

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Filozofická fakulta
Katedra Politologie a evropských studií

Petr Žák

**Evropeizace české administrativy v období před
vstupem do Evropské unie**

Bakalářská diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Dan Marek, Ph.D., M.A.

OLOMOUC 2009

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury

V Olomouci dne 20. Března 2009

Petr Žák

Obsah

1. Úvod	4
2. Teorie Evropeizace	8
3. Vstup České republiky do Evropské unie	13
4. Reforma veřejné správy v České republice	15
5. Požadavky Evropské unie na veřejnou správu	16
6. Vláda	19
7. Institucionální zajištění harmonizace českého práva s právem ES	24
8. Vznik specializovaných orgánů na ministerstvech	27
8. 1. Příprava úředníků a problémy s ní spjaté	30
8. 2. Školení	33
8. 3. Personální růst ve státní správě	36
9. Parlament	39
9. 1. Poslanecká sněmovna	41
9. 2. Senát	42
10. Závěr	49
ANOTACE	52
11. PRAMENY A LITERATURA	53
11. 1. LITERATURA	53
11. 2. PRAMENY	58
12. Přílohy	61

1. Úvod

Předmětem mé bakalářské práce je analýza změn, kterými prošly české instituce a struktury v rámci integrace České republiky (ČR) do Evropské unie (EU). Pro celý komplexní proces změn používám termín „evropeizace“. Zaměřuji se na vládu, jednotlivá ministerstva a parlament. Nastíněn bude i vztah mezi zmíněnými strukturami, jejich interakce a rozdělení pravomocí v rámci integračního procesu. Rád bych poděkoval vedoucímu práce, Mgr. Danu Markovi, Ph.D., M.A., za cenné rady, zejména v oblasti komunikace s úřady a obsahu dotazníků.

Časově je práce vymezena obdobím mezi pádem komunistického režimu v roce 1989 a vstupem ČR do EU v roce 2004. Institucionální struktury vzniklé v tomto období nadále plní své funkce i po vstupu do EU, přičemž se jen změnil obsah jejich práce nebo název orgánu. V několika případech práce přesahuje rok 2004, jedná se o situace, kdy po vstupu do EU došlo k významným reorganizačním změnám, spojeným s popisovanými institucemi.

Téma evropeizace státní správy se v české literatuře zatím samostatně nevyskytuje, přesto lze využít existující literaturu jako východisko pro hlubší analýzu. Vstup ČR do EU je téma často diskutované, ač v odborné literatuře schází větší počet prací komplexně analyzujících tento historický proces. Prvním druhem literatury jsou paměti přímých aktérů, zde je velmi přínosná kniha od Pavla Teličky a Karla Bartáka *Kterak jsme vstupovali*, nejedná se o historickou analýzu ani detailní popis negociací v jednotlivých kapitolách, spíše zachycuje praktickou stránku integračního procesu a bezprostřední názory a postoje hlavních aktérů na straně EU i ČR, které tento proces svým způsobem utvářely. Druhým typem je politologicko-historická analýza z pera Dana Marka, jeho kniha *Od Moskvy k Bruselu* je první prací, komplexně a přehledně popisující vztahy mezi Československem na jedné straně a evropskými institucemi, počínaje Radou Evropy, na straně druhé, od počátku studené války po rok 2004. Téma mé práce se často úzce prolíná s reformou veřejné správy, souhrnný popis cílů a průběhu nejlépe poskytuje publikace Ministerstva vnitra *Reforma veřejné správy v České republice*, detailní pohled na problematiku, včetně dílčích problémů nabízí celá řada sborníků, např. *Reforma veřejné*

správy v teorii a praxi. Z hlediska institucionální adaptace je vhodná pravidelně několikadílná řada *Cesta do Evropské unie*, vydávaná Vládou ČR prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj. Dále *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES* od Naděždy Šiškové, kniha obsahuje několik kapitol o institucionálních aspektech integrace do EU, zejména v souvislosti s harmonizací práva. Ivana Witzová ve své knize *Důsledky vstupu České republiky do Evropské unie* poprvé souhrnně analyzuje možný dopad členství na ČR, pokrývá dopady na polity, politics i jednotlivé policy, dopadům na státní správu a instituce je ale věnováno jen několik odstavců, práce vznikla již v roce 1999 a mnoho informací má pouze spekulativní charakter.

V důsledku nepřilíš dostatečného zpracování v literatuře vychází moje práce z velké části z primárních pramenů. První část představují usnesení vlády, konkrétní legislativa, vládní koncepce a strategie, zprávy NKÚ, Národní programy přípravy na členství, vydávané pravidelně v letech 1999, 2000 a 2001, a dokumenty publikované k problematice státní správy a institucionálního zabezpečení země ze strany Evropské komise (dále jen EK). Druhá část vychází z komunikace s jednotlivými ministerstvy – poskytnuté interní analýzy, nařízení jednotlivých ministrů aj. Samostatnou část zdrojů tvoří interview s vysokými státními úředníky, cíleně byli preferováni ředitelé/členové odborů pro evropskou integraci a personální záležitosti.

Práce se člení na dva bloky. Část první, teoretická, popisuje teorii evropeizace jako východisko pro studium dopadů EU na kandidáty/členy, stručně popisují vstup ČR do EU, reformu veřejné správy, v jejímž rámci se velká část příprav uskutečňovala a souhrn požadavků EU, jež lze považovat za podmínky vstupu v oblasti administrativy. Druhá část analyzuje dopady integračního procesu na vládu a ústřední orgány státní správy – ministerstva. Prostor je také vyčleněn pro praktické dopady na úředníky v oblasti posilování evropských odborů a samotná školení v oblasti evropské integrace. V poslední části je popsáno zapojení parlamentu a jeho vliv a význam v integračním procesu. Na závěr jsou analyzovány výsledky a navrhnuty další možnosti zkoumání dané problematiky.

V oblasti metodologie a operacionalizace dat vycházím z analýzy primárních a sekundárních zdrojů. Změny, kterými prošly zmíněné instituce, jsou dobře postihnutečné a uchopitelné z hlediska teorie evropeizace. Důležitou součást tvoří zmíněné interview a dotazníky, rozeslané jednotlivým rezortům.¹ Dotazník spolu s otázkami byl rozeslán všem ministerstvům, Kanceláři Senátu a Úřadu vlády. Zcela neúspěšná byla komunikace s rezorty školství a kultury. Dotazník obsahoval i otázky, požadující po úřednících názor, na což nejsou ze zákona povinni odpovédět. Této možnosti využilo Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo financí a Ministerstvo zahraničních věcí. Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí sice odmítlo odpovédět, poskytlo ale možnost osobního setkání a rozhovoru s několika vyššími úředníky. V práci přednostně využívám kvalitativní analýzu, kvantitativní operacionalizace dat byla uskutečnitelná u personálního nárůstu úředníků daného rezortu v rámci přípravy na vstup do EU. Vymezení závislé a nezávislé proměnné je v kapitole o teorii evropeizace. V práci ověřuji několik hypotéz:

A) Míra evropeizace dané policy na evropské úrovni by se měla projevit i v institucionální a organizační struktuře rezortu, který má danou policy ve své kompetenci. Oblasti málo evropeizované, tedy v kompetenci členských států, by měly v těchto rezortech vykazovat nízké organizační změny, opakem jsou rezorty, které procesem integrace převedly určitou část kompetencí států na supranacionální orgán.

B) Institucionální reformy a evropeizace státní správy může být z hlediska teorie výsledkem dvou rozdílných hypotéz: a) vertikálním tlakem EU, tedy vlivem určité formy „*donucení*“ shora, b) samostatnou iniciativou vlády v kontextu sociologického institucionalismu dobrovolné socializace administrativy, dobrovolná iniciativa může jít i nad rámec požadavků EU a smluv, např. italské ministerstvo životního prostředí si založilo vlastní kancelář v Bruselu pro komunikaci s DG pro životní prostředí,² práce by měla odpovédět, jaká procedura dominovala v integračním procesu ČR.

¹ Viz Příloha 3. a 4.

² BARBIERI, Dario: *Europeanization of National Administrations: an Assesment of Italian Antitrust Authority and Environment Agency Cases*. Centre for European Studies, Oslo, ARENA Working Papers, 21, 2004, s. 12.

C) Rozdělení pravomocí a aktivita v rámci evropských záležitostí v předvstupním období měly vliv na postavení ústavních institucí ve zmíněné oblasti i po vstupu do EU. Slabé postavení Parlamentu ČR v evropských záležitostech v současnosti je tedy zapříčiněno mimo jiné i jeho nízkou participací na samotném integračním procesu v předvstupním období, spojenou s posilováním exekutivy v rámci integračního procesu.

D) Dynamika geneze organizačních a institucionálních struktur je podmíněna ideologickou orientací vlády, v případě vlády politických stran zaměřených proevropsky (podporující přesun kompetencí na supranacionální úroveň, ČSSD a KDU-ČSL), lze předpokládat vyšší aktivitu a vstřícnost, naopak u politických stran podporujících spíše mezivládní paradigma integrace lze předpokládat opačný postoj (ODS).

E) Historicky unitární státy, podporující mezivládní paradigma integrace, budují centralizované systémy řízení evropských záležitostí, např. Francie, Velká Británie, Dánsko, naopak „*profederalistické*“ státy, často historicky decentralizované, např. SRN, Itálie, Rakousko, Belgie, Nizozemí, preferují decentralizovaný model řízení evropských záležitostí, model ČR by se tedy měl nacházet ve středu, existuje zde zkušenost se silným centralismem komunistického režimu, u vzniku hlavních institucí stála mezivládně orientovaná ODS, ale v závěrečném období před vstupem vládla *profederalistická* ČSSD a KDU-ČSL.

2. Teorie Evropeizace

Teorie evropeizace je dynamicky se vyvíjející přístup ve studiu evropské integrace, zkoumající vliv Evropské unie (dále jen EU) na domácí instituce a jednotlivé policy, jeho počátky spadají do konce 80 let. 20. století, naplno se ovšem rozvinul až koncem 90. let. Existuje celá řada definic konceptu, Green-Cowles a Risse definují evropeizaci jako „vznik evropských standardů vlády, správy a normotvorby, které se šíří do národních systémů“, tato definice je široce přijímána, existují ale i jiné, např. Tanja Börzel pojímá evropeizaci jako proces, jímž se domácí policie stávají součástí evropského (tedy nadnárodního) policy-making, tento přístup tedy pojímá evropeizaci spíše jako přesun kompetenci na nadnárodní strukturu.³ Claudio Radaelli definuje evropeizaci: „Proces vzniku, šíření a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, způsobu vytváření rozhodnutí a sdílených norem a názorů, spojených primárně s EU...“⁴ Dle mého názoru je nejvýstižnější definice Lukáše Valeše: „Evropeizace je především standardizace – vytváření a prosazování evropských standardů.“⁵ Evropeizace s sebou nese i mnoho nejasností, první z nich je samotný pojem „evropeizace“, pod kterým si řada autorů představuje mnohdy rozdílné věci, druhým je jeho konkrétní metodologická aplikace. Např. nizozemský politolog Markus Haverland říká, že není možné určit, zda je změna na domácí úrovni opravdu výsledkem výlučného vlivu EU, či změnou domácí poptávky. Právě tato kritika je relevantní, neboť ve sledovaném období se jednak evropeizovala česká administrativa, souběžně ale probíhala reforma veřejné správy, jejíž kořeny nejsou spojeny jen se vstupem do EU.⁶ Obdobně varuje před přeceňováním vlivu EU na státy SVE Heather Grabbe ve své metodologické úvaze o možnostech aplikovat teorii evropeizace na státy východního rozšíření. Zdůrazňuje časté

³ RADAELLI, M. Claudio: *Whither Europeanization: Concept stretching and substantive change*. European Integration Online Papers, 2000, s. 3. Online: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (24. 2. 2009)

⁴ RADAELLI, M. Claudio: *Europeanization of Public Policy*. In: FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, M. Claudio (eds.): *The Politics of Europeanization*. OUP Oxford, 2003, s. 30.

⁵ VALEŠ, Lukáš: *Problematika EU v činnosti komunální politiky*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr - HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 387.

