentem vnímají jako rovnocennější. Zároveň cítí důležitost svého postavení ve výuce.

Jednotliví činitelé ovlivňují studentovy názory a postoje, rozbijí některé stereotypy a pozměňují individuální hodnoty. Tyto personální konstrukty (postoje, názory, přesvědčení atd.) vyjadřují obsah osobní identity jedinců (Bačová, 2008: 121). Změna jednotlivých konstruktů pak funguje skrze „kanál“ informovanosti a vědomí o nových skutečnostech a jevech, tedy jednodušeji řečeno funguje na základě uskutečněných dialogů a přímé zkušenosti s těmito činiteli.

Dále výsledky ukazují na objevení nových temperamentových rysů náležících do teoretické soustavy „Big five“ (McCrae, Costa, 2000), konkrétně tedy extroverze, vstřícnost a otevřenost ke zkušenostem. Na základě absolvování dlouhodobého zahraničního programu studenti pociťují své aktivnější chování, mají sklon vyhledávat vzrušivé smyslové podněty a pouštějí se do rozmanitých činností, také lze sledovat i větší důvěřivost k okolí, což dohromady tvoří charakteristiky právě zmíněných temperamentových rysů. Současně výsledky poukazují na atributy jiné teoretické soustavy zabývající se identitou, a tím je Němcova (2011) teorie o konstruování identity. Studenti na zahraničním studijním programu pociťují a uvědomují si vlastní jedinečnost ve smyslu své unikátnosti a odlišení od ostatních, sounáležitost, kdy se cítí být přijati prostředím a skupinou, a lze nalézt i vědomí pozitivního hodnocení a sebehodnocení. Tyto atributy jsou dle Němce (2011) základem pro konstrukci identity.

## **Závěr**

Práce poskytuje vhled do pestrosti tématu osobní identity. Do popředí je dána její proměnlivost a vývojovost, která je zapříčiněna různými vstupy do jedincova života. Její aktivní význam lze hledat zejména na základě interakce s prostředím, a to jak v jeho sociálním, tak fyzickém slova významu. Během života se



jedinec stětává s personálními činiteli, ať již s jednotlivci, či skupinami lidí, kteří dokážou ovlivnit jedincův pohled na sebe a proměnit tak jeho vlastní sebezpojetí a sebehodnocení. Podstatu tvoří i fyzické prostředí, v němž se člověk nachází. Toto prostředí nabízí jedinci skrze své charakteristické znaky prostor k identifikaci a k pocitu „zapadnout“, jenž má vliv na hodnocení sebe samotného. Změna takového fyzického prostoru pak přináší přemíru novosti vjemů. Člověk čelí novým zkušenostem, zážitkům a novým sociálním kontaktům. Právě tato změna může být impulsem k rozvoji identifikačních vazeb a cílů a přeměně hodnotového systému. Přestože je proces konstrukce osobní identity složitým dějem, lze vysledovat na základě existence a vědomí uplynulých jevů jeho charakter a postihnout i jeho fázový vývoj.

Výsledky empirického zkoumání identifikují celkem šest fází, jimiž studenti na pobytu postupují a které byly v chronologickém pořadí pojmenovány jako: První kroky, Orientace, Nová země, Plně v systému, Poslední tažení a Zpátky doma. Současně byli určeni čtyři činitelé, kteří jsou tvůrci proměn osobních identit, a tím jsou: významní druzí, tamní prostředí, sociální skupina a školní prostředí. Výsledky ukázaly, že dochází nejen k přeměně názorů, přístupů či rozbourání některých stereotypů, ale byly objeveny i nové temperamentové rysy jako extroverze, vstřícnost a otevřenost ke zkušenostem. V neposlední řadě byly odhaleny faktory, které stojí na počátku konstrukce osobní identity, a to jsou: pocit unikátnosti, sounáležitosti a kladné sebehodnocení.

## **Použitá literatura**

- Arnett, J. J. 2004. *Emerging adulthood: The winding road from the late teens through the twenties*. New York: Oxford University Press.
- Bačová, V. 2008. „Identita v sociální psychologii“. Pp. 109–125 in J. Výrost, I. Slaměnik (eds.). *Sociální psychologie*. Praha: Grada.
- Bauman, Z. 2000. *Myslet sociologicky: netradiční uvedení do sociologie*. Praha: sociologické nakladatelství.

- Dziaková, O. 2009. *Vojenská psychologie*. Praha: Triton.
- Fearon, J. D. 1999. „What is Identity (As we now use the word)?“ *Stanford: Stanford University*. [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <https://www.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-bin/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/What-is-Identity-as-we-now-use-the-word-.pdf>
- Janebová, E. 2009. „Vedení internacionalizace vysokých škol.“ *Studia paedagogica* 14 (2): 107–130.
- Kaplan, A., Flum, H. 2010. „Achievement goal orientations and identity formation styles.“ *Educational Research Review* 5(1): 50–67.
- McAdams, D. P. 1993. *The stories we live by. Personal Myths and Making of the Self*. New York: Guilford Press.
- McCrae, R. R., Costa, P. T., et al. 2000. „Nature Over Nurture: Temperament, Personality, and Life Span Development.“ *Journal of Personality and Social Psychology* 78 (1): 173–186.
- Mead, G. H. 1967. *Mind, self, and society: from the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nakonečný, M. 2009. *Sociální psychologie*. Praha: Academia.
- Němec, J. 2011. „Identita ukrytá kolem nás“. Pp. 37–48 in M. Hrdá, R. Šíp (eds.). *Identita v sociálně pedagogickém výzkumu. Pole napětí, změn a začlenění*. Brno: Masarykova univerzita.
- OECD. 2012. „Education at Glance: OECD Indicators.“ *oecd.org* [cit. 2014-06-12]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/edu/highlights.pdf>
- Roubal, O. 2009. *Teritoriální identita v biografických vyprávěních poválečných osídlenců pohraničí severních Čech*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova.
- Szaló, C. 2006. „Domov a jiná místa/ne-místa formování kulturních identit.“ *Sociální studia* 1(3): 145–160.
- Švaříček, R., Šedřová, K. 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál.
- Vertovec, S. 2001. „Transnacionalism and Identity“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27(4): 573–582.

## SPOLEČNÁ PŘÍSTĚHOVALECKÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

*Mgr. Zdeňka Rydlová*

*Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., obor Mezinárodní vztahy  
a evropská studia*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. Zdeňka Rydlová

### **Abstrakt:**

Diplomová práce se primárně zabývá problematikou ilegální imigrace do EU. V současnosti se nedaří výrazně redukovat velký příliv uprchlíků a zastavit ilegální aktivity pašeráků, kteří obchodují s imigranty, již se snaží dostat na evropský kontinent. EU postupně přijímá řadu opatření v boji proti nelegální imigraci a obchodu s lidmi. Reakcí EU na aktuální situaci je ochrana jejich vnějších hranic. Uprchlíci tak nemají žádnou naději na získání mezinárodní ochrany, a proto volí nebezpečnou cestu přes Středozevní moře. EU se nedostatečně věnuje preventivním opatřením. Operace členských států ve Středozevním moři potřebují lepší koordinaci. Vzhledem k velkému počtu zachráněných osob se dají do jisté míry považovat za úspěšné. Zejména Malta začala od roku 2002 vnímat nelegální přístěhovalectví daleko citlivěji. Země je velice zranitelná a migrační přílivy ji výrazně negativně ovlivňují. Malta spolupracuje se zeměmi severní Afriky, zejména s Libyí. Tato kooperace se hodnotí jako úspěšná vzhledem k zabránění několika desítkám lodí vůbec vyplout na nebezpečnou cestu po Středozevním moři. EU však adekvátně nereaguje na aktuální potřeby Malty.