⁶ DANČÁK, Břetislav a kol.: *Evropeizace: Pojem a jeho konceptualizace*. In: DANČÁK, B. – FIALA, P. - HLOUŠEK, V.: *c. d.*, s. 17.

opomenutí globalizace a postkomunistické transformace, efekty obou jsou často nesprávně připisovány vlivu EU.⁷ Druhá nejasnost pramení z rozsahu, ve kterém evropeizaci chápeme. Kevin Featherstone rozlišuje čtyři druhy evropeizace. Prvním je evropeizace jako historický proces vytváření institucí a procesů typických pro západní Evropu. Druhým typem je evropeizace jako kulturní proces spojený s identitou, kulturou a vzorci chování, v tomto pojetí se často vyskytuje v antropologických studiích. Třetím typem je proces institucionální adaptace států na změněné podmínky způsobené vstupem do EU. Posledním jsou dopadové studie členství v EU na jednotlivé policy.⁸ Ve své práci pojímám evropeizaci v rámci třetího typu.

Konceptuálně používám pojem evropeizace jako vliv vstupního procesu na instituce a procesy, oproti druhé definici, pojímající evropeizaci jako přesun kompetencí na nadnárodní orgán. V naší literatuře není tento přístup zatím příliš rozvinutý, částečnou výjimku představuje článek Dana Marka a kolektivu o vzniku krajské samosprávy, kde je část, popisující vliv EU na genezi krajské soustavy, nebo analýzy evropeizace zahraniční politiky ČR.⁹ Naopak, v oblasti stranických systémů se koncept evropeizace užívá v české literatuře poměrně často.¹⁰ Tento přístup je aplikován také v právní vědě, kde je cílem analýza dopadů členství v EU na jednotlivá právní odvětví.¹¹ Bohatě je teorie rozvinuta v západní politologii, tamější literatura pokrývá všechny oblasti polity, policy i politics. Jistý deficit lze spatřovat v přílišné fixaci na studium EU-15 (většinou navíc úzce na EU-12). Velmi kvalitní kompilací je sborník *The Politics of Europeanization*, pokrývající širokou škálu studií od administrativy po zájmové skupiny. Přelomová monografie Christoha Knilla *The Europeanisation of National*

⁷ GRABBE, Heather: *Europeanization Goes East. Power and Uncertainty in EU accession process*. In: FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, M. C.: *c. d.*, s. 304-309.

⁸ FEATHERSTONE, Kevin: *In the name of Europe*. In: FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, M. C.: *c. d.*, s. 5-6.

⁹ LACH, Jiří – MAREK, Dan a kol.: *Decentralizace v České republice: Dopad rozšíření EU, politické strany a vznik krajů*. In: AUPO, *Politologica* 3, Olomouc, VUP 2004, s. 129-144.

¹⁰ Např. ŠARADÍN, Pavel (ed.) a kol.: *Volby do evropského parlamentu v České republice*. Olomouc, Peripleum 2004, 317 s., HLOUŠEK, Vít: *Proces evropeizace a politické strany v kandidátských zemích*. *Sociální studia*, 1, 2004, s. 83-108.

¹¹ V oblasti zahraniční politiky např.: SVÍTIL, Pavel: *Evropeizace české zahraniční politiky v souvislosti se vstupem do EU*. Praha, Oeconomica 2008, 20 s., z oblasti práva: kol. autorů: *Evropeizace skutkových podstat některých trestných činů*. Praha, Karolinum 2007, 172 s.

Administrations se pak zabývá výlučně státní administrativou ve Velké Británii a Německu a její adaptací na prosazování společné politiky životního prostředí. Přínos této monografie spočívá i přes úzkou specifikaci výzkumu v primárních zdrojích – autor provedl řadu rozhovorů s úředníky EK a jednotlivých státních administrativ, v jejím rozsahu a validitě uváděných dat.

Proces evropeizace lze v politologii zkoumat na třech úrovních. Prvním z nich je konkrétní policy, v tomto případě je nejčastěji zmiňováno zemědělství a životní prostředí, kde se víc jak 80% kompetencí přesunuje na nadnárodní orgán. Druhým přístupem je zkoumání politics, tím se rozumí vliv vize členství v EU nebo přímo členství na prosazování vlivu zájmových skupin nebo evropeizace politických stran a jejich elektorátu. Třetím přístupem je polity, tento přístup zkoumá vliv na vládu, ministerstva, veřejnou správu a soudy.¹²

Samotná teorie se nejdříve užívala pro dlouhodobější členy EU, postupně se však začíná aplikovat i na státy usilující o členství v EU. V takovém případě je zkoumáno, jaký vliv má EU na administrativu, jak se stát vyrovnává s požadavky na členství a jakým způsobem se tento proces odráží na institucionální struktuře.¹³ Nové státy, na rozdíl od EU-15, zasahuje evropeizace mnohem silněji a v nesrovnatelně rychlejším sledu, důvodem je podmínka aplikace celého *acquis*, a to ještě před vstupem do EU. Státy SVE musely procházet současně s integrací do EU složitou transformací na poli hospodářství a politických institucí. Východní rozšíření také neumožňovalo vyjednání jakýchkoli *opt-outs* ze smluv. Zmíněné podmínky, charakterem mnohem náročnější než u rozšíření předchozích, umožňují sledovat intenzivní proces evropeizace již v samotném předvstupním období. Důležitým rozdílem oproti EU-15 je také fakt, že evropeizace v EU-15 je oboustranný proces, EU ovlivňuje státní struktury, původem těchto vlivů jsou ale často samotné členské státy skrz EU, v rámci

¹² BORZEL, Tanja – RISSE, Thomas: *When Europe hits come Europeanisation and domestic change*. European Integration Online Papers, 2000, s. 3-5. Online: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (24. 2. 2009)

¹³ Kromě analýzy přístupu zemí SVE např. i Turecko a vliv přistoupení na tureckou administrativu, GÖKSEL, Asuman: *Europeanisation of Turkish Administrative System: Enlargement as a tool of Europeanisation*. Ankara, 2001, 24 s. Online: https://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/1st_yen_meet_papers/goksel2001.pdf (24. 2. 2009)

zemí východního rozšíření šel vztah jen jedním směrem – z EU na kandidáty, nikoli oboustranně.

Stávající teorie pracují s následujícím řetězcem: tlak evropských struktur na členy/přistupující státy – intervenující proměnné, ty mohou být vertikální, tj. směrnice, doporučení, stanoviska, pravidelné hodnotící zprávy, nebo horizontální, tj. domácí zkušenosti, nápodoba ostatních států – reakce na domácí úrovni.¹⁴ Z hlediska interpretace evropeizačních procesů existují dva myšlenkové přístupy. Racionalisté vidí v evropské integraci nové možnosti zisku moci a zdrojů, v důsledku toho se následně upravuje domácí úroveň politiky tak, aby bylo možno těchto cílů dosáhnout. Naopak sociologický institucionalismus vidí přejímání pravidel a norem jako proces socializace, viděný aktéry jako správný a legitimní.¹⁵ Ve své práci se pokouším analyzovat vliv předvstupního procesu na institucionální strukturu státu, Page a Wouters tvrdí, že právě státní správa je oblast, kde je vliv EU největší, což je posíleno vznikajícím společným modelem administrativy EU.¹⁶

Velké diskuze se vedou o vztah jednotlivých administrativ k sobě navzájem, zda lze v měřítku EU pozorovat konvergenci jednotlivých státních správ, či divergentní vývoj. Názorově se vymezily dva proudy vědců, noví institucionalisté vychází z premisy, že pokud existují stejné tlaky z evropských institucí a stejné problémy, je nevyhnutelná konvergence administrativních systémů. Opačný názor zastávají sociologičtí institucionalisté, v jejich pojetí sice existují totožné tlaky a problémy, každý systém je ale unikátním výsledkem historického procesu a specifického vývoje, proto bude užívat své stávající mechanismy.¹⁷

Z hlediska teorie evropeizace následně existuje kauzální vztah mezi stupněm kompatibility institucí státu s požadavky EU a velikostí tlaku, vyvíjeného na vládu kandidátské země, směřující k vyšší adaptaci. Čím

¹⁴ RADAELLI, M. Claudio: *Europeanization: Solution or problem?* European Integration Online Papers, 2004, 8, s. 6. Online: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> (28. 2. 2009)

¹⁵ CÍSAŘ, Ondřej: *Evropeizace a obhajoba zájmů*. In: DANČÁK, B. – FIALA, P. – HLOUŠEK, V.: *c. d.*, s. 55-59.

¹⁶ RADAELLI, M. C.: *Whither Europeanization: Concept stretching and substantive change*. s. 9.

¹⁷ KASSIM, Hussein: *Meeting the demands of EU membership: The europeanization of National administrative systems*. In: FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, M. C.: *c. d.*, s. 88-91.

nižší nesoulad evropských a státních institucí (inkompatibilita), tím větší by měl být tlak na adaptaci. Závislou proměnnou představuje česká administrativa, naopak nezávislou proměnnou je souhrnně EU, resp. její požadavky na administrativu, neformální požadavky vyplývající z jednotlivých oblastí policy atd. Grabbe uvádí jako příklad intervenujících proměnných vstupní negociace, strukturální finanční pomoc (fondy), twinningové projekty, aplikace *acquis*, hodnotící zprávy aj.¹⁸ Tento přístup k identifikaci proměnných v literatuře není ovšem jediný možný, sociologičtí a historičtí institucionalisté považují administrativu naopak za nezávislou proměnnou, která svými změnami formuje okolní prostředí.¹⁹ Podle mého názoru je druhý přístup možný použít spíše pro státy, které základní strukturu EU vytvářely než pro státy východního rozšíření, tedy pasivní adresáty podmínek přistoupení.

¹⁸ GRABBE, H.: *c. d.*, s. 312-318.

¹⁹ KNILL, Christopher: *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge University Press, 2001, s. 21-23.

3. Vstup České republiky do Evropské unie

Novodobé vztahy ČR a EU se začínají odvíjet od změny režimu po událostech v ČSSR na konci roku 1989. Je nutno zmínit fakt, že i před rokem 1989 existovaly formální vztahy mezi ČSSR a ES, byly však zásadně ovlivněny bipolárním rozdělením světa, ideologií a neochotou RVHP přiznat ES mezinárodněprávní subjektivitu a preferencí ES, směřující spíše k bilaterálním svazkům než smlouvám s RVHP, což RVHP zásadně odmítala kvůli potenciálnímu oslabení moskevského centra.²⁰

Po událostech ve střední a východní Evropě v letech 1989-1990 se otevřela možnost integrace těchto států do ES. Pavel Telička poznamenává, že integrační cíl členství v ES byl po změně režimu vyřčen bez jakékoli politické a ekonomické analýzy, čistě v idealistickém duchu „návratu do Evropy“. Klíčové ústavní instituce a političtí aktéři ani neměli hlubší informace o fungování a chodu ES.²¹

Pro potřeby práce lze rozlišit celkem tři fáze vstupu do ES/EU. První fáze pokrývá období let 1991-1997/1998. Její počátek je spojen s uzavřením tzv. Evropských asociačních dohod (dále jen ED) s ČSFR, Polskem a Maďarskem roku 1991. Česká a Slovenská republika pak opětovně uzavřely smlouvy na počátku roku 1993 (celým zněním *Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a ES a jejími členskými státy na straně druhé*). Význam těchto dohod spočívá v tom, že vysloveně slibují členství v EU, což není u asociačních dohod obvyklé.²² Je ale nutno zmínit, že cíl plného členství byl až do summitu v Essenu 1994 pojímán čistě jednostranně, a sice pro ČR. Tato fáze není zatím spojena s žádnými rozsáhlejšími institucionálními a legislativními dopady. Z institucí je založena Asociační rada jako nejvyšší rozhodovací orgán pro provádění ED (Rada přidružení, složena ze zástupců/členů vlády ČR a členů Rady ministrů a EK, čl. 105 ED), Asociační výbor (Výbor přidružení, složen z vyšších úředníků), a Asociační parlamentní výbor (poslanci Evropského parlamentu a Parlamentu ČR). S uzavřením ED se objevily i jisté požadavky

²⁰ MAREK, Dan: *Od Moskvy k Bruselu*. Brno, Barrister & Principal 2006, s. 17-71.

²¹ TELIČKA, Pavel – BARTÁK, Karel: *Kterak jsme vstupovali*. Praha, Paseka 2003, s. 9.

²² MÜLLER, David: *Cesta České republiky do Evropské unie*. In: FAJMON, Hynek (ed): *Cesta do Evropy*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2004, s. 24.

legislativního a technického charakteru, dohody totiž liberalizovaly obchod a odstraňovaly bariéry.²³ V návaznosti na ně musel být přijat legislativní balíček norem, upravující zejm. pravidla hospodářské soutěže, ochranu duševního, průmyslového a obchodního vlastnictví.²⁴ Tato fáze končí vydáním AVIS, čímž EK hodnotí kandidáty a doporučuje zahájit vstupní negociace. Formálně byl návrh schválen na summitu v Lucemburku v prosinci 1997.

Druhá fáze se vztahuje k období screeningu v letech 1998-1999 (tzv. technická fáze). Telička definuje screening jako: „*Analytické porovnávání stavu legislativy a praxe v kandidátské zemi s *acquis communautaire*, tedy souhrnem direktiv, nařízením a dalších norem, rozsudků, stanovisek, usnesení EU a smluv, jimiž je vázána.*“²⁵ V tomto období začíná intenzivní příprava na členství v EU na české straně (Národní programy přípravy ČR na členství v EU). Screening byl formálně ukončen v roce 1999, ale s novými právními předpisy ES pokračoval de facto i nadále prostřednictvím tzv. update-screeningu, kdy byli kandidáti jednou ročně detailně seznámeni se stavem legislativy společenství.

Třetí fáze pokrývá léta 1999-2003, jedná se o vlastní vyjednávání v rámci jednotlivých kapitol (tzv. negociační fáze), to souvisí i s největší aktivitou na straně veřejné správy v rámci adaptace, školení, nábory úředníků, parlamentní „legislativní smršť“ aj. Příčinou byla mimo jiné velmi kritická zpráva EK z konce roku 1998.²⁶ Jednání byla ukončena summitem v Kodani 12. a 13. prosince 2002 a završena podpisem přístupových smluv v Athénách 16. dubna 2003.

²³ Tamtéž, s. 19-20.

²⁴ MAREK, D.: *c. d.*, s. 108.

²⁵ TELIČKA, P. – BARTÁK, K.: *c. d.*, s. 26.

²⁶ MÜLLER, D.: *c. d.*, s. 36-37.

4. Reforma veřejné správy v České republice

Reformy spojené s přípravou ČR na vstup do EU nelze pojmut bez kontextu reformy veřejné správy, která probíhá od pádu komunistického režimu roku 1989 prakticky doposud. Zpočátku pod gescí Ministerstva práce a sociálních věcí a poté pod Ministerstvem vnitra.²⁷ Reforma měla dvě hlavní příčiny. První byl požadavek existence demokratického a právního státu, s čímž souvisí volená samospráva, princip subsidiarity, efektivnost, decentralizace a dekoncentrace, kterou komunistický režim neznal.²⁸ Druhým bylo právě zapojení do evropského integračního procesu. Reforma se skládá ze tří velkých oblastí: A) reforma územní správy - zrušení národních výborů, vznik okresních úřadů a jejich zrušení v roce 2002, samospráva obcí, vznik obcí s rozšířenou působností, které převzaly přeneseně výkon státní správy od zrušených okresů a později vznik VÚSC. B) Reforma ústředních orgánů státní správy a C) modernizace veřejné správy, spojená s rostoucími požadavky na kvalitu a efektivnost, přejímání části principů ze soukromého sektoru, nové pojetí správy jako služby veřejnosti, zavádění e-government apod.²⁹

²⁷ Národní vzdělávací fond: *Reforma veřejné správy*. 1998. Online: <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/zprava.htm> (24. 2. 2009)

²⁸ HOLZER, Jan a kol.: *Politický systém českých zemí 1848-1989*. Brno, MPÚ 2007, s. 140-175.

²⁹ O reformě veřejné správy např. VIDLÁKOVÁ, Olga: *Reformy veřejné správy*. Pardubice, Univerzita Pardubice 2000, 140 s. nebo MAREK, Jiří – PÁNKOVÁ, Markéta: *Reforma veřejné správy v České republice*. Praha, ministerstvo vnitra 2003, 65 s.

5. Požadavky Evropské unie na veřejnou správu

EU sama o sobě nemá konkrétní požadavky na organizaci veřejné správy, stejně tak není veřejná správa samostatné téma pro vstupní negociace. Vliv EU na reformu správy byl i přesto značný, delegace EK v Praze vyvíjela na vládu tlak, aby nepojímala reformu správy jen v mezích vytvoření VÚSC, stejně tak jejich samotný vznik byl do velké míry výsledkem tlaku EU na realizaci samosprávné regionální politiky v zemi.³⁰ Reforma probíhala také v úzké součinnosti s evropskými organizacemi EIPA a SIGMA.³¹ Mezi členskými státy se ale přesto vyvinul konsenzus o tom, jaké funkce by měla veřejná správa plnit. Lze identifikovat tři hlavní zdroje.

Prvním je dokument SIGMA z listopadu 1999 (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), obsahující hlavní principy správy, na kterých se shodly členské státy EU, spolu pak vytváří tzv. EAS, jehož cílem je konvergence správních systémů zemí EU (European Administrative Space), jsou jimi:

- Spolehlivost a předvídatelnost (právní jistota) – ve veřejné správě by měly existovat obecně závazné principy, týkající se přesného vymezení působnosti státní správy/samosprávy, mezd, kariérního postupu úředníků, ve vztahu k občanům férovosti a profesionality. ČR v tomto bodě zaostávala hlavně v absenci Zákona o státní službě a depolitizaci státní správy (č. 218/2002)
- Otevřenost a transparentnost – přístupnost informací občanům na základě zákona o svobodném přístupu k informacím a důsledná ochrana jejich osobních dat, v praxi se v podmínkách ČR projevuje např. zaváděním e-government, dostupností formulářů na webových stránkách úřadů atd.
- Odpovědnost – zavedení aspektů z fungování soukromé sféry, každý úředník by měl být za své rozhodnutí odpovědný, měl by ho umět

³⁰ LACH, Jiří – MAREK, Dan a kol.: *Decentralizace v České republice: Dopad rozšíření EU, politické strany a vznik krajů*. In: AUPO, Politologica 3, Olomouc, VUP 2004, s. 129-144.

³¹ EIPA – European Institute for Public Administration, Online: <http://www.eipa.nl/en/home/> (24. 2. 2008)

obhájit a v případě chyb nést odpovědnost, v praxi se projevuje pravidelnými audity, úřadem ombudsmana, kontrolními komisemi a výbory atd.

- účinnost a efektivita – státní správa by měla úsporně a efektivně využívat veřejné zdroje, tento požadavek obvykle vychází po srovnání státní správy se soukromým sektorem, který je obvykle výkonnější³²

Nepřímý vliv na státní správu mají dokumenty týkající se regionální a místní samosprávy. Evropská charta místní samosprávy byla schválena Radou Evropy v roce 1985 a ČR k ní přistoupila po úspěšné ratifikaci v roce 1999. Stanovuje obecné principy místní správy a samosprávy – volené zastupitelstvo, vlastní rozpočet, příspěvky od státu atd.³³ Charta byla dále doplňována úmluvami ošetřujícími zejména vztah cizinců a národnostních menšin k místní samosprávě.³⁴ V rámci regionální samosprávy byl návrh Charty regionální samosprávy vypracován již v roce 1996, jeho ratifikaci ale brání Francie, Španělsko a Německo.³⁵

Posledním zdrojem jsou judikatury jednotlivých vnitrostátních soudů a Evropského soudního dvora (ESD), které tyto principy spoluvytváří. I Kodaňská kritéria obsahují nepřímé požadavky na kvalitu veřejné správy: každý členský stát musí být schopen přijmout závazky vyplývající ze členství. Jde hlavně o odpovídající administrativní kapacity, zajišťující přijetí a vynucení *acquis communautaire*, s tím souvisí i nutnost zlepšení horizontální komunikace mezi jednotlivými rezorty, která po vstupu do EU nabývá důležitosti kvůli implementaci unijní legislativy a prosazování

³² OECD a EU: *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*. 1999, 84 s. Online: <http://www.fm.gov.lv/iaudits/FinalFinalDetailedReportEN.pdf> (24. 2. 2009)

³³ Asociace krajů České republiky: *Evropská Charta místní samosprávy*. Online: http://www.asociacekrajů.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=69290 (24. 2. 2009)

³⁴ Úmluva o účasti cizinců v politickém životě na místní úrovni 1997 (Convention of Participation of Foreigners in Public Life at Local Levels), 1998 Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin a Evropská Charta regionálních nebo menšinových jazyků (Framework Convention for the Protection of National Minorities and European Charter for Regional or Minority Languages), POMAHAČ, Richard: *Regiony*. In: PAVLÍČEK, Václav (ed.): *Suverenita a evropská integrace*. Praha, PF UK 1999, s. 175-188.

³⁵ FÜGNEROVÁ, Eugenie: *EVROPA: Osud Charty regionální samosprávy*. Neviditelný pes, 16. Června 2008. Online: http://neviditelnypes.lidovky.cz/evropa-osud-charty-regionalni-samospravy-fi1-p_zahranici.asp?c=A080715_132021_p_zahranici_wag (24. 2. 2009)

národních zájmů.³⁶ Obdobným nepřímým vodítkem je také Bílá kniha, schválená Evropskou radou na zasedání v Cannes 26-27. července 1995. Bílá kniha má nezávaznou (jde o detailní návod, nicméně přístupujícími státy velmi ceněný) a obecnou (není zaměřena na konkrétní stát) povahu, ve svém obsahu analyzuje veškerou legislativu spojenou se čtyřmi základními svobodami a možný postup její harmonizace. Druhá část navrhuje vznik potřebných institucí (např. Úřad pro výměnu informací).³⁷ Ke stejným závěrům dospěla i Evropská rada na summitu v Madridu 1995, kde konstatovala nutnost reformy správního systému pro vstup do EU.³⁸

Taisia Čebišová v souvislosti s EU shrnuje hlavní požadavky na reformu správy: depolitizace, kdy v rámci služebního zákona přebírá jmenovací pravomoci generální ředitel státní správy, stabilizace, úzce vázaná na první pojem a zlepšení platů, reagující na nízké platové ohodnocení a v důsledku toho odchod schopných zaměstnanců do soukromého sektoru.³⁹

Proces evropeizace začíná už tím, že ČR přijala za své zmíněné dokumenty, společné členským státům EU. Počátek procesu evropeizace tak v ČR začíná již po pádu komunistického režimu, prvními kroky byly Evropské dohody (ED) se státy SVE a peníze z fondů PHARE, později také ISPA a SAPARD. Obě skutečnosti kladly na přístupující státy požadavek vytvoření struktur schopných přijímat peníze z fondů a naplňovat podmínky a závazky z ED, stejně tak státy SVE získávaly první praktické zkušenosti s žádostmi o evropské fondy a komunikací s bruselskou administrativou.

³⁶ MAREK, Jiří – PÁNKOVÁ, M.: *c. d.*, s. 11.

³⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj: *Cesta do Evropské unie. Svazek č. 2. Institucionální zabezpečení integrace České republiky do Evropské unie*, Praha 1996, s. 39-40. Online: <http://old.mmr.cz/index.php?show=000026001001> (24. 2. 2009)

³⁸ AGENDA 2000, kapitola 4. Administrativní způsobilost zavádět Acquis, Komise 1997. Online: <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/eu13.pdf> (24. 2. 2009)

³⁹ ČEBIŠOVÁ, Taisia: *Problémy a tendence úřednického práva*. In: GOSPIČ, Jiří – VOSTRÁ, Lenka: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Pelhřimov, Nakladatelství Aleš Čeněk 2003, s. 149-161.