### **Abstract:**

This thesis is primarily concerned with the issue of illegal immigration to the EU. Nowadays the EU is failing to significantly reduce the large influx of refugees and to stop the illegal activities of the smugglers involved in the human trafficking of immigrants trying to get onto the European continent. The EU has adopted a

series of measures to combat illegal immigration and human trafficking. Its response to the current situation is to protect its external borders. Refugees do not expect to obtain international protection and they often have to choose the perilous journey across the Mediterranean Sea. The EU is lacking in its dedication to performing preventive measures, and the Member States' operations in the Mediterranean need better coordination. In this light, the large number of rescued people can to some extent be regarded as successful. Malta has begun to perceive illegal immigration more sensitively, especially since 2002. The country is very vulnerable and migration inflows can have a significantly negative influence. Malta cooperates with the countries of North Africa, particularly Libya. This cooperation has been evaluated as successful due to the rescue of several dozen ships close to the Libyan coast in the Mediterranean Sea. However, the EU is not responding rapidly to the current needs of Malta.

**Klíčová slova:**

imigrace, ilegální imigrace, uprchlíci, Evropská unie, Afrika, Malta

**Klasifikace JEL:**

K37, N47

**Diplomová práce je dostupná zde:**

[http://sis.mup.cz/mup\\_doc/RYDLOVA\\_DP.pdf](http://sis.mup.cz/mup_doc/RYDLOVA_DP.pdf)

---

**Úvod**

Migrace je celosvětovým fenoménem a řadí se mezi nejcitlivější globální problémy. Stále větší počet lidí opouští své domovy. Migrace je z ekonomického a demografického hlediska v EU nezbytná. Neustále klesá podíl obyvatel v produktivním věku a situace se bude nadále zhoršovat. Společná přistěhovalecká

politika EU by tak měla tvořit ucelený systém právních norem a jednotlivé členské státy EU by měly úzce spolupracovat a koordinovat své politiky v této oblasti. Diplomová práce představuje komplexní informace o společné evropské přistěhovalecké politice a pozornost je věnována podrobněji nelegálnímu přistěhovalectví, zejména z Afriky na evropský kontinent.

Práce si klade za cíl zanalyzovat úspěšnost EU v boji proti ilegální imigraci v souvislosti s rostoucím tlakem přistěhovalců na vnějších hranicích Unie. Pokládám si dílčí otázky, zejména zdali EU a její členské státy podnikají dostatečné kroky k tomu, aby se zabránilo nucené migraci obyvatel ze třetích zemí. Dále jestli EU bere v úvahu, že mezi lidmi, kteří se snaží dostat na evropský kontinent, jsou také přítomny osoby, jež potřebují mezinárodní ochranu, protože jsou v nouzi. V rámci této práce jsou stanoveny dvě hypotézy, jejichž verifikací či popřením naplním cíle diplomové práce:

- EU nemůže vydržet další imigraci a především nekvalifikovaní a problémoví přistěhovalci by měli být posíláni zpět do země původu.
- Strategie orgánů EU se kloní spíše k odmítání uprchlíků, tedy práva a ochrana občanů EU jsou zvýhodněny.

Zaměřuji se na úsekový problém Malty, jelikož tato země představuje typický příklad realizace nelegální imigrační politiky EU. Během tříměsíční stáže na Maltě jsem měla možnost se seznámit s problematikou nelegálního přistěhovalectví detailněji, vnímat důsledky, které s velkým množstvím imigrantů na ostrově souvisejí. Při zpracování práce byla aplikována deskriptivní a kompilativní metoda a také analyticko-syntetická metoda.

## **1. Problematika migrace**

Stále větší množství osob z různých důvodů odchází ze svýchrodných zemí. Přistěhovalci v Evropě s dočasným či trvalým pobytem mají cca 32% podíl na celosvětové migraci

(Scheu 2011: 74). Evropské státy si samy řeší cizineckou politiku na svém území na základě vnitrostátního práva. Mezinárodní právo však zmiňuje zajištění minimální diplomatické ochrany pro osoby pobývající na území cizího státu. Na základě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod má každý právo, až na určitá omezení, jako je ochrana národní bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví, svobodně opustit jakoukoli zemi (Scheu 2011: 77).

V důsledku politických nepokojů v arabských zemích v roce 2011 následovala imigrační vlna do Evropy (Palát 2013: 23–43), která zapříčinila řadu problémů evropským zemím. Poslední měsíce se debatuje o otázce pomoci syrským uprchlíkům a jejich přílivu do EU. V roce 2012 povstání eskalovala v občanskou válku v Sýrii. V důsledku přelidnění, špatných sociálních podmínek, nedostatku financí a obživy budou lidé z chudých zemí ve větším množství nuceni opouštět své domovy. Státy nebudou ochotny přijímat větší počet přistěhovalců a množství ilegálních imigrantů se bude rapidně zvyšovat. Vyspělé země tak budou muset zavádět radikálnější a efektivnější opatření týkající se nelegálního přistěhovalectví. Do roku 2050 budou přistěhovalci směřovat zejména do USA, Německa, Kanady, Spojeného království Velké Británie a Austrálie. Naopak největší odliv bude z Číny, Mexika, Indie, Filipín a Indonésie (Jeníček 2010: 137).

Doposud neexistuje obecně přijatá definice pro pojem nelegální migrace. Jedná se o migraci, která se vyskytuje mimo právně-institucionální rámce jednotlivých států. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) definuje ilegální migraci jako *„vstup, pobyt nebo práci v zemi bez potřebného povolení nebo dokumentů požadovaných podle imigračních předpisů“* (International Organization for Migration: 2011). Velký problém představuje pašování migrantů, ze kterého se stalo velmi výnosné ilegální podnikání. Od roku 2000 byly postupně podepsány dva protokoly Organizace spojených národů týkající se nelegálního obchodování. Protokoly vstoupily v platnost v roce 2004 a jsou

součástí Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, kterou podepsalo 147 států. Co se týče ilegální migrace na evropský kontinent, největší problém představují tajné a riskantní cesty po moři směřující zejména do Itálie, Španělska, dále v menší míře do Řecka, na Kypr a Maltu. Na počátku 90. let bylo nelegální obchodování s uprchlíky v malé míře, postupně se však počet zvyšoval do takových rozměrů, že se pašování afrických přistěhovalců na lodích do Evropy v roce 2005 stalo hlavní humanitární krizí (Baldwin-Edwards 2008: 1453). Státy jižní Evropy, zejména jejich menší ostrovy, nejsou schopny pojmout takové množství imigrantů a uprchlíků a žádají o pomoc ostatní členské státy EU.

## **2. Imigrační politika Evropské unie**

První kroky usilující o koordinovaný přístup a společné postupy v otázkách migrační politiky je možné zaznamenat v 70. letech 20. století. Zpočátku státy Evropského hospodářského společenství spolupracovaly na základě mezinárodních smluv. V roce 1974 byl vypracován akční program. Ve stejné době Evropská komise zdůraznila, že ilegální migrace je problém, který je potřeba řešit v rámci celého Společenství. Bylo nutné zajistit národní a mezinárodní standardy na ochranu práv přistěhovalců, avšak členské státy EU si chtěly ponechat represivní přístup vůči budoucím migrantům (Scheu a kol. 2010: 9).

Spolupráce členských států v rámci Skupiny TREVI probíhala na neformálním základě mimo struktury a právo Společenství od 70. let 20. století. Zkratka TREVI znamená terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí. Díky schengenskému systému byly kontroly osob na vnitřních hranicích postupně zrušeny a naopak kontroly na vnějších hranicích byly posíleny (Pikna 2012: 217). V roce 1984 proběhlo zasedání Evropské rady ve Fontainebleau o zrušení policejních a celních formalit v souvislosti s překračováním vnitřních hranic pro všechny příslušníky členských zemí a ve spojení s pohybem zboží (Úřední věstník EU L 239, 22. 9. 2000). V Jednotném evropském

aktu z roku 1987 je zmíněno ustanovení o zrušení kontrol na vnějších hranicích, tento úmysl se však nepodařilo naplnit (Pikna 2012: 218). Následně byla sjednána v roce 1990 Schengenská prováděcí úmluva, která vstoupila v platnost v roce 1995.