6. Vláda

Základem institucionálních a organizačních změn státní správy, exekutivy i legislativy je Evropská dohoda, zakládající přidružení mezi ES a členskými státy na straně jedné a ČR na straně druhé ze 4. října 1993, tato dohoda zajišťuje institucionální spolupráci s EU před vstupem a zavazuje ČR k provedení reforem správy a transpozice legislativy ES do právního řádu ČR. Masivní příprava Vlády ČR pak začíná v rámci Přístupového partnerství, kdy ČR předložila v Bruselu roku 1998 Národní program přípravy ČR na členství v EU. Tento dokument je zcela klíčový a představuje jádro postupné adaptace ČR na členství EU, a to nejen v institucionální oblasti. Stejně programy byly postupně vydány v roce 1999, 2000 a 2001. Od roku 2002 byl Národní program nahrazen Souhrnem zbývajících úkolů ČR pro vstup do EU. Základem pro Národní plán jsou jednoduché aproximační strategie, vypracované odpovědným ministerstvem za každou kapitolu.⁴⁰

Pokud bychom se věnovali prvotním přípravám na členství ČR v EU, jde o dvě vládní usnesení. První z roku 1991 (č. 396/1991, vláda ČSFR), které doporučuje porovnávat navrhovanou legislativu s právem ES, aby nově přijímané zákony již byly slučitelné s právem ES. Ivana Witzová označuje zmíněné nařízení za pouhou „*politickou deklaraci*“, která v praxi nefungovala.⁴¹ I přes svůj politický charakter mělo usnesení jistý přínos, poprvé stanovilo kritéria a měřítka pro určení míry slučitelnosti českého práva s právem ES. Příloha k usnesení obsahuje i nařízení přihlížet k možným legislativním záměrům ES v budoucnosti. Druhé je rozhodnutí vlády z 3. března 1993 č. 97, toto usnesení ještě neobsahuje institucionální reformy a jedná se spíše o uložení úkolu členům vlády analyzovat možnosti sblížování technických předpisů ČR s technickými předpisy ES. Dozor a koordinace této činnosti byly svěřeny Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, spadající pod gesci Ministerstva hospodářství. Rozhodnutím ministra hospodářství se zmíněný úřad změnil na Komisi pro sblížování technických předpisů ČR s technickými předpisy

⁴⁰ Národní programy přípravy České republiky na členství v Evropské unii za roky 1999, 2000 a 2001.

⁴¹ WITZOVÁ, Ivana: *Důsledky vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2000, s. 24.

EU, členy byli vyšší úředníci, jmenovaní do funkce svým ministrem. Činnost komise spočívala v poradenství vládě v oblasti legislativy ES a její slučitelnosti s vnitrostátní legislativou.⁴² Ministři také dostali za úkol monitorovat situaci v členských státech ES a připravit možnosti sblížení norem z právního a ekonomického hlediska. Toto usnesení nemá větší význam, což potvrzuje i usnesení vlády ze dne 20. října 1993 č. 580, které konstatuje téměř nulové výsledky.⁴³

Až usnesení vlády ze dne 4. května 1994 č. 237 ukládá ministrovi zahraničí navrhnout možný způsob institucionálního zajištění přípravy ČR na vstup do EU.⁴⁴ Ministerstvo zahraničí také v celém předvstupním období zodpovídalo za různá školení státních zaměstnanců, přednášky a poradenství jednotlivým rezortům.⁴⁵

Klíčové je usnesení ze dne 9. listopadu 1994 č. 631 o institucionálním zajištění procesu integrace České republiky do EU, včetně harmonizace právního řádu České republiky s právním řádem ES/EU.⁴⁶ Vládní usnesení nařizuje ministrům vytvořit na svých ministerstvech specializovaná pracoviště pro záležitosti evropské integrace, případně zahrnout agendu EU do zahraničních odborů. Tímto vládním rozhodnutím vzniká od 1. ledna 1995 Výbor vlády pro evropskou integraci, složený z premiéra, jednotlivých ministrů (relevantních pro danou problematiku) a nestálých členů.⁴⁷ Tento výbor určuje obecnou politickou linii a má nejvyšší rozhodovací pravomoc ve vztahu k provádění Evropské dohody a později k přípravě na členství v EU. Setkání výboru se konala průměrně jednou za dva měsíce, dokumenty obecné povahy předkládal ministr zahraničních věcí, odborné pak jednotliví ministři. Výbor pak svá rozhodnutí postoupil Pracovnímu výboru, který vypracoval konkrétní řešení. Výboru zpočátku předsedal ministr zahraničí (1995-1999 Jan Kavan), od roku 1999 převzal

⁴² Ke statutu Komise, Ministerstvo pro místní rozvoj: Cesta do Evropské unie: *c. d.*, s. 68-69.

⁴³ Vládní usnesení dostupné online na http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ Dopis od Ing. Miloslava Müllera, ředitele Kabinetu ministra financí, 21. Října 2008 (Archiv autora).

⁴⁶ Vládní usnesení dostupné online na http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

⁴⁷ Např. guvernér ČNB, předseda českého statistického úřadu, dle potřeby a projednávané agendy

předsednictví premiér, což je hodnoceno jako posílení výboru, ministr zahraničí se stal místopředsedou výboru.⁴⁸ Pavel Černoch k vládnímu výboru poznamenává, že jeho relevantnost byla značně okleštěna „*nízkou mírou znalosti evropských otázek mezi jeho členy*“, kterou kompenzuje následující instituce.⁴⁹

Druhý zřízený výbor byl Pracovní výbor pro provádění evropské dohody. Výboru předsedal náměstek ministra zahraničí a členy byli vyšší úředníci ministerstev, orgánů státní správy a ČNB (náměstci, ředitelé odborů), jmenování ministrem zahraničí na návrh členů vlády. Scházel se na Ministerstvu zahraničních věcí. Tento výbor měl k dispozici ještě různé pracovní skupiny expertů (celkem až 32, aktivní dle potřeby, korespondovaly s negociačními kapitolami).⁵⁰ Výbor zasedal častěji a de facto připravoval podklad pro jednání Výboru pro integraci do EU, navrhoval reformy ministerstev, personální, institucionální aj. změny. Mimo institucionální a legislativní koordinace přípravy na členství měl tento výbor na starost i informování veřejnosti a zvyšování obecného povědomí o EU mezi obyvatelstvem, k tomu byl ustaven mezirezortní Poradní výbor pro naplňování komunikační strategie.⁵¹ V rámci MZV pak byla vytvořena Rada pro komunikační strategii, která byla hlavním centrem propagace informací o EU. Lze říci, že tento výbor měl nejdůležitější roli – vytvářel jednotlivé národní programy, připravoval návrhy vládnímu výboru a měl na starosti jejich konkrétní realizaci.

Obecný pokyn k vytvoření Národního programu vydal Výbor vlády pro evropskou integraci, zadání dostal Pracovní výbor, který přes jednotlivé odbory pro evropskou integraci na ministerstvech shromáždil data, výsledek se opět vrátil do Pracovního výboru, který ho předal výboru na ministerské úrovni.

⁴⁸ ORT, Alexandr: *Česká zahraniční politika*. Plzeň, Nakladatelství Aleš Čeněk 2005, s. 327.

⁴⁹ ČERNOCH, Pavel: *Česká integrační politika*. In: PICK, Otto – HANDL, Vladimír (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993-2004*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004, s. 19.

⁵⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj: *Cesta do Evropské unie. Svazek č. 2. Institucionální zabezpečení integrace České republiky do Evropské unie*, Praha 1996, s. 39-40. Online: <http://old.mmr.cz/index.php?show=000026001001> (24. 2. 2009)

⁵¹ CHATARDOVÁ, Marie: *Komunikační strategie České republiky před vstupem do Evropské unie*. In: BROKL, Lubomír (ed.): *Poslanci, Senátoři a vstup ČR do Evropské unie*. Praha 2001, s. 43-45.

Ve vládním výboru se střetávaly dvě ideové skupiny, první byla skupinu kolem premiéra Václava Klause a tvrdého jádra ODS a části ODA, ta byla velmi euroskeptická a už před podáním žádosti o členství ČR v EU se o evropském integračním procesu vyjadřovala jako „*centralistické, byrokratické a levicové*“ konstrukci. Druhou skupinou bylo Ministerstvo zahraničí, pozitivněji nahlížející na EU a podporované Václavem Havlem. Tento spor symbolicky vyvrcholil v samotné formulaci české žádosti o členství, kdy Ministerstvo zahraničí prosadilo svou pozitivněji laděnou žádost, kterou Klaus kritizoval.⁵² Situace se změnila po volbách 1998 a dále 2002, kdy se ČSSD oprostila od tzv. opoziční smlouvy a byla zlepšena koordinace kroků premiéra, ministra zahraničí a hlavního vyjednavče, úloha Hradu se oproti tomu obrátila, když byl zvolen prezidentem ČR Václav Klaus.

Z rozhodnutí Pracovního výboru pak byla založena Pracovní skupina expertů, která připravovala podklady pro Pracovní výbor. Pracovní skupiny vznikaly dle oblastí integrace, kterou měly řešit. Každá oblast integrace dostala latinskou číslici (např. I. volný pohyb zboží, II. poskytování služeb, III. volný pohyb pracovníků atd.), podle toho se jmenovaly jednotlivé expertní skupiny. Složením šlo o odborníky z daných oblastí, výbor také spolupracoval s externisty.⁵³ Poslední pilířem institucionální adaptace byl vznik negociačního týmu, který od vlády dostával mandát k jednání s EU.

Práce Výboru pro evropskou integraci se zintenzivnila až 7. října 1998,⁵⁴ kdy bylo upřesněno jeho složení, náplň a jednacích řád. Výbor měl 12 členů, jeho úkoly by šlo shrnout takto: obecný směr jednání, zajištění screeningů, řeší mezirezortní spory, sledování harmonizace právního řádu ČR s právem ES, spolupráce se senátními a sněmovními výbory pro evropskou integraci, adaptace jednotlivých resortů a dohled nad finanční pomocí EU pro přípravu na členství. Předsedou se nově stává místopředseda vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku (po volbách 1998, Egon Lánský), výbor se schází zpravidla jednou za dva měsíce, jinak dle

⁵² Tamtéž, s. 20.

⁵³ Ministerstvo pro místní rozvoj: Cesta do Evropské unie. Svazek č. 2. *Institucionální zabezpečení integrace České republiky do Evropské unie*, Praha 1996, s. 39-40. Online: <http://old.mmr.cz/index.php?show=000026001001> (24. 2. 2009)

⁵⁴ Vládní usnesení dostupné online: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

potřeby.⁵⁵ Výbor byl také hlavním orgánem, udělujícím negociační mandát, z toho pak vyplývaly problémy. Výbor se scházel relativně málo (viz výše), v důsledku toho dle Pavla Teličky vznikl stálý problém šíře mandátu pro negociace, zejména pokud šlo o závazky v plnění směrnic.⁵⁶ Druhý problém zmiňuje Witzová, vyjednávacímu týmu byl sice udělen v dané věci mandát, daný závazek ale nebyly vláda a parlament schopny dodržet.⁵⁷

Výbor vlády pro evropskou integraci byl pak roku 2001 transformován na Radu vlády pro evropskou integraci a počet členů navýšen na 13. Rada převzala pravomoci a úkoly předchozího orgánu i s jeho složením.⁵⁸ Pracovní výbor pro provádění evropské dohody se pak transformoval na Pracovní výbor pro integraci České republiky do EU. Personální složení opět neprošlo téměř žádnými změnami. Byl zřízen Sekretariát rady, který připravoval podklady a organizační zajištění obou orgánů.

V polovině 90. let se tedy ustálila vládní struktura pro komunikaci s EU, mezirezortní komunikaci a adaptaci ústředních orgánů státní správy, jejími pilíři byly: Výbor vlády pro evropskou integraci, Pracovní výbor pro provádění ED, pracovní skupiny expertů a negociační tým. Na příkladu vlády lze tvrdit, že evropeizace vede k velkému posílení exekutivy: vznik nových institucí v rámci vlády a ostatních orgánů ústřední správy, rostoucí role premiéra jako reprezentanta země na unijních jednáních Evropské rady (to samé platí pro jednotlivé ministry v Radě ministrů), personální a odborné posílení, kontrola nad zastoupením země v Bruselu aj., jak dále uvidíme, Parlament ČR zdaleka nebyl tak poznamenán procesem evropeizace jako vláda.

⁵⁵ Viz JŘ Výboru pro evropskou integraci, Tamtéž.

⁵⁶ TELIČKA, P. – BARTÁK, K.: *c. d.*, s. 32-34.

⁵⁷ WITZOVA, I.: *c. d.*, s. 31.

⁵⁸ Tamtéž.

7. Institucionální zajištění harmonizace českého práva s právem ES⁵⁹

Povinnost harmonizace práva vyplývá z Evropské dohody (ED), která ve své podstatě zavádí do českého práva prvky práva komunitárního. Ve vazbě na liberalizaci obchodu bylo nutné přijmout v oblastech podnikání a hospodářské soutěže (čl. 36) identickou legislativu užívanou v ES. V intervalu následujících tří/pěti let od uzavření dohody ED přímo vyjmenovává oblasti, kde musí být české právo identické, případně podobné právu ES.⁶⁰ Vláda tak přednostně promítala hlavně legislativu, vysloveně obsaženou v ED a Bílé knize.