Dublinská úmluva byla uzavřena mezi členskými státy Evropského společenství v roce 1990 a týkala se odpovědnosti těchto států za posuzování žádostí o azyl. Pouze jeden předem určený stát posuzuje konkrétní žádost o azyl. Vstoupila v platnost v roce 1997 a nahradila tak ustanovení obsažené v Schengenské prováděcí úmluvě. Podstatnou změnu přináší Amsterodamská smlouva, jelikož její přílohu tvoří tzv. Schengenský protokol. Schengenské *acquis* bylo začleněno do právního a institucionálního rámce EU (Kuržeja a kol. 2003: 112). V roce 2006 byl přijat tzv. Schengenský hraniční kodex. Od roku 2010 dochází nepřetržitě k hromadnému vysídlování osob v souvislosti s konflikty v zemích severní Afriky (tzv. Arabské jaro) a také v současnosti v zemích Blízkého východu. Schengenský systém je tak vystavován velkému tlaku. Evropská komise reagovala na vývoj ve Středomoří a v květnu roku 2011 zavedla iniciativy, které umožňují uspořádanější přístup k migraci (Úřední věstník EU C 33E, 7. 7. 2011).

Smlouva o EU vstoupila v platnost 1. listopadu 1993 a poprvé začlenila vízové záležitosti do oblasti komunitárního práva (Scheu a kol. 2010: 9). Byla zřízena třípilířová struktura. Na základě Amsterodamské smlouvy byla azylová a migrační politika přesunuta pod novou hlavu IV.

### **3. Společná imigrační politika Evropské unie**

Představitelé členských států EU se od roku 1999 zavázali rozvíjet společnou imigrační politiku EU a v nadcházejících letech byla vypracována řada víceletých programů. Program z Tampere přináší první význačný posun v oblasti PSBP, hlavně co se týče azylové a imigrační politiky, jelikož byly stanoveny zdroje sekundárního práva jako směrnice, nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanoviska (Şirin 2012: 131). Podle Haagského



programu je nutné účinněji řešit přeshraniční problémy, jako jsou ilegální migrace, převaděčství, nedovolený obchod s lidmi, terorismus a organizovaná trestná činnost. Prevence hraje klíčovou roli. Hlavním cílem Průmské smlouvy je posílení přeshraniční spolupráce, především v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti (Úřední věstník EU C 125 E, 7. 6. 2007). Přistěhovalecká politika byla zahrnuta pod oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva, konkrétně se jedná o hlavu V. Lisabonské smlouvy. Smlouva obsahuje partnerství a efektivní spolupráci se třetími zeměmi v souvislosti s regulací přílivu osob žádajících o azyl či dočasnou ochranu. Prevence a boj proti ilegální migraci představuje jedno z klíčových témat v rámci Stockholmského programu.

Na základě Strategických směrů 2020 je podstatné zajistit lepší provázanost vnitřních a vnějších politik EU. Úzká spolupráce a dobré vztahy EU se třetími zeměmi hrají klíčovou roli pro lepší zvládnutí problematiky přistěhovalectví.

#### **4. Ilegální přistěhovalectví v Evropské unii**

Nelegální přistěhovalectví je úzce spojeno s politikami, které se týkají začlenění přistěhovalce do některého z členských států Unie a s tím souvisejících problémů a migračních toků (Triandafyllidou 2010: 23). Nejkritičtější situace je ve Středomoří a na východní hranici EU. Nezákonné imigrační toky a boj proti organizátorům nelegální migrace je problematické efektivně kontrolovat a řešit ze strany států EU; situace se zhoršila po nepokojích v severní Africe v roce 2011 (Palát 2013: 39). Od roku 2001 jsou postupně migrační politiky v Unii přísnější. Důsledkem těchto restrikcí došlo k výraznému nárůstu ilegálních vstupů a pobytů na území členských států EU. Problematika nelegálního přistěhovalectví se tak stala aktuálním a ve velké míře debatovaným tématem.

Migračních politik zaměřujících se také na ilegální imigraci, a to přímo či nepřímo, je v současnosti rozsáhlé množství. Nezákonné práce osob ze třetích zemí a ilegální vstup

a pobyt na území Unie jsou dvě hlavní oblasti, kterými se zabývá EU. EU se neustále snaží zefektivňovat jednotlivé legislativní a organizační nástroje, které slouží v boji proti nelegálnímu přistěhovalectví. V rámci integrované správy hranic byla založena v roce 2005 agentura FRONTEX. Státy mají právo si samy rozhodnout, zda dané nařízení budou uplatňovat pro cizí státní příslušníky. Členské státy EU by měly u každého individuálního případu brát v potaz nejlepší zájmy dítěte, dodržovat zásadu *non-refoulement*, neboli zákaz vyhoštění, pokud by byl ohrožen život uprchlíka nebo osobní svoboda z důvodů národnostních, náboženských, politických apod. Dále by státy měly respektovat faktické rodinné vazby a obavy ze zhoršení zdravotního stavu ve třetí zemi (Úřední věstník EU L 348/98, 24. 12. 2008).

V roce 2003 byl zřízen systém EURODAC. Systém slouží do jisté míry jako určitý druh prevence, aby se zabránilo osobám, jimž vyprší lhůta na legální pobyt v EU, nadále zůstatvat protizákonně na území členských států. Postupem času se strategie a postupy migrujících osob změnily, často jsou organizovány pašeráky. Nelegální přistěhovalectví se tak stává lukrativním byznysem pro určité osoby nejenom ve třetích zemích, ale také v EU. I když lidé často platí za zprostředkování cesty na evropský kontinent nemalé částky, jejich životy jsou v ohrožení po celou cestu a nemají zaručenu lepší budoucnost. Malé čluny, rybářské lodě či dokonce kánoe představují nevyhovující dopravní prostředek pro tak dlouhé vzdálenosti.

Již řadu let je centrální středomořská cesta důležitým a sledovaným vstupním místem pro ilegální přistěhovalectví do EU. Od konce 90. let 20. století Itálie napomáhá k dosažení bilaterální spolupráce s Libyí. Co se týče spolupráce mezi Libyí a EU v oblasti migrace, vztahy jsou problematické a kooperace je v mnoha oblastech omezená. Všechny státy, jež jsou členy daných úmluv, mají povinnost spolupracovat a pomáhat při záchranných operacích na moři. Stále však existují provozní a praktické problémy, které se nedaří odstranit. Zásadní roli hraje systém EUROSUR, který kontroluje a koordinuje cíle, jež mají být dosaženy, mezi agenturou FRONTEX a členskými státy EU.

Převážná část ilegálních imigrantů, kteří se zdržují v současnosti na Maltě, pochází ze států v subsaharské Africe. V souvislosti se špatně promyšleným plánem cesty a nekvalitní přepravou jsou migranti nuceni zůstat na Maltě, jež se nachází ve strategické poloze ve Středozezemním moři 95 km jižně od Sicílie a 290 km východně od Tuniska. Jejich postavení v zemi je pak členěno na základě migračního režimu EU. Vysoký nárůst nových imigrantů z Afriky v posledních letech přináší řadu problémů, zejména ekonomického a sociálního rázu. Země si neví rady s tak velkým počtem přistěhovalců a snaží se je shromažďovat v určitých, předem vymezených částech největšího ostrova, kde působí větší množství policejních jednotek kvůli možné kriminalitě či šíření nemocí. Migranti také pocházejí v poslední době ze zemí severní Afriky a asijských států. Avšak téměř polovina žadatelů o azyl pochází ze Somálska, dále pak z Eritreje a ze Súdánu (Bradford a Clark 2014: 12). Malta nemá dořešeny současné ilegální přistěhovalce a uprchlíky, není tedy v silách země bez pomoci Unie zvládnout další příliv nových osob, jež přicházejí převážně z Afriky. Ostrov Malta zaznamenává zvýšené množství imigrantů vždy v souvislosti s nepokoji či občanskými válkami.