Za harmonizaci práva odpovídal Odbor kompatibility s právem ES při Úřadu vlády, zřízený zmíněným usnesením z 9. května, úzce spolupracující s Ministerstvem spravedlnosti, odpovědným za rozdělení *acquis* mezi jednotlivé rezorty.⁶¹ Tomuto orgánu předcházela Komise pro sblížování technických předpisů ČR s technickými předpisy EU (ještě v rámci rozhodnutí ministra hospodářství).⁶² Z hlediska EU na transpozici legislativy dohlížel Úřad pro technickou pomoc a výměnu informací TAIEX.⁶³ Úřad byl na základě zákona č. 272/1996 Sb. převeden i s Úřadem pro legislativu a veřejnou správu pod gesci Ministerstva spravedlnosti., které společně odpovídaly za ISAP (Informační systém pro aproximaci práva). V roce 1997 se odbor transformuje na odbor kompatibility s právem ES, který je od roku 1999 opět součástí Úřadu vlády. Právníci z Odboru pravidelně zasedali ve Výboru pro evropskou integraci a zastoupení byli také v každé mezirezortní skupině. Odbor kompatibility se skládá z:

⁵⁹ Pojmy jako harmonizace, aproximace a transpozice jsou v české literatuře často zaměňovány, EK i vlády ČR je ale jasně odlišuje: *aproximace* je postupné sblížování práva, *transpozice* je zaměřena na vyvolání stejných účinků, jako má právo ES, jde tedy o směrnice, *harmonizace* je doslovné převzetí komunitárních aktů, *adaptace* znamená postupné sladování práva, lze použít synonymum aproximace

⁶⁰ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda: *Základní otázky sblížování českého práva s právem ES*. Praha, Codex Bohemia 1998, s. 43-46.

⁶¹ Struktura, historie a funkce Odboru kompatibility s právem ES/EU na ww.vlada.cz (24. 2. 2009)

⁶² Ministerstvo pro místní rozvoj: *Cesta do Evropské unie. Svazek č. 2. Institucionální zabezpečení integrace České republiky do Evropské unie*, Praha 1996, s. 24. Online: <http://old.mmr.cz/index.php?show=000026001001> (24. 2. 2009)

⁶³ Dopis od Ing. Miloslava Mullera, ředitele Kabinetu ministra financí, 21. Října 2008 (Archiv autora).

1. Analyticko-konzultačního oddělení – posuzuje možnost slučitelnosti předpisu ES s naším právním řádem, tyto podklady pak předkládá Legislativní radě vlády, jeho pravidla vymezena usnesením vlády ze dne 19. března 1998, č. 188, v popisu práce má také poradenskou činnost pro jednotlivé rezorty.
2. Oddělení informací kompatibility s právem ES – datová základna, systém ISAP (Informační systém pro aproximaci práva), informuje ministerstva, parlament a vládu o nutnosti implementace, data pak poskytuje Evropské komisi.
3. Koordinačního a revizního centra – v předvstupním období koordinovalo překlady a vytváření českého znění jednotlivých předpisů, v současnosti pokračuje v právnícko-lingvistické činnosti.
4. Oddělení pro legislativní proces EU – monitoruje dopad přijímaných předpisů ES na český právní řád.

Z hlediska implementace práva ES je rozhodující usnesení vlády z 15. listopadu 1999 č. 1212 o Metodických pokynech pro zajišťování implementace práva ES, gesce za přípravu připadla na nejvyšší úrovni na Sekci místopředsedy vlády a předsedu Legislativní rady vlády. V rámci Pracovního výboru pro provádění evropské dohody se rozdělí gesce za jednotlivé části práva ES mezi jednotlivá ministerstva (gestor), vybraný gestor pak zajistí provedení transpozice, organizační změny i veškerá nutná opatření s tím spojená. V případě, že se nenajde gestor pro určitý předpis ES, rozhodne předseda legislativní rady vlády a předloží takové rozhodnutí Výboru pro evropskou integraci k potvrzení.⁶⁴ Z procesního hlediska rozhodl Odbor kompatibility vlády ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti o příslušné gesci. Na ministerstvu byl vypracován návrh, který se po dokončení odeslal vládě (Odbor kompatibility) k připomínkovému řízení. Dále došlo ke konzultaci se sněmovním Výborem pro evropskou integraci, kde do procesu velmi často zapojoval Parlamentní institut. Poté prošel zákon obvyklým legislativním procesem.⁶⁵

⁶⁴ Vládní usnesení dostupné online: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

⁶⁵ Systém aproximace práva viz příloha č. 5.

Ani oblasti harmonizace práva se nevyhnul problém resortismu, velký počet oblastí určených k harmonizaci měl mezirezortní charakter, vyžadující spolugestorství více ministerstev, nezářídka docházelo k případům, kdy spory ohledně gesce nad přenesením části komunitárního práva musel řešit Výbor vlády pro evropskou integraci.⁶⁶

⁶⁶ WHELANOVÁ, Markéta: *Aproximace práva: překážky na cestě harmonizačního úsilí*. Integrace, 12. 10. 2001. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=421 (28. 2. 2009)

8. Vznik specializovaných orgánů na ministerstvech

Z hlediska institucí lze přípravu na ministerstvech rozdělit na 3 fáze: Do roku 1998 se problematika EU samostatně nevyskytuje, pokud ano, je součástí Odboru zahraničních vztahů (Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo dopravy již od roku 1992), případně ji má na starosti jednotlivec (např. zmocněnec ministra pro přijetí do EU na Ministerstvu životního prostředí), nebo speciálně ustavené skupiny (poradní skupina na Ministerstvu vnitra), ty se většinou skládaly z ředitelů odborů, náměstků ministra, s možným přizváním externích odborníků. Výběr členů probíhal dle konkrétní relevance jednotlivé části ministerstva pro problematiku vstupu do EU. V této fázi je viditelná euroskeptická politická linie vlády v čele s premiérem Václavem Klausem (ODS, ODA a KDU-ČSL), EU opakovaně kritizovala absence speciálních oddělení pro evropskou integraci na jednotlivých rezortech, pokud EK vyslala odborníka, který měl danému rezortu pomoci, byl vládou i úmyslně (dle některých) přehlížen.⁶⁷ Alexandr Ort k tomu píše: „*Pod vedením Václava Klause se koncepce zahraniční politiky ve vládě nikdy neprojednávala zřejmě v domnění, že trh vše vyřeší.*“⁶⁸

Druhá fáze spadá do let 1998-1999. Vznikají odbory pro evropskou integraci, početně v řádu jednotlivců, na počátku složený průměrně ze 2-7 lidí, po vstupu přejmenovány na Odbory pro EU. Na specializovaných odborech ministerstev mohou vznikat i speciální oddělení pro evropskou integraci (např. na MŽp v odboru ochrany vod byla zřízena 1999 dvě oddělení pro evropskou integraci). Obrat měl své příčiny ve vládních změnách, aktivita na jednotlivých rezortech začíná po pádu Klausovy koaliční vlády a nástupu vlády Josefa Tošovského a následně vlády ČSSD Miloše Zemana. I EK ocenila, že komunikace a vztahy Praha – Brusel se od roku 1998 nebývale zlepšily, jednání dostala zcela novou dynamiku.⁶⁹ Změnu lze uvést na příkladu ministra zahraničí, kterým se stal v úřednické vládě historik Jaroslav Šedivý, netající se svým eurooptimismem. Následná

⁶⁷ ČERNOCH, Pavel: *Česká integrační politika*. In: PICK, Otto – HANDL, Vladimír (eds.): *c. d.*, s. 23.

⁶⁸ ORT, A.: *c. d.*, s. 315.

⁶⁹ ČERNOCH, Pavel: *Česká integrační politika*. In: PICK, Otto – HANDL, Vladimír (eds.): *c. d.*, s. 23-24.

menšinová vláda, vzešlá z předčasných voleb 1998, na linii úřednické vlády ve vztahu k EU navázala, projevílo se to již v programovém prohlášení vlády, kde členství v EU nebylo viděno jako strohá nutnost, nýbrž šance na budování společné „demokratické, prosperující a mírové Evropy“, z organizačního hlediska bylo významné ustavení funkce místopředsedy vlády pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který měl na starosti zaostávající mezirezortní koordinaci ministerstva vnitra, obrany a zahraničí v návaznosti na přípravy ke členství v EU a NATO.⁷⁰ ČR také více kooperovala s Radou Evropy, kterou vlády Václava Klause přehlížely a nepovažovaly za relevantní. Vláda také schválila vůbec poprvé v roce 1999 oficiální koncepci české zahraniční politiky, předchozí vlády to nikdy nepovažovaly za nutné. V roce 1999 byl také vyřešen status hlavního vyjednavče pro vstup do EU, jímž se stal Pavel Telička, jmenovaný státním tajemníkem a prvním náměstkem ministra zahraničí.

Samostatnou výjimku tvoří Ministerstvo zemědělství, kde vznikl Odbor evropské integrace již v roce 1997, na jeho chodu se podílelo zhruba 20 lidí, nepřímá až 200, druhou výjimku tvoří Ministerstvo obrany, kde nevznikl žádný odbor pro EU, nicméně byl zřízen v Sekci obranné politiky a strategie referát EU pro realizaci ES DP.⁷¹ Tento fakt je zapříčiněn primárním právem ES, kdy je unifikace legislativy v kultuře, zdravotnictví a školství dle čl. 126, 127 a 129 smlouvy o založení ES vyloučena.⁷²

Od roku 2003 vznikají Koordinační skupiny, tyto skupiny zajišťují stanoviska pro jednání v Radě ministrů za jednotlivé rezorty. Personálně se skládají z ředitelů odborů, jejich zástupců, předsedá jim většinou náměstek ministra nebo ředitel Výboru pro EU (záleží na vůli ministra, příklad příloha č. 3. Vnitro). Tyto skupiny vznikají v reakci na vládní usnesení č. 427 ze dne 28. dubna 2003 k „Návrhu na Institucionální zajištění členství České

⁷⁰ ORT, A.: c. d., s. 304-310. Místopředsedou vlády, odpovědný za zmíněnou oblast, se stal Egon Lánský

⁷¹ Informace poskytnuté Vladimírem Lukovským z Tiskové a informační služby Ministerstva Obrany ČR, elektronický dopis 12. 11. 2008 (Archiv autora).

⁷² KOHOUT, Alexej: *Přizpůsobení českých právních předpisů právu Evropských společenství a některé systémové aspekty*. In: PAVLÍČEK, V. (ed.): c. d., s. 139-157.

republiky v Evropské unii“. Scházejí se na jednotlivých rezortech dle potřeby, nejčastěji na MŽp a Mze, a sice na začátku každého týdne.⁷³

V předvstupním období se objevila myšlenka vzniku samostatného Ministerstva pro evropské záležitosti, nakonec nerealizovaným. Ministerstvo mělo koordinovat postoje jednotlivých ministerstev v EU a zároveň by převzalo hlavní odpovědnost za aplikaci *acquis*. Tento krok se jeví jako pozitivní zejména kvůli nedostatkům v mezirezortní komunikaci, Hussein Kassim uvádí jako jeden z nejobvyklejších dopadů evropeizace právě vznik orgánu, specializovaného čistě na koordinaci postojů jednotlivých rezortů.⁷⁴ Takový orgán podle mého názoru zatím v ČR není dostatečně zastoupen. Ke vzniku ministerstva pro záležitosti EU přistoupilo např. Estonsko a je obvyklé i ve státech EU-15, role ministerstva je však hodnocena rozporuplně a patří spíše mezi slabé rezorty.⁷⁵

⁷³ Rozhovor na Ministerstvu životního prostředí s Ing. Říhovou, 23. Října 2008 (Archiv autora).

⁷⁴ KASSIM, Hussein: *c. d.*, s. 90-98.