Maltská vláda v minulosti několikrát kritizovala Unii za nedostatečnou pomoc v oblasti Středozezemního moře. Obdržené prostředky v boji s ilegálním přistěhovalectvím jsou nedostatečné. Preventivní opatření, kontrola a monitoring středomořské migrační trasy je pro maltskou vládu důležitější než se snažit integrovat africké imigranty do společnosti. Unie tyto kroky vládních představitelů kritizuje. Ze strany EU je taktéž odsuzováno nepřiměřeně dlouhé zadržování imigrantů, již žádají v zemi o azyl, v nevyhovujících životních podmínkách. To pak může vést ke zvýšené kriminalitě přistěhovalců v zemi a následné xenofobii a rasismu místních obyvatel. Adekvátní program pro integraci přistěhovalců zcela chybí.

## Závěr

Migrace do EU, ať už se jedná o legální či ilegální, způsobuje komplikace a problémy v různých oblastech. Přistěhovalci jsou značnou zátěží pro sociální, zdravotní a vzdělávací systémy v jednotlivých členských státech Unie. Na druhou stranu osoby ze třetích zemí jsou potřebné v přiměřené míře vzhledem k nízkému přirozenému přírůstku a stárnoucí populaci v evropských zemích. Pokud by se zcela uzavřely vnější hranice Unie, nemělo by to pozitivní dopad na ekonomickou situaci jednotlivých zemí a pravděpodobně by se ve velké míře zvýšilo ilegální přistěhovalectví. Rozhodně není řešením omezovat či dokonce zcela blokovat příliv imigrantů a uprchlíků na evropský kontinent. Taktéž v takovém případě budou ve větší míře ohroženy životy lidí, jejichž cílem je nalézt lepší životní podmínky v EU, zejména těch cestujících po moři.

V současnosti se nedaří výrazně redukovat velký příliv uprchlíků a zastavit ilegální aktivity pašeráků. Ti obchodují s imigranty, již se snaží dostat na evropský kontinent, a ohrožují tak každodenně jejich životy. EU postupně přijímá řadu opatření v boji proti nelegální migraci a obchodování s lidmi. Vzhledem k husté a fungující protizákonné síti mezi některými občany EU a pašeráky je však obtížné tyto praktiky zastavit či zásadně snížit. Konfliktů v různých částech světa neustále přibývá, tudíž narůstá počet migrujících osob. Reakcí EU na aktuální situaci je ochrana jejích vnějších hranic. Uprchlíci tak nemají žádnou naději na získání mezinárodní ochrany, a proto volí nebezpečnou cestu přes Středozemní moře. Domnívám se, že orgány a členské státy EU dostatečně efektivně nekomunikují se zeměmi severní Afriky, zejména s Libyí, Tuniskem, Alžírskem a Marokem.

Nemyslím si, že by opatření a nástroje, které byly zavedeny v oblasti nelegálního přistěhovalectví, měly stejný či podobný pozitivní dopad na všechny členské státy EU. I když se země snaží komunikovat mezi sebou, v případě akutní pomoci jednoho státu nedokážou rychle a pohotově reagovat ostatní členské státy Unie. Pokud je pomoc poskytnuta, často v nedostatečné míře nebo

nárazovitě. Unie nepodniká patřičné kroky a není jejím prioritním cílem, aby byla lidská práva co nejvíce dodržována. Vzhledem k současné strategii EU co nejlépe a intenzivněji chránit vnější hranice Unie je nastavena i její taktika k odmítání uprchlíků. Členské státy EU se tak patřičně nezaobírají otázkou, zdali dané osoby potřebují mezinárodní ochranu, a jsou známy i případy, kdy byly osoby bezmyšlenkovitě poslány zpět na africký kontinent.

Na základě porovnávání a hodnocení související literatury jsem dospěla k závěru, že operace agentury FRONTEX, jež jsou vykonávány na moři, jsou v souladu s mezinárodním právem. V souvislosti s přílivem většího množství ilegálních imigrantů a uprchlíků do Evropy v posledních několika letech byly kompetence agentury významně rozšířeny, což mělo pozitivní vliv na její celkové fungování. Vzhledem k trendu snižující se natality postupně dochází k redukci původních obyvatel Evropy. Naopak bude nezbytné zajistit více pracovní síly, a to hlavně v oborech, kde je nedostatek pracovních sil, zejména vyžadujících fyzickou námahu, sezónní práce, technické obory či zdravotnický sektor, jež vyžaduje speciální vzdělání. Přistěhovalci tak budou potřeba v řadě členských států Unie. Imigranty žijící v EU je potřeba lépe začlenit do společnosti, aby nebyli danou společností znevýhodňováni. Tato strategie by mohla vést ke snížení kriminality a nenávisti původních obyvatel k přistěhovalcům.

Úspěšně integrovat přistěhovalce na Maltě je velmi obtížné vzhledem k izolaci imigrantů a znemožnění jim navazovat kontakty s rodilými Malťany. Pro přistěhovalce je tedy potřeba vytvářet takové prostředí, aby cítili, že jsou součástí společnosti. Tato cesta pak může vést k úspěšnému sloučení rodin (v současnosti velmi problematická oblast) a také k možnosti udělení občanství více subsaharským imigrantům. Pro-imigrační politické zásady a sociální ochrana hrají důležitou roli pro dosažení integrace cizinců, již přicházejí z Afriky, avšak je velmi důležité, aby bylo co nejdříve dosaženo rovnováhy a stability mezi imigranty a rodilými obyvateli Malty.

## Použitá literatura

- Baldwin-Edwards, Martin. Towards a Theory of Illegal Migration: historical and structural components, *Third World Quarterly*. 2008, roč. 29, č. 7, s. 1449-1459. ISSN 0143-6597.
- Bradford, Simon a Marilyn, Clark. Strangers on the Shore: Sub-Saharan African “Irregular” Migrants in Malta, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. 2014, roč. 12, č. 1, s. 12. ISSN 1556-2948.
- Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. června 1985 (Úřední věstník EU L 239, 22. 9. 2000).
- International Organization for Migration (2011). *Key Migration Terms* [online]. Geneva [cit. 2014-27-10].
- Jeníček, Vladimír a Jaroslav Foltýn. *Globální problémy světa v ekonomických souvislostech*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 137. ISBN 978-80-7400-326-4.
- Kuržeja, Jan a kol. *Cizinecká a pohraniční policie II*. Praha: Policejní akademie ČR, 2003. s. 112. ISBN 80-7251-123-8.
- Palát, Milan. *Ekonomické aspekty mezinárodní migrace: teorie a praxe v Evropské unii*. Vyd. 1. Ostrava: KEY Publishing, 2013, s. 23–43. ISBN 978-80-7418-161-0.
- Pikna, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Vyd. 3. Praha: Linde Praha, 2012, s. 217 - 218. ISBN 978-80-7201-889-5.
- Prümská dohoda: Posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti (Úřední věstník EU C 125 E, 7. 6. 2007).
- Scheu Christian, Harald, Částek, Michal a kol. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s, 2010. s. 9. ISBN 978-80-7408-031-9.
- Scheu, Harald Ch. *Migrace a kulturní konflikty*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2011, s. 74–77. ISBN 978-80-87284-07-0.

- Şirin Öner, N. Asli. In which direction do the efforts proceed? The European Union's attempts to develop a common immigration and asylum policy, *Marmara Journal Of European Studies*. 2012, roč. 20, č. 2, s. 131. ISSN 1301-1359.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úřední věstník EU L 348/98, 24. 12. 2008).
- Triandafyllidou, Anna. *Irregular Migration in Europe: myths and realities*. Vyd. 1. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2010, s. 23. ISBN 978-0-7546-7886-1.
- Změny Schengenu: Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. 7. 2011 o změnách schengenských pravidel (Úřední věstník EU C 33E, 7. 7. 2011).

## VZTAHY EU – KANADA: ZMĚNÍ CETA JEJICH CHARAKTER?

*Ing. Klára Spáčilová*

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

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Klára Spáčilová

### **Abstrakt:**

Práce se zabývá vnějšími ekonomickými vztahy Evropské unie a Kanady. Na základě analýzy dosavadního vývoje vztahů prokazuje, že partnery doposud užívané nástroje neodpovídají potenciálu a nástrojům 21. století. S využitím analýzy Komplexní ekonomické a obchodní dohody (CETA) je uvažován potenciál této dohody změnit charakter partnerství EU a Kanady, a to včetně možných dopadů z širšího, globálního hlediska.

### **Abstract:**

This thesis deals with external economic relations between the European Union and Canada. Based on an analysis of the current development of this bilateral partnership, it demonstrates that the tools used by the partners up to now are not allowing it to reach its full potential in the 21st century. The thesis also analyses the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) and its prospective impact on nature of the partnership between the EU and Canada, as well as its impact from a wider, global perspective.

### **Klíčová slova:**

Evropská unie, Kanada, Komplexní ekonomická a obchodní dohoda (CETA), vnější ekonomické vztahy, zóna volného obchodu

### **Klasifikace JEL:**

F13, F15, F43, F55, N72, N74, O24



## **Diplomová práce je dostupná zde:**

[https://isis.vse.cz/zp/portal\\_zp.pl?podrobnosti\\_zp=45274](https://isis.vse.cz/zp/portal_zp.pl?podrobnosti_zp=45274)

## **Úvod**

Počátky formalizované bilaterální spolupráce Evropské unie (EU), respektive Evropských společenství (ES) a Kanady se datují již do konce 50. let minulého století. Vzájemná kooperace partnerů probíhá rovněž na multilaterální úrovni, například díky členství ve Světové obchodní organizaci (WTO) či ve skupině G-8.

Počátky vzájemné kooperace se však odvíjí spíše na mimoekonomické bázi (například kanadská pomoc při poválečné obnově Evropy v rámci Severoatlantické aliance), což ale plně neodráží potenciál partnerství. Do hledáčku zájmů se tedy postupně zařazuje i obchodní a hospodářská spolupráce. Nalezené nástroje partnerů v ekonomické rovině však nedokázaly existující překážky odstranit a vzájemné vazby dostatečně zintenzivnit a prohloubit. Tento nepříznivý vývoj kanadsko-unijních vztahů v historické perspektivě bude prokázán v první kapitole na základě analýzy východisek vztahů mezi ES, resp. EU a Kanadou a rovněž s využitím statistických údajů o objemu obchodní a investiční výměny.

Reakcí na tyto nedostatky se stalo hledání moderní formy uspořádání vztahů mezi Evropskou unií a Kanadou využívající nové systémové nástroje. V současnosti nejaktuálnějším nástrojem, který si klade za cíl podpořit obchodní a investiční výměnu mezi EU a Kanadou, je Komplexní ekonomická a obchodní dohoda (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA). Její analýza včetně zhodnocení, zda dohoda reflektuje existující bariéry obchodní a investiční výměny mezi partnery (tedy motivy pro koncipování dohody), budou předmětem druhé kapitoly práce.

Na základě poznatků a závěrů analýz předcházejících kapitol se poslední část práce věnuje potenciálu CETA změnit charakter vzájemného partnerství a věnuje se také možným přínosům dohody za předpokladu její úspěšné ratifikace a implementace

ustanovení do obchodně investiční praxe partnerů. Tyto potenciální dopady budou uvažovány nejenom ve vztahu k oběma partnerům, ale rovněž i ze širšího, globálního hlediska.

Posílení vzájemné spolupráce je strategickým krokem obou partnerů. Rozhodnutí o vyjednávání CETA přišlo v době, kdy se především západní ekonomiky zmítaly v hospodářské recesi a dluhových krizích a kdy se snahy o liberalizaci obchodní výměny na multilaterální úrovni na půdě WTO ocitly na mrtvém bodě. V této době přichází Evropská unie s novým přístupem ke své společné obchodní politice, úzce provázané s cíli doktríny „Globální Evropa“, jakými jsou konkurenceschopnost, ekonomický růst, přístup na nové trhy a mnohé další. Kanada si zase na vlastní kůži začíná uvědomovat svou přílišnou závislost na Spojených státech amerických, a tedy i následnou nízkou odolnost vůči tamějším hospodářským cyklům (Guerin, Napoli 2008: 24). Bude tedy CETA, označovaná za komplexní a nejambicióznější dohodu, jakou obě smluvní strany kdy vyjednaly, opravdu něčím výjimečnou, nebo je to „jen“ jedna z mnoha běžných bilaterálních dohod?

## **1. Východiska a vývoj vztahů ES/EU a Kanady v historických souvislostech**

Severoamerický region, především Spojené státy americké a Kanada, patří mezi historicky, ekonomicky i kulturně nejbližší partnery EU, resp. dřívějších ES. Významnější roli ve vztazích tohoto bloku vyspělých západních ekonomik však doposud sehrávala spíše spolupráce mezi EU a USA, při níž se Kanada ocitla spíše v pozadí. Odlišný je také význam partnerství mezi EU a Kanadou pro každou ze stran. Zatímco Evropská unie je dlouhodobě pro Kanadu druhým nejdůležitějším obchodním partnerem po tradičních Spojených státech amerických na 1. místě, Kanada se pohybuje na žebříčku obchodních partnerů EU až ve druhé desítkě (European Commission, Directorate General for Trade 2014: 9–10).

Z tabulek 1 a 2, mapujících obchodní výměnu mezi ES/EU a Kanadou od počátku jejich formalizované spolupráce v 50. letech, je patrný trend ve vývoji partnerství v dlouhodobé perspektivě. Až do poloviny 70. let byly vzájemné vztahy rozvíjeny především na mimoekonomické bázi (například v oblasti mírového využití jaderné energie) s relativně nízkým objemem výměny zboží a služeb, vyznačujícím se jen pozvolným nárůstem.

**Tabulka 1: Vývozy z ES/EU do Kanady**

Rok	1958	1960	1970	1979	1980	1981	1985	1986
Objem (mld. ECU/EUR)	0,2	0,3	0,7	3,4	3,4	4,4	9,5	9,1
Podíl na celkovém objemu ES/EU exportů (%)	1,5	1,5	1,6	1,8	1,5	1,7	2,5	2,7

Rok	1992	1995	2001	2004	2007	2008	2010	2013
Objem (mld. ECU/EUR)	8,5	10,3	21,9	22,0	25,3	26,1	26,6	31,6
Podíl na celkovém objemu ES/EU exportů (%)	1,9	1,8	2,2	2,3	2,0	2,0	2,0	1,8

Pramen: Eurostat 2011.

European Commission, Directorate General For Trade 2013.

**Tabulka 2: Dovozy do ES/EU z Kanady**

Rok	1958	1960	1970	1979	1980	1981	1985	1986
Objem	0,4	0,4	1,3	5,1	6,1	6,7	7,3	6,5

(mld. ECU/EUR)								
Podíl na celkovém objemu ES/EU importů (%)	2,7	2,3	2,8	2,3	2,3	2,3	1,8	1,9

Rok	1992	1995	2001	2004	2007	2008	2010	2013
Objem (mld. ECU/EUR)	9,0	11,7	18,0	16,3	22,3	23,9	20,2	27,3
Podíl na celkovém objemu ES/EU importů (%)	1,8	2,1	1,7	1,6	1,6	1,5	1,3	1,6

Pramen: Eurostat 2011.