⁷⁵ Velká Británie, Irsko, Francie, v předvstupním období mělo Estonsko

8. 1. Příprava úředníků a problémy s ní spjaté

Pavel Telička problém shrnuje: „*Pokud máme někde slabiny, je to ve státní správě. Tato oblast si zaslouží modernizaci. Ne všude byla této otázce věnována pozornost. Potřebujeme systematicky vzdělávat úředníky státní správy.*“⁷⁶ Většina ministerstev začala důsledné školení poměrně pozdě, až rozhodnutím vlády ze dne 25. srpna 1999 č. 841.⁷⁷ Do této doby probíhala školení zhruba od začátku roku 1999, ovšem plně v kompetenci konkrétního ministra. Na základě negativních zpráv a hodnocení byl projekt školení reformován, resp. zpřísněn. EK obecně kritizovala politizaci správy na nejvyšších úrovních (náměstci), vysokou fluktuaci schopných pracovníků do soukromého sektoru, zapříčiněnou nízkým platovým ohodnocením, absencí služebního zákona a nízkou kvalitou státní správy.

I když jsou rezorty v dotaznících hodnoceny relativně pozitivně, např. Ministerstvo dopravy: „*Ministerstvo dopravy uplatňovalo důslednou školící politiku. Vedoucí zaměstnanci měli školení v rozsahu 12 hodin, ostatní jen 8 hodin. Školení bylo pro všechny zaměstnance povinné.*“⁷⁸, namátkové kontroly zjišťovaly v celém předvstupním období závažné nedostatky. Obecně je hodnocena nejhůře kvalita úředníků, z toho plynoucí nepochopení dokumentů EK, špatně vyplněné Poziční dokumenty (dotazníky z EK daným rezortům), velmi zaostávající kvalita výstupů v angličtině, a to jak v mluvené, tak psané formě aj.⁷⁹ V oblasti jazykové přípravy existovalo sice nařízení, že od určité platové kategorie musí úředníci složit zkoušku z anglického jazyka na úrovni 3 evropského referenčního rámce, vztahovalo se ale na menšinu zaměstnanců a bylo možné ji odložit až na rok 2005.⁸⁰ Příkladem je Ministerstvo spravedlnosti, které poukazuje na problém, který se táhne z předvstupního období až do současnosti, a to často katastrofální neznalost evropského práva mezi soudci

⁷⁶ Rozhovor s Pavlem Teličkou: *Bylo by chybné házet flintu do žita?* Veřejná správa, č. 1, 2001. Online: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2000/0001/1roz.html> (24. 2. 2009)

⁷⁷ Vládní usnesení dostupné online: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

⁷⁸ Dopis z Ministerstva a dotazník (Archiv autora).

⁷⁹ Ministerstvo zahraničních věcí ČR: *Souhrnná zpráva o stavu zabezpečení příprav na vstup do Evropské unie na ministerstvech a ostatních ústředních orgánech státní správy.* 1999. 9 s. Online: www.mzv.eu (24. 2. 2009)

⁸⁰ Dokumenty z ministerstva vnitra (Archiv autora).

(zejména u nižších soudů).⁸¹ To reflektovala i pravidelná hodnocení EK, ve zprávě z roku 1998 je k soudům: „Úsilí o zlepšení účinnosti soudního systému je neadekvátní, především v oblasti vzdělávání soudců“⁸² K soudům se vyjadřovala EK už při podání české přihlášky o členství v EU: „Není snadné v současném stádiu definitivně posoudit schopnost soudního systému v České republice účinně uplatnit legislativu Společenství ve střednědobém výhledu, jakkoli je jasné, že bude nezbytné vyvinout reformní úsilí.“

Úředníci si také stěžovali na nedostatečnou míru kooperace v rámci mezirezortní komunikace, nejčastějším příkladem je situace, kdy výše postavený úředník zadá úkol či požádá o něco níže postaveného úředníka, který ale je na jiném rezortu, ten pak odmítne spolupracovat.⁸³ Tento problém je obecnějšího charakteru a souvisí s celkovou reformou veřejné správy, Eva Horzinková ho označuje jako „rezortismus“, kdy se jednotlivé rezorty chovají a postupují individuálně bez kooperace s ostatními. To se projevilo nejvíce v rámci příprav na vstup do EU, kdy byla velká škála informací dublována nebo i vícekrát získávána na náklady dané instituce. Nastala tak situace, kdy si každý rezort získával totožnou informaci vlastními silami, čímž docházelo k plýtvání finančních a lidských zdrojů.⁸⁴ Totožný problém zmiňuje ve své knize i Pavel Telička, poukazuje na nedostatek spolupráce v rámci mezirezortních skupin, vyslaných vládou do Bruselu na školení o právu ES.⁸⁵

S tím souvisely i personální záležitosti, některé odbory si pravidelně stěžovaly na nedostatek pracovníků, zejména na odborech pro evropskou integraci a skupinách pro aproximaci práva. Negativní jev lze ukázat na příkladu Ministerstva životního prostředí, které opakovaně žádalo navyšování počtu úředníků. Náhodná kontrola rezortu ze strany NKÚ v roce

⁸¹ Dotazník MSP (Archiv autora), např. zpráva Komise z roku 1998 kritizovala Institut pro další vzdělávání soudců jako instituci, která od pádu komunismu neprošla ani minimální reformou.

⁸² POMAHAČ, Richard: *Justice*. In: PAVLÍČEK, V. (ed.): *c. d.*, s. 190.

⁸³ Rozhovor s Ing. Říhovou na Ministerstvu Životního Prostředí, 23. Října 2008 (Archiv autora).

⁸⁴ HORZINKOVÁ, Eva: *Státní správa a informace*. In: PRŮCHA, Petr (ed.): *Aktuální otázky reformy veřejné správy*. Brno, Masarykova univerzita 2000, s. 66-70. Eva Horzinková vidí řešení v legislativním ošetření, větším využívání internetu ve státní správě a zavést pro každou informaci gestora, který za ni bude odpovědný a bude ji poskytovat žadatelům ve státní správě.

⁸⁵ TELIČKA, P. – BARTÁK, K.: *c. d.*, s. 28-31.

2003 zjistila následující: rezort si prosadil navýšení počtu úředníků kvůli agendě EU na 543 osob, v realitě rezort využil jen 368 míst, ovšem z hlediska financí na platy úředníků z Národního programu čerpal peníze na 543 osob, nadbytečné peníze byly rozděleny jako osobní odměny aj. finanční bonusy.⁸⁶

To potvrzuje i empirický výzkum, většina oslovených ministerstev uvádí jako největší problém určitou část dané policy, kterou bylo nutno v předvstupním období vyjednat. Na druhém místě ale hned navazují problémy personálního, vzdělávacího nebo institucionálního charakteru. Špatný stav lze vidět i na datech Světové banky, která umísťuje českou státní správu na 20 místo z 25 členné unie v roce 2004.⁸⁷

Pokud aplikujeme teorii evropeizace, v případě přípravy úředníků a různých školení vzniká následující řetězec: žádoucí stav veřejné správy podle EU (viz výše) – tlak na harmonizaci *acquis*, kritické hodnocení ze strany EK a pravidelné výroční zprávy – změny na domácí úrovni.

⁸⁶ Nejvyšší kontrolní úřad: *Realizace Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii v resortu životního prostředí*. Věstník NKÚ č. 2/2003, s. 335. Online: www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=738 (24. 2. 2009)

⁸⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj: *Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013*, s. 17. Online: www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/nsrr (24. 2. 2009)

8. 2. Školení

Plošná školení sice souvisela s obecnou reformou státní správy, ale jejich náplň tvořila z velké části agenda spojená s EU. Evropská dohoda ve svém čl. 77 stanoví nutnost zavedení systému vzdělávání úředníků, spolupráce veřejné správy se soukromými subjekty a univerzitami a podporu výuky evropských studií na univerzitách.⁸⁸ Začátek školení je spjat s rozhodnutím vlády ze dne 16. června 1999 č. 601 o Koncepci přípravy pracovníků veřejné správy, obsahově vycházející z analýzy obdobných procesů ve státech EU a SVE.⁸⁹ Dalším krokem bylo vládní rozhodnutí o „návrhu Systému přípravy zaměstnanců ve veřejné správě“, schválený 23. Srpna 2000 (vládní usnesení č. 814/2000). Ve sledovaném období se v praxi negativně projevila absence zákona o státní službě, kterou EK ve svých pravidelných hodnoceních opakovaně kritizovala.⁹⁰

Kvantifikovat počet úředníků, kteří nemají relevantní vzdělání nebo by měli být školeni, je velmi složité, hlavním problémem je neexistence přesných požadavků na danou pozici, další překážkou je výběr metodologie, dobová legislativa také neměla jasno v tom, kdo vše je státní úředník/zaměstnanec, např. Skulová navrhuje k posouzení erudovanosti použít údaje o rozhodování ve správním řízení, což ale pokrývá jen oblasti práva.⁹¹ V rámci vzdělání se ještě v roce 2000 odhadovalo, že 15-17% úředníků nemá odpovídající vzdělání ke své funkci.⁹² Silná kritika státní správy zaznívala i od EK, počínaje Agendou 2000 a v dalších pravidelných zprávách. Prvním problémem byla absence jakékoli centrální koordinace školení, vláda sice dala příkaz ministerstvům ke školení, nerozhodla ale o konkrétní náplni školení a také o tom, kdo bude koho školit. Formálně bylo školení rozděleno mezi Úřad vlády a Ministerstvo vnitra (vládní usnesení č. 814/2000), v praxi existovala značná autonomie. Výběr odborného školitele

⁸⁸ Elektronická příloha, Asociační dohoda (CD-ROM) ke knize HANDL, Vladimír – PICK, Otto: *Česká zahraniční politika České republiky 1993-2004*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004, 268 s.

⁸⁹ Vládní usnesení dostupné online: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

⁹⁰ Ke služebnímu zákonu viz SKULOVÁ, Soňa: *Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy pro jejich právně aplikační činnost a jeho odraz v právním řádu České republiky*. In: PRŮCHA, P. (ed.): *c. d.*, s. 82-94.

⁹¹ Tamtéž, s. 84.

⁹² MENŠÍK, František: *Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy*. EUROPEUM, 9. 6. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=234 (24. 2. 2009)

v konkrétních případech záležel na ministrovi, respektive často i na řediteli Odboru pro evropskou integraci. Ministerstva vybírala mnoho specifických státních i soukromých školitelů, společnými všem osloveným rezortům byly přednášky odborníků z Ministerstva zahraničí, Fakulty sociálních věd UK, Eurocentra a Institutu státní správy. Souběžně s tím přebíraly část školení samotné evropské odbory na jednotlivých rezortech.⁹³ Úředníci často přiznávají, že školení typu „*EU minimum*“ byla jen formální záležitostí, a i když byla povinná, závěrečné testy ze znalostí o EU bylo možné obejít, při testech neexistovala kontrola a často kolovaly správné odpovědi.

Někdy se vyskytovaly i opačné případy, kdy byli školeni zaměstnanci, kteří taková školení vůbec díky svému vzdělání nepotřebovali.⁹⁴ Přes negativní aspekty školení jsou velmi pozitivně hodnoceny twinningové projekty, obsažené v Evropské dohodě. ČR si mohla pro každý rezort vybrat spolupráci s několika, obvykle třemi zeměmi, které jí pomáhaly v přípravě na členství. Např. Jan Ivánek z Mze považuje twinningové projekty za rozhodující pro vnitřní přípravu rezortu na členství v EU, celkem byl vyjednáno více než 20 twinningových projektů pro ČR.⁹⁵ Naopak Ministerstvo vnitra kritizuje některé mise EU, zejména se jednalo o mise expertů členských států, které hodnotily pokrok na rezortech v praxi a získané informace předávaly Komisi. Dle interního dokumentu byly experti „často neznalí situace v ČR, odborně nepřipravení... EK vždy považovala jejich výstupy za *hodnověrné*“, samotné twinningy jsou pak hodnoceny pozitivně.⁹⁶ Hlavní příčinu deficitu v oblasti školení státní správy lze vidět v absenci důkladnějšího legislativního ošetření uvádějíciho, na kterých místech koho školit, jak vybrat úředníky ke školení, dobu školení, závěrečné testy atd. Zmíněná problematika byla řešena autonomně jednotlivými úředníky, naopak u státních správ zemí EU je právě tato oblast detailně

⁹³ Rozhovor s Pavlem Samohalem na Ministerstvu životního prostředí, 23. Října 2008 (Archiv autora).

⁹⁴ Např. povinné školení platilo i pro právníky, kteří měli i zkoušky z evropského práva, Tamtéž.