European Commission, Directorate General For Trade 2013.

Situace se začíná měnit až v 70. letech, kdy se vztah obou partnerů z rozličných důvodů přesouvá směrem k obchodní spolupráci. Důkazem této proměny je mj. uzavření Rámcové dohody o obchodní a hospodářské spolupráci z roku 1976, která dodnes tvoří klíčový právní základ současných kanadsko-unijních obchodních a hospodářských vztahů. Ekonomické a obchodní vztahy jsou dále také detailně zahrnuty v Akčním plánu přijatém se Společnou politickou deklarací Kanady a EU v roce 1996 (platí rovněž dodnes). Sledované období je až na výjimky spojeno s kontinuálním růstem absolutních hodnot obchodní výměny mezi ES/EU a Kanadou, nikoliv však s růstem významu vzájemného obchodního partnerství v relativním vyjádření vůči jiným partnerům. Na tento vývoj reagují obě země snahami o revizi partnerství, identifikací nových potenciálních oblastí pro spolupráci, vyjednáváním nových dohod (*Trade and Investment Enhancement Agreement*, TIEA) či institucionalizací vztahů. Tyto

snahy byly převážně předmětem strategického dokumentu Agenda partnerství EU a Kanady z roku 2004.

Tyto partnery nově přijímané nástroje a opatření však nedokázaly odstranit existující překážky obchodní výměny a vazby partnerů dostatečně zintenzivnit. Právní rámec ekonomických vztahů Evropské unie a Kanady nebyl nijak komplexní ani detailní; byl utvářen spíše obecnými rámcovými dokumenty, nebo se formou sektorových dohod zaměřoval na izolované oblasti kooperace. Výše uvedené nepříznivé aspekty a trendy ve vývoji kanadsko-unijních hospodářských vztahů byly partnery zaznamenány a logicky vedly k hledání nové moderní formy uspořádání vztahů, která by reflektovala trendy 21. století.

Jedním z těchto trendů ve vývoji ekonomických vztahů EU a Kanady byl i dynamický vývoj na kapitálových trzích, vyznačující se převážně obrovským růstem investiční výměny mezi partnery, který je znázorněn v tabulce 3. I tuto smluvně doposud neupravenou, avšak dynamicky se vyvíjející oblast bylo tedy potřeba zahrnout do moderního právního rámce partnerství, zvláště pak po neúspěších s vyjednáváním bilaterální dohody TIEA, která měla tuto problematiku pokrýt. Oba partneři se nacházejí v první pětici na žebříčku nejbližších investičních partnerů druhé strany (European Commission 2015: 34).

**Tabulka 3: Přímé zahraniční investice mezi EU a Kanadou**

Rok/PZI (mld. EUR)	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PZI do EU	-4,1	11,4	19,0	13,3	19,6	1,2	19,7	13,5
PZI z EU	-2,3	31,2	6,3	4,4	-1,8	30,3	17,6	8,1
Bilance toků PZI	1,8	19,8	-12,7	-8,9	-21,4	29,1	-2,1	-5,4

Kanadské PZI v EU	63,7	105,2	112,7	125,0	146,1	139,0	142,6	117,0
EU PZI v Kanadě	75,2	114,1	141,9	166,2	197,7	228,6	258,0	225,2

Pramen: European Commission 2015: 30-34.

Snahy o nalezení nových systémových nástrojů partnerství tedy nadále pokračovaly a vedly ke koncipování dohody, jejímž cílem je posílení investic a obchodní výměny mezi EU a Kanadou. V květnu 2009 tak byl během summitu EU a Kanady v Praze oznámen počátek negociací nové Komplexní hospodářské a obchodní dohody (CETA).

## 2. **Motivy, vyjednávání a obsah Komplexní ekonomické a obchodní dohody (CETA)**

Motivace pro vyjednávání CETA byla podložena také analýzou Evropské komise a kanadské vlády, na jejímž základě byla publikována studie zkoumající potenciální přínosy a náklady partnerství a která také identifikovala existující bariéry. Tyto bariéry byly rozděleny do čtyř kategorií: cla a kvóty uvalené na zbožovou výměnu, netarifní opatření týkající se obchodu zbožím, faktory ovlivňující přeshraniční obchod službami a faktory ovlivňující zahraniční investice (European Commission, Government of Canada 2008: 28–49).

*Cla a kvóty* lze ve vzájemné výměně označit za spíše méně významné překážky, a to i z důvodu snah o minimalizaci jejich využití na úrovni multilaterálních vyjednávání (například na půdě WTO). Vyšším průměrným celním zatížením je omezováno unijní zboží pronikající na kanadský trh, než je tomu naopak (3,5 % vs. 2,2 %) (Canadian Centre for Policy Alternatives 2014: 67). Za výjimku však lze označit ochrannářsky koncipované sektory potravinářství, zemědělství, textilnictví a automobilového průmyslu.

Významnější bariéru v obchodní výměně mezi EU a Kanadou představují *netarifní opatření*. Jedná se především

o sanitární a fytosanitární standardy (tzv. SPS pravidla), některá celní pravidla a procedury, odchylky v legislativě jednotlivých členských států EU, resp. kanadských provincií a teritorií, poplatky a zpoždění při zajišťování požadovaných certifikací či validací produktů, včetně samotného schvalovacího procesu pro dovoz zboží. V některých případech také dochází k duplicitě při testování obchodovaného zboží.

*Přeshraniční obchod službami* je dle výsledků studie brzděn absencí jednotného integrovaného přístupu k regulaci zahraničního obchodu službami, plynoucí jak z federativního uspořádání Kanady, tak analogicky i napříč 28 členskými státy EU. Kritizována je také nefunkčnost principu vzájemného uznávání některých rozhodnutí.

V oblasti *zahraničních investic* je míra regulace v Kanadě hodnocena jako vyšší ve srovnání s EU. Mezi nejvíce regulovaná odvětví patří finančnictví, telekomunikace, doprava (především letectví) a odvětví elektřiny, z terciálního sektoru to jsou účetní a právní služby. Za konkrétní bariéry byla označena nepřístupnost kanadských veřejných zakázek pro zahraniční uchazeče, vízové povinnosti (pracovní víza a povolení k pobytu pro dočasné účely), omezení ohledně vlastnictví podílů ve společnostech určitých sektorů pro nekanadské osoby či odlišná regulatorika napříč sektory, resp. státy, provinciemi nebo teritorií.

Nová dohoda, o níž se zamýšlelo, že bude výše zmíněné bariéry reflektovat, měla být dle původního plánu vyjednána do roku 2011. Její komplexnost, důkladnost a široký rozsah zahrnutých oblastí, v nichž navíc postupem času vyvstala řada pro partnery sporných bodů, však negociace dohody prodloužily až do konce roku 2014. Svou roli sehrálo i velké množství dalších aktérů účastnících se vyjednávání mimo pověřené delegace (Generální ředitelství pro obchod Evropské komise a Oddělení zahraničních věcí a mezinárodního obchodu kanadské federální vlády), a to právě vlivem snahy o komplexnost dohody pokrývající široké spektrum témat. Za jednotlivými stranami CETA je totiž nutné vidět i 28 členských států EU, resp. deset kanadských provincií a tři spolková teritoria, neboť existuje řada kompetencí, které jsou

decentralizovány na tyto „nižší“ úrovně a zůstávají tak výlučnou součástí jejich rozhodovacích, resp. výkonných (implementačních) pravomocí, navíc doprovázených absencí účinných vynucovacích mechanismů ze strany „vyšší“ úrovně. Nejistotu do vyjednávání rovněž vnášel proces ratifikace CETA ze strany Evropské unie, u něhož není jasné, zda bude uplatněn řádný legislativní postup (schválení dohody Evropským parlamentem a Radou ministrů), nebo zda je nutná ratifikace dohody jednotlivými národními parlamenty všech 28 členských států EU.

Navzdory uvedeným peripetiím při negociacích bylo na podzim roku 2014 zveřejněno konsolidované znění Komplexní ekonomické a obchodní dohody mezi Evropskou unií a Kanadou (European Commission, Government of Canada 2014). Stěžejním bodem zatím právně nezávazné dohody je posun vztahu EU a Kanady od dosavadního partnerství k prvnímu stupni ekonomické integrace – zóně volného obchodu (čl. 3 Sekce B – Úvodní ustanovení). Mimo to CETA také pokrývá řadu oblastí s cílem reflektovat identifikované bariéry obchodně-investiční výměny mezi partnery a dostatečně tak prohloubit a zintenzivnit vzájemné vazby mezi partnery.

#### **Tabulka 4: Zaměření a cíle CETA**

<p><i>Kvóty a celní zatížení obchodu zbožím</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• snížení celního zatížení průmyslových výrobků a obchodu rybami na 0 %</li> <li>• ponechat omezení (zejména kvóty) u max. 8–9 % zemědělských produktů</li> <li>• liberalizace obchodu se zpracovanými zemědělskými výrobky (tzv. PAP)</li> <li>• účinnost: okamžitě nebo přechodné období (3, 5, 7 let)</li> <li>• zjednodušení celních procedur a posílená spolupráce, transparentnost, zpětná vazba</li> </ul>
---	--



<p><i>Pravidla původu</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• co největší přiblížení se standardním pravidlům EU</li> <li>• přechodné povolení vyššího podílu součástí produktu pocházejících mimo smluvní strany CETA</li> <li>• zmírněná pravidla původu pro některé produkty automobilového, textilního a zemědělského průmyslu</li> <li>• do budoucna možnost kumulace pravidel původu s USA</li> </ul>
<p><i>Netarifní překážky obchodu</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• posílení spolupráce mezi orgány stanovujícími regulatoriku pro EU, resp. Kanadu (včetně zkušebních, certifikačních a akreditačních komisí)</li> <li>• zavedení mechanismu pro certifikaci zboží pro trh partnera dle jeho vlastních standardů (zabránění dvojího testování)</li> <li>• Kanada inkorporuje mezinárodně platné globální technologické standardy vyplývající ze smlouvy OSN</li> <li>• EU bude posuzovat soulad s SPS pravidly na celounijní úrovni</li> <li>• možnost zrychleného procesu posouzení souladu s SPS pravidly pro vybrané produkty</li> </ul>
<p><i>Služby a investice</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmírnění některých regulatorních omezení a zákaz diskriminačního zacházení („domácí“ vs. „zahraniční“)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uveden taxativní výčet opatření, která budou zachována (se zachováním možností změn do budoucna)</li> <li>• liberalizace některých oblastí (poštovní služby, telekomunikace, námořní doprava)</li> <li>• zjednodušení vstupu osob do země partnera za obchodním účelem (nikoliv za účelem nalezení zaměstnání nebo ucházení se o občanství či povolení k pobytu na trvalé bázi)</li> <li>• usnadnění procesu vzájemného uznávání profesních kvalifikací</li> </ul>
<i>Ochrana investic a ISDS (Investor to State Dispute Settlement)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eliminace rozdílů mezi novými a původními členskými zeměmi EU</li> <li>• přesné definice standardů pro ochranu investic a pro spravedlivé a rovné zacházení (včetně příkladů porušení těchto pravidel)</li> <li>• stanovení pravidel pro řešení sporů</li> </ul>
<i>Veřejné zakázky</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• otevření trhu kanadských veřejných zakázek na všech úrovních federace unijním uchazečům (výjimka: veřejná doprava; energetika v provinciích Ontario a Québec)</li> </ul>
<i>Ochrana duševního vlastnictví</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kanadská garance právní ochrany určitým vysoce kvalitním produktům typicky pocházejícím ze zemí EU (tzv. <i>Geographic Indications</i>)</li> <li>• zesílení hraničních kontrol pro nalezení padělků</li> </ul>

Pramen: European Commission, Government of Canada 2014.

### 3. CETA a její role při posilování vzájemných vztahů

Studie provedené s cílem predikce, resp. kvantifikace přínosů a nákladů užšího partnerství mezi Evropskou unií a Kanadou se jednoznačně shodují na tom, že po liberalizaci a usnadnění obchodní a investiční výměny budou pro oba partnery převažovat celkově pozitivní dopady (European Commission, Government of Canada 2008: 29-32).

V absolutních hodnotách se očekává vyšší přínos posíleného partnerství pro Evropskou unii, v relativních hodnotách měřených k hrubému domácímu produktu však mnohonásobně převažují přínosy CETA pro Kanadu, což je dáno velikostí obou ekonomik. Vyšší přínosy jsou rovněž očekávány až ze středně-, resp. dlouhodobého hlediska, což může být dáno jednak vzniklými prodlevami v implementaci ustanovení dohody do reálné obchodně-investiční praxe, ale také tím, že některá z ustanovení CETA budou účinná až po uplynutí dohodnutých přechodných období. Některé dopady posílené spolupráce také mohou být skryté anebo je není možné přímo a jasně kvantifikovat, přesto je však musíme brát na zřetel (například intenzivnější kooperace mezi lidmi, institucemi či jinými subjekty, kapitoly dohody týkající se udržitelného rozvoje, posílený dialog ve vědě, ochrana životního prostředí apod.).

Největší podíl na přínosech uzavření zóny volného obchodu a následné liberalizace se očekává u obchodu službami, který bude tvořit až polovinu celkových zisků (European Commission, Government of Canada 2008: 55). Čtvrtinu až třetinu bude tvořit eliminace celního zatížení a zbylou část pak snížení netarifních překážek. Některé studie však zdůrazňují zejména posílení investiční výměny na základě uzavření CETA, a to formou přímých zahraničních investic (například Dan Lamaire a Wenguo Cai 2006 – Lost over Atlantic? The Canada-EU Trade and Investment Relationship), kdy vývoz služby do zahraničí bude nahrazen umístěním zastoupení v zemi partnera. CETA tedy může ve svém důsledku vést i ke změnám struktury výměny mezi partnery.

Vzhledem k tomu, že smluvními stranami CETA jsou dva vyspělí, významní ekonomičtí hráči světa, můžeme také předpokládat, že jimi nalezená společná pravidla a standardy, především v oblasti netarifních bariér, mají potenciál být převzaty a splňovány dalšími zeměmi, které jsou blízkými obchodními partnery smluvních stran (zejména budou-li obdobná ustanovení obsažena také v nyní vyjednávané smlouvě „Transatlantické obchodní a investiční partnerství“ (TTIP) mezi EU a USA). CETA také může přinést významné posílení konkurenceschopnosti produktů Kanady, resp. EU navenek vůči ostatním třetím zemím, mj. i z globálního hlediska vůči rostoucí konkurenci rychle se rozvíjejících ekonomik jakými jsou Čína, Indie, Brazílie a další.

Přínosem koncipování CETA pro Kanadu je také růst její vnitřní jednoty, která se začala formovat již v počátcích vyjednávání smlouvy, neboť na tato jednání byli přizváni rovněž zástupci kanadských provincií a teritorií (Hage 2011: 5). Pozitivně lze hodnotit i částečné odchýlení se Kanady od příliš intenzivní obchodní výměny se Spojenými státy, která může mít negativní následky například při rychlém a nevyhnutelném přelévání se hospodářských krizí mezi jejich ekonomikami nebo v nadměrné závislosti Kanady na ekonomických cyklech USA.

Ani CETA však nezamezí existenci úplně všech bariér v obchodní a investiční výměně mezi EU a Kanadou – například jazykových bariér, odlišností ve způsobu obchodního jednání nebo v geografické vzdálenosti partnerů, což jsou naopak bariéry utužující vztahy Kanady s USA.