⁹⁵ Rozhovor s Janem Ivánkem, Ministerstvo zemědělství 24. Října 2008 (Archiv autora), Ministerstvo zemědělství: *Ředitel odboru evropské integrace na Ministerstvu zemědělství ČR*. Euromagazín, č. 4., duben 2000, 1, s. 22-24.

⁹⁶ Ministerstvo vnitra: *Zkušenosti ČR s vyjednáváním přístupu k EU*. s. 2. (dokument poskytnutý ministerstvem).

legislativně ošetřena.⁹⁷ Ideálním příkladem může být Finsko, země kvůli ekonomické recesi nemohla před vstupem do EU nabírat úředníky a posilovat administrativu, většinu sil tedy investovala do vzdělávání stávajících úředníků. Tato strategie pozitivně ovlivnila finské předsednictví (připravované čtyři roky dopředu) i celou státní správu, která je hodnocena jako jedna z nejlepších.⁹⁸

V období po vstupu do EU lze vidět ve vzdělávání státních úředníků značné zlepšení a racionalizaci. Aktivity z oblasti školení a přípravy úředníků byly centralizovány vládním usnesením č. 1542/2005 pod Institut státní správy (ISS), zřízený od roku 2001 v rámci Generálního ředitelství státní správy. ISS vzdělává zaměstnance státní správy ve třech programech, jedná se o program průběžného vzdělávání, program vzdělávání středního managementu a program vzdělávání vrcholového managementu.⁹⁹ Odstraňují se tím negativa z předvstupního období, zejména nestejná kvalita, rozsah a náročnost poskytnutého vzdělání, spojená se značnou roztržitostí celého vzdělávacího systému. Jako základ posloužil zákon č. 312/2002 o vzdělávání úředníků, který vůbec poprvé koherentně stanovuje požadavky na úředníka státní správy, podmínky k postupu na vedoucí funkce, rozsah školení apod.¹⁰⁰

Problém spíše politického charakteru představovala neochota vlády pod vedením Václava Klause investovat peníze do vzdělávání úředníků v evropských záležitostech, která skončila až jeho pádem a nástupem vlády ČSSD. Do roku 1998 totiž nezískaly prostředky z fondu PHARE politickou podporu vlády a byly brány spíše jako „*příspěvek do rozpočtu ČR*“. Jakákoli školení se tak musela konat pod jinými názvy, jinak na peníze z evropského fondu rezorty neměly právo.¹⁰¹

⁹⁷ MENŠÍK, F.: *c. d.*

⁹⁸ CHUM, Jiří: *Těžko na cvičišti, lépe v unii. Význam přípravy úředníků v předvstupním období.* Veřejná správa, č. 1-2, 2002. Online: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0102/zahr2.html> (28. 2. 2009)

⁹⁹ MAREK, Jiří – PÁNKOVÁ, M.: *c. d.*, s. 15.

¹⁰⁰ KOMENDA, Antonín: *Vzdělávání úředníků podle zákona č. 312/2002 Sb.*, In: GOSPIČ, Jiří – VOSTRÁ, Lenka (eds.): *Reforma veřejné správy v teorii a praxi.* Plzeň, Nakladatelství Aleš Čeněk 2004. S. 162-180.

¹⁰¹ ČERNOCH, Pavel: *Česká integrační politika.* In: PICK, Otto – HANDL, Vladimír (eds.): *c. d.*, s. 19.

8. 3. *Personální růst ve státní správě*

V roce 2000 se předpokládalo, že počet úředníků celkově vzroste asi o 10-15% v přímé souvislosti se vstupem do EU. Nebylo a stále zřejmě ani není možné říci, jak se vstup konkrétně odrazil na reálném počtu úředníků. Docházelo totiž jednak k zeštíhlování státní správy, kdy byly rušeny úřady pro privatizaci, restituce aj., které ztratily význam, a zároveň nabírání nových úředníků v rámci přípravy na vstup do EU, do tohoto procesu také významně zasáhl vznik krajské samosprávy a zrušení okresních úřadů. Zde tak vyvstává problém, v rámci nábory úředníků existují 2 typy míst: A) snadno identifikovatelná a počtem doložitelná místa v rámci Odborů pro evropskou integraci, pracovních a negociačních skupin, zaměřených na přípravu na členství v EU, která na ministerstvech vznikla, B) těžko identifikovatelná místa, kdy se agenda přípravy na členství v EU dotýká úředníka také, ale jen částečně či okrajově (např. kontrolní úřady, správa daní), nebo instituce vzniklé v nepřímé souvislosti s EU. Personální ředitel Ministerstva financí v roce 2000 řekl: „*Změny tedy budou, ale nyní je těžké odhadnout, zda na jejich konci bude mít ministerstvo více nebo méně úředníků.*“¹⁰² To potvrzuje i Pavel Samohel, současný zástupce ředitele personálního odboru Ministerstva životního prostředí: „*Ani s odstupem 4 let nelze vyčíslit konkrétní personální nárůst.*“¹⁰³ Taková situace tedy připomíná situaci před začátkem reformy veřejné správy, kdy nebylo možné zjistit, kolik úředníků pracuje ve státní správě, samosprávě ani jaké jsou finanční náklady na chod správy.¹⁰⁴

Logicky by zde měla existovat korelace mezi evropeizací dané *policy* v pravomoci ministerstva a počtem úředníků, nabytých v předvstupním období. Nejsilnější je Ministerstvo zemědělství (Mze), které do roku 2004 posílilo v přímé souvislosti se vstupem do EU o 150 pracovníků, celkově se ale počet zaměstnanců v letech 2000-2004 více jak zdvojnásobil na samotném úřadě a v organizacích, nad kterými má Mze

¹⁰² SANDMANN, Armin: *Česko, kde jsou tvoji úředníci?* EUROPEUM, 5. 9. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=278 (24. 2. 2009)

¹⁰³ Rozhovor s Pavlem Samohelem na Ministerstvu Životního prostředí, 23. Října 2008 (Archiv autora).

¹⁰⁴ NARWA, Petr: *Reforma veřejné správy z pohledu přednosty.* EUROPEUM, 14. 7. 2001. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=416 (24. 2. 2009)

metodické řízení došlo k personálnímu růstu přibližně o 20%.¹⁰⁵ Vzhledem k informacím v tabulce je jasné, že pokud vycházíme čistě z kvantitativních údajů, bez komentáře relevantní osoby z ministerstva, nelze zjistit reálný personální dopad na daný úřad. Na Ministerstvu životního prostředí lze sledovat také výrazný nárůst (75 úředníků), pokud ho ale srovnáme s Mze – dvě *policies*, které jsou velmi evropeizované, tak vykazuje zcela jiné výsledky. Počet zaměstnanců stoupl v letech 2000-2004 zhruba o 100 zaměstnanců, což je v absolutních číslech extrémní rozdíl oproti Mze. Na opačném konci je pak např. Ministerstvo obrany, v absolutních číslech se počet zaměstnanců od roku 2000 zdvojnásobil, v souvislosti se vstupem do EU ale nebyl přijat ani jediný úředník, přestože se rezort na stupnici organizačního zatažení do záležitostí EU hodnotí jako 5. Odlišným případem je Ministerstvo zdravotnictví, kde se unifikace legislativy z hlediska smluv sice vylučuje, nicméně personální růst zde byl v rozmezí od 20-50 úředníků kvůli vstupu do EU a rezort se sám označuje jako 6. Je nutno také odlišit samotné ministerstvo od přidružených organizací, např. MŽp posílilo na odboru evropské integrace o 75 úředníků, pokud ale započteme i nárůst zaměstnanců v rámci České inspekce životního prostředí a regionálních orgánech, jde o více jak 1000 zaměstnanců.¹⁰⁶

Na personálním růstu lze pozorovat také jinou věc, Ministerstvo zahraničních věcí bylo tradičně hlavním a jediným reprezentantem země na mezinárodním poli, vstupem do EU ale jak v personální, tak organizační rovině příliš neposílilo, spíše naopak. Vlivem evropeizace se tato situace mění. V důsledku Společné zemědělské politiky, jednotného trhu a politiky životního prostředí nebývale narostl význam Ministerstva zemědělství a životního prostředí, do jisté míry také Ministerstva financí (v rámci jednotlivých rad ministrů), jako hráče na unijním, a tedy i mezinárodním poli. Zmíněná ministerstva mají de facto právo na vlastní „zahraniční politiku“. Oslabení můžeme sledovat i v případě neunijních (vnějších) vztahů, kde rostoucí roli hraje EK, Evropská rada a Rada ministrů. Změny se projeví i v personální stránce, počet zaměstnanců Ministerstva zahraničí byl v celém integračním procesu s drobnými výchyly

¹⁰⁵ Tabulky, příloha 1.

¹⁰⁶ SANDMANN, A.: c. d.

konstantní. Evropská agenda se tak dotýká téměř všech rezortů, čímž se rozměňuje výlučná úloha Ministerstva zahraničí, např. Ministerstvo vnitra mělo své zástupce již v roce 2004 ve 37 výborech a pracovních skupinách, které řešily evropskou agendu.¹⁰⁷ Pokud půjdeme nad rámec vymezení práce, vznikem úřadu Místopředsedy vlády pro evropské záležitosti (v současnosti Alexandr Vondra) se snížil vliv ministerstva zahraničí i na zastoupení ČR v Bruselu.

¹⁰⁷ SVÍTIL, Pavel: *Evropeizace české zahraniční politiky v souvislosti se vstupem do EU*. VŠE, Praha, Faculty of International Relations Working Papers, 4, 2008, s. 13.

9. Parlament

Role národních parlamentů v EU je pojmána jako slabá, pramení to z několika příčin, parlamenty nejsou a často ani nemohou být dostatečně rychle informované, jsou závislé na informacích od vlády a jedině přes vlády mohou ovlivňovat evropskou úroveň, v případě nesouhlasu ani nemohou vládu zpětně sankcionovat. Část legislativních pravomocí parlamentu je v praxi delegována na vládu, která prostřednictvím svého člena v Radě ministrů schvaluje sekundární právo ES/EU. Participace Parlamentu ČR na integračním procesu v předvstupním období je důležitá z jednoho prostého důvodu, Syllová vyslovuje na základě pozorování evropských parlamentů tezi, že vliv a účast parlamentu na integračním procesu v předvstupním období má vliv na sílu a vliv parlamentu v období po vstupu do EU.¹⁰⁸ Syllová uvádí 3 hlavní nástroje, jimiž parlament ovlivňoval vyjednávání vlády s EU: vytvoření specializovaných výborů, přijímání stanovisek doporučujících vládě vyjednávací pozici a povinná slyšení ministrů a vysokých státních úředníků.¹⁰⁹ Vedle zmíněných pak potenciální nástroje ke kontrole vlády obsahují jednacích řády Poslanecké sněmovny, Senátu a Ústava ČR: vyslovení nedůvěry, zřízení vyšetřovacích komisí, povinnost člena vlády dostavit se na jednání výboru, komise a jiné, poslanecké interpelace, žádost o předložení zprávy vládou a usnesení, vyzývající vládu k určitému postupu.

Na základě ED z října roku 1993 vznikl Parlamentní výbor přidružení. Byl složen z poslanců a senátorů Parlamentu ČR na straně jedné a poslanců EP na straně druhé. Výbor sloužil jako diskuze mezi národními a evropskými poslanci o negociačním procesu a měl konkrétní pravomoci směrem k Radě pro přidružení, mj. i předával vládě doporučení.¹¹⁰ Národní poslanci a senátoři tohoto výboru současně tvořili Stálou delegaci PČR pro spolupráci s Evropským parlamentem. Pokud zhodnotíme reálný vliv a význam této instituce, lze konstatovat, že byl mizivý až nulový. Příčinou je jednak institucionální faktor – důležitá rozhodnutí přijímala Rada pro

¹⁰⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška: *Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace*. In: PAVLÍČEK, V. (ed.) *c. d.* s. 110-111.

¹⁰⁹ Tamtéž, s. 102-103.