I přesto má však CETA z mnoha úhlů pohledu perspektivu stát se opravdu výjimečnou. Lze ji totiž díky jejím výše zmíněným charakteristikám zařadit mezi tzv. dohody nové generace, neboť se jedná o komplexní a ambiciózní dohodu zacílenou na hlubokou integraci, obsahující ustanovení týkající se investic, ochrany práv duševního vlastnictví, veřejných zakázek a soutěže i dalších témat, která nejsou uchopitelná na multilaterální úrovni (tzv. WTO-plus otázky), a v neposlední řadě rovněž posiluje monitorovací a vynucovací mechanismy (definice viz Graziani 2011: 62). V CETA jsou tedy zahrnuty i aspekty, které zatím nebývaly

součástí dosavadních dohod, a CETA tak do tzv. dohod třetí generace plně nezapadá (definice viz Cihelková 2010: 120). Vlivem časových souvislostí, za nichž byla CETA vyjednávána, dohoda také znamená významný posun od dlouho převládajícího multilateralismu na světové obchodní scéně (viz neúspěch Katarského kola WTO) směrem k současnému bilateralismu, resp. regionalismu (připustíme-li případné dopady a přenos „zkušeností“ získaných z negociací CETA na rovinu TTIP) (Woolcock 2011: 23-24).

## **Závěr**

Komplexní ekonomická a obchodní dohoda mezi Evropskou unií a Kanadou je výsledkem snahy o hledání nových systémových nástrojů reflektujících trendy světové ekonomiky ve 21. století, neboť dosavadní nástroje partnerů nevedly k plnému využití potenciálu vzájemných vztahů. Jedná se o velmi aktuální téma a úspěšné uzavření dohody může mít na obě smluvní strany, ale i z širšího hlediska velký vliv.

Celkově lze dohodu označit pro obě smluvní strany za vyrovnanou, a to mj. vlivem dlouhodobého a důkladného projednávání jejích ustanovení (na více úrovních) a nalezením mnoha kompromisů. Jako příklad lze zmínit ústupky ze strany EU v omezeních konkurence pro produkty své ochranářsky koncipované zemědělské politiky, na straně druhé stojí například uvolnění přístupu k téměř všem kanadským veřejným zakázkám, uznání geografických označení některých specifických produktů pocházejících z EU či inkorporace technologických standardů. Dohoda dosavadní partnerství navíc posouvá vytvořením zóny volného obchodu směrem k integraci. Důležitým bodem CETA je rovněž její zaměření na investiční toky mezi partnery, včetně ochrany investic a řešení sporů. Komplexností svých ustanovení tak CETA reflektuje většinu identifikovaných bariér a má potenciál přinést smluvním stranám značné výhody, bude-li úspěšně ratifikována a implementována do obchodně-investiční

praxe. Tyto atributy CETA také zařazují mezi tzv. dohody nové generace.

Dohoda má potenciál změnit mezinárodní ekonomické vztahy i ze širšího, globálního pohledu – může ukázat nový směr, jakým se světová ekonomika může nyní dát, a to směrem k bilateralismu, resp. regionalismu (formující se blok západních ekonomik, vezmeme-li v potaz také vyjednávanou dohodu TTIP mezi EU a USA).

Z liberalizace obchodně-investičních toků mezi partnery však musí někdo i ztratit. Obavy panují zejména v kanadském farmaceutickém průmyslu či mezi evropskými zemědělci, kteří se obávají rostoucí konkurence plynoucí z přílivu nových produktů na unijní trh. Jednotliví spotřebitelé na kanadském, resp. unijním trhu by však z liberalizace měli v konečném důsledku profitovat. Zmíněné potenciální dopady jsou však prozatím spíše jen predikce, co by CETA mohla v budoucnu znamenat. Realistické zhodnocení dopadů dohody bude možné provést až s několikaletým odstupem. Jedno specifikum CETA je však jisté: zatímco se transatlantické vztahy doposud vytvářely především interakcí mezi Evropou a USA a Kanada se ocitala spíše ve vedlejší roli, v rámci novodobé transatlantické obchodní a investiční spolupráce přináší uzavření vyjednávání CETA bezesporu významný okamžik pro Kanadu a vzájemný vztah s EU.

## **Použitá literatura**

- Canadian centre for policy alternatives. 2014. *Making Sense of CETA*. [cit. 2015-03-03]. Dostupné z:  
[http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2014/09/Making\\_Sense\\_of\\_the\\_CETA.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2014/09/Making_Sense_of_the_CETA.pdf)
- Cihelková, E. a kol. 2010. *Regionalismus a multilateralismus. Základy nového světového obchodního řádu?* 1. vyd. Praha: C. H. Beck.

- Cihelková, E. 2003. *Vnější ekonomické vztahy Evropské unie*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck.
- European Commission, Directorate general for trade. 2013. *Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade 2013*. [cit. 2015-04-26]. Dostupné z: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122530.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf)
- European Commission, Directorate general for trade. 2014. *European Union, Trade in goods with Canada*. [cit. 2015-04-26]. Dostupné z: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113363.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113363.pdf)
- European Commission – Government of Canada. 2008. *Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada economic partnership*. [cit. 2014-03-30]. Dostupné z: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/141032.htm>
- European Commission – Government of Canada. 2014. *Consolidated CETA Text*. [cit. 2015-03-30]. Dostupné z: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152806.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf)
- European Commission. 2015. *EU in the World: Index*. [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122532.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122532.pdf)
- European Commission. 2014. *CETA – Summary of the final negotiating results*. [cit. 2015-04-06]. Dostupné z: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc\\_152982.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf)
- Eurostat. 2011. *External and intra-EU trade. A statistical yearbook, Data 1958 – 2010*. [cit. 2014-06-15]. Dostupné z: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GI-11-001/EN/KS-GI-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GI-11-001/EN/KS-GI-11-001-EN.PDF)

- Government of Canada. *Technical Summary of Final Negotiated Outcomes. Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement*. [cit. 2014-03-30] Dostupné z: <http://www.documentcloud.org/documents/812782-ceta-final-negotiated-outcomes.html>
- Graziani, G. 2011. „What is new with the new trade policy of the EU?“. Pp. in Hubner, K. (ed.). *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*. Abingdon: Routledge.
- Guerin, S., Napoli, Ch. 2008. *Canada and the European Union: Prospects for a Free Trade Agreement*. [cit. 2014-06-09]. Dostupné z: <http://www.ceps.eu/book/canada-and-european-union-prospects-free-trade-agreement>
- Hage, R. 2011. *Changing Canada: Canada-European Union Free Trade*. [cit. 2015-04-25] Dostupné z: <http://labs.carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/sites/9/2011-05-hage.pdf>
- Woolcock, S. B. 2011. „European Union trade policy. The Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?“. Pp. in Hubner, K. (ed.). *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*. Abingdon: Routledge.



<b>Název</b>	<b>Laboratoř Evropské unie Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie</b>
<b>Editor</b>	Antal Jarolím
<b>Vydavatel</b>	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica
<b>Vydání</b>	první
<b>Počet stran</b>	118
<b>Sazba</b>	Sviták Martin
<b>Návrh obálky</b>	Horná Kristýna
<b>Redakční úprava</b>	Evropská komise – Úřad pro publikace
<b>Grafické úpravy</b>	Keilová Radka
<b>Tisk</b>	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica

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

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

© Evropská unie, 2015

© Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica – 2015

ISBN 978-80-245-2126-8

[www.vse.cz/oeconomica](http://www.vse.cz/oeconomica)  
[www.eshopoeconomica.cz](http://www.eshopoeconomica.cz)

**Online prezentace sborníku:**

<http://kse.vse.cz>

<http://ces.vse.cz>

<http://www.euhrou.cz>

<http://www.vlada.cz>



ISBN: 978-80-245-2126-8



**OECONOMICA**  
Nakladatelství VŠE