¹¹⁰ Elektronická příloha, Asociační dohoda (CD-ROM) ke knize HANDL, V. – PICK, O.: *c. d.*, s. 46-47.

přidružení, složená ze zástupců vlády a EK, měla pravomoc přijímat protokoly, mající převážně charakter podzákoných předpisů (akty Rady přidružení), čímž na ně parlament neměl vliv, po schválení byla zveřejněna ve Sbírce zákonů jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí a byla platná okamžitě. Z právního hlediska měla status mezinárodní dohody, ovšem bez schvalovací účasti parlamentu. Evropská dohoda tak de facto představovala první ztrátu suverenity pro parlament. Důležité je zmínit, že Parlament ČR se Radou přidružení ani nezabýval, nepokoušel se ovlivnit či kontrolovat zde přijímaná rozhodnutí ani nevypracoval k tomu schopné struktury.

Parlamentní výbor pro přidružení byl spíše jen debatním kroužkem, scházejícím se dvakrát do roka. Druhým důležitým faktorem byl samotný průběh zasedání tohoto orgánu – účast poslanců byla nízká (zejména na české straně), projednávaná témata neměla často nic společného s EU – rakouští poslanci opakovaně zmiňovali problematiku Temelína, která pak blokovala dokončení kapitoly energetika, němečtí zase diskutovali nad legitimitou tzv. Benešových dekretů, které se dokonce dotkly vstupních negociací. Dokladem je výrok poslance Posselta o nutnosti zrušení dekretů pro členství ČR v EU v přímé souvislosti s činností orgánu.¹¹¹ Lze tak konstatovat, že existence toho tělesa byla v konečném důsledku spíše kontraproduktivní, probíraná témata poškozovala ČR v rámci předvstupního procesu a navíc touto institucí parlament odvrátil pozornost od skutečně relevantní Rady přidružení, ve které vláda rozhodovala bez participace a kontroly parlamentem. Dalším deficitem byly společné závěrečné deklarace, psané v předstihu sekretariáty, případně EK a schvalovány čistě formálně, jejich význam byl jen deklarativní, vágní a velmi obecný.¹¹²

Od roku 1998 byly aktivity přesunuty na půdu českého parlamentu, na senátní a poslanecký výbor pro evropskou integraci. PS rozhodla o zřízení Výboru pro evropskou integraci v červenci roku 1998 na své 2. schůzi. Senát tak učinil v prosinci téhož roku po zvolení jedné třetiny

¹¹¹ Tou dobou byl pan poslanec Posselt předsedou Sudetoněmeckého krajanského spolku, STULÍK, David: *Paradoxy (evropské) parlamentní demokracie*. EUROPEUM, 19. 7. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=243 (24. 2. 2009)

¹¹² Tamtéž.

senátorů.¹¹³ Ve srovnání se starými členy EU je to nepochybně úspěch, geneze podobných výborů byla poměrně zdlouhavá a složitá, např. v SRN vznikl stálý Výbor pro evropské záležitosti na půdě Spolkového sněmu až v roce 1991, a to až na šestý pokus.¹¹⁴ Pokud ale srovnáme vývoj s ostatními zeměmi SVE – na Slovensku vznikl specializovaný výbor již v roce 1996, stejně tak ve Slovinsku, v Maďarsku vznikl dokonce v roce 1992,¹¹⁵ je velmi pomalý. Nastala tak situace, kdy každý orgán spolupráce ČR – EU, založený ED, měl svou dobu na vnitrostátní úrovni: Rada přidružení a vládní Výbor pro evropskou integraci, Výbor přidružení a Pracovní výbor pro provádění ED, Parlamentní výbory byly z této perspektivy založeny pozdě.

9. 1. Poslanecká sněmovna

Výbor pro evropskou integraci PSP ČR si ve svém usnesení z 5. listopadu 1998 stanovil priority a náplň práce. První velkou oblast tvořila evropská integrace obecně, stav přistupujících států, zahraničně politické aspekty integrace a vztah občanů k EU. Druhou oblastí je samotná harmonizace práva ČR s právem ES – zde jde zejména o projednávání a podávání stanovisek k zákonům (které mají vazbu na ES), které předpokládá vláda ke schválení a posuzování slučitelnosti práva ES s právem ČR. Výbor tedy působil jako legislativní pojistka. Markéta Whelanová k tomu poznamenává: „*Parlament schvaluje tedy nejen ty zákony, které nijak nesouvisí se vstupem ČR do EU, ale samozřejmě i ty „evropské“.* Přitom může k předloženým zákonům navrhnout změny, a tak případně přispět k

¹¹³ Výbor pro evropskou integraci PS PČR. Dokumenty, online: <http://www.psp.cz/sqw/text/vybory.sqw?o=3&v=S&d=U> (24. 2. 2009) a Výbor pro Evropskou integraci Senátu PČR, online: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/prubeh?cid=pssenat_prubeh.pTabNavrhu.pageListFiltr&forEach.action=prubeh&forEach.value=1549 (24. 2. 2009)

¹¹⁴ RYJÁČEK, Jan: *Evropeizace německého parlamentu. Adaptace Spolkového sněmu a Spolkové rady na požadavky evropské integrace.* Politologický časopis, 2007, č. 2, XIV, s. 130.

¹¹⁵ KYSELA, Jan: *Aktuálně k roli druhých komor v procesu evropské integrace.* Senát, č. 2, 2001. Online: <http://www.senat.cz/cgi-bin/sqw1250.cgi/new/web/casopis.sqw?CID=163> (24. 2. 2009)

vylepšení textu zákona transponujícího směrnici ES.“¹¹⁶ Zde je nutné uvést značně protikladné postoje, poslanecký i senátní výbor hodnotí svou činnost legislativní pojistky implementace evropského práva pozitivně, z řad vysokých státních úředníků se ozývají na toto téma zcela opačné názory. PS a Senát jsou často obviňovány, že měnily svými pozměňovacími návrhy zákon do takové míry, že by ho EK zamítla a zákon musel být na ministerstvu vypracován znovu, případně bylo nutné připravit novelu.¹¹⁷ Výbor také spolupracoval s delegací Evropského parlamentu a se Senátním výborem pro evropskou integraci.

9. 2. Senát

Výbor Senátu pro evropskou integraci si usnesením z 13. ledna 1999 stanovil obdobné priority. Oba výbory navíc kontrolovaly v jednáních vládu. Činnost senátního výboru by šla chronologicky rozdělit na 2 období: v prvním období, trvajícím přibližně do roku 2001, je veškerá činnost zaměřena na kontrolu legislativy a screeningu, od roku 2001 se výbor začíná více zajímat o samotnou reformu institucí EU, související s účastí na Konventu a diskuzích o Ústavní smlouvě.¹¹⁸ Kontrola vlády při procesu přistoupení k EU probíhala slyšením vysokých státních úředníků, náměstků a diplomatů, majících na starost evropskou agendu. V každé vyjednávací kapitole byl stanoven úředník nebo diplomat (většinou náměstek příslušného ministra), který Senát informoval o průběhu vyjednávání. Jak vyplývá z výročních zpráv senátního VEI, takové slyšení probíhalo jednou či dvakrát za rok.¹¹⁹ Důležitou roli hrál také senátní VEI v oblasti diplomatických styků – různé pracovní cesty, konference s členy evropských horních komor, cesty do institucí EU aj. V současnosti hraje Výbor pro EU Senátu PČR zcela jinou úlohu, a sice kontrolu vlády před

¹¹⁶ WHELANOVÁ, Markéta: *Institucionální zajištění harmonizace českého práva s právem ES*. Integratec, 18. 7. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=240 (28. 2. 2009)

¹¹⁷ Rozhovor s Ing. Říhovou na Ministerstvu životního prostředí, 23. Října 2008 (Archiv autora).

¹¹⁸ GEORGIEV, Jiří (ed.): *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. Praha, Kancelář Senátu 2007, s. 16-17.

¹¹⁹ Zpráva o činnosti senátního Výboru pro evropskou integraci, online: http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2000/vei.php?ke_dni=y&O=6 (24. 2. 2009)

jednáním Rady. Institucionálně se po vstupu do EU projednávání evropské agendy týká nejen zmíněného výboru, ale i Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost.¹²⁰

Pokud srovnáme oba výbory, dominuje jednoznačně PS. Vláda musela povinně ustavit a konzultovat pouze výbor PS, ten měl zároveň lepší a rychlejší přístup k odborným informacím, měl právo interpelovat vyšší úředníky i členy vlády, tato oblast se v senátním výboru omezovala pouze na úředníky Ministerstva zahraničí. Stejně tak měl mnohem menší odbornou základnu než poslanecký.

Usnesením vlády č. 257/2000 byl vtažen Výbor pro evropskou integraci PS PČR do tzv. mechanismu předběžných konzultací moci zákonodárné a výkonné.¹²¹ V praxi to znamenalo úpravu legislativního postupu: ministerstva jsou pověřena připravit návrh zákona pro harmonizaci s právem ES, takový návrh nepošlou vládě, ale neprodleně Výboru PS pro Evropskou integraci, po konzultaci a obdržení stanoviska od výboru je ministerstvo oprávněno podat návrh vládě, dříve však ne.¹²² Společně s návrhem zákona z ministerstva přišel do výboru i komentář z Odboru kompatibility Úřadu vlády ČR, se kterým ministerstva návrhy konzultovala.¹²³ Toto usnesení relativně posiluje legislativní moc na úkor moci exekutivní. Kvůli velké náročnosti evropské legislativy, která nemusela vždy být pro mnohé poslance pochopitelná, navíc objem legislativy byl tak obrovský, že na to zázemí výboru často nemohlo technicky a ani časově stačit, mají rezorty povinnost dle přílohy II usnesení uvádět přehledové tabulky, dodatečná vysvětlení a hodnocení relevance konkrétních zákonů.¹²⁴ Významnou úlohu v práci výboru hrál (a stále hraje) Parlamentní Institut, který poskytuje široké odborné zázemí, díky programu

¹²⁰ Agenda spojená s II. a III. pilířem, založené Maastrichtskou smlouvou 1993

¹²¹ Vládní usnesení dostupné online: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

¹²² PECHÁČEK, Štěpán: *Výbor pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR a jejich odborné zázemí v procesu harmonizace právního řádu ČR s právem ES/EU*. In: BROKL, L.: *c. d.*, s. 31.

¹²³ Struktura, historie a funkce Odboru kompatibility s právem ES/EU na ww.vlada.cz (24. 2. 2009)

¹²⁴ Jaká směrnice se daným zákonem plní (směrnice je závazná, ale záleží na státu, jak ji v praxi převede do právního řádu), jaké jsou požadované evropské normy a jaké zákony je upravují, Tamtéž.

PHARE zde vzniklo Parlamentní centrum pro evropské právo.¹²⁵ Poslanci tak často vyžadovali studie o dopadu implementace práva ES na české právo, srovnávací studie se zahraničím atd. Tato metoda předběžné konzultace se nevztahovala na Senátní výbor pro EI. Je nutné zmínit ambivalenci mezi PS a Senátem, Senát totiž nebyl do mechanismu konzultací vtažen. Ovlivňoval tak agendu EU jen nepřímou, a to svou rolí legislativní pojistky.

PS mohla také projednávat Pravidelné zprávy EK, v praxi je projednával jen VEI PS a v samotném plénu se o nich nediskutovalo. PS několikrát požádala vládu o hodnotící zprávu příprav a vývoje integrace ČR do EU. První v roce 2000, zpráva byla předložena a v PS projednána v lednu jako sněmovní tisk č. 506.¹²⁶ PS zprávu zkritizovala kvůli nejednotnosti citační normy, předpisů ES/EU a absenci dopadů na jednotlivé rezorty. Druhou zprávu předložila vláda v prosinci téhož roku jako sněmovní tisk č. 796.¹²⁷ Požadavky poslanců zůstaly vesměs nenaplněny a zpráva opět neobsahovala rezortní dopady. V PS také často zaznívaly požadavky, aby vláda dostávala od PS před jednotlivými vstupními jednáními závazný mandát, opoziční poslanci z ODS poukazovali na obdobnou praxi v Pobaltí, Finsku nebo Rakousku. V praxi zůstalo jen u individuálních návrhů a chyběla jakákoli systematická kontrola vlád v celém předvstupním období. Velkým deficitem pro PS byl fakt, že evropskou problematiku projednával jen VEI PS, přitom velkou část příprav na vstup do EU představovaly úzce sektorově vymezené problémy, které by mohly projednávat jednotlivé specializované výbory PS. Paradoxně začala intenzivní aktivita poslanců až po předložení vyjednaných výsledků před závěrečným summitem Evropské Rady v Kodani v prosinci 2002, opozice vládu kritizovala za netransparentnost procesu, špatně vyjednané podmínky takřka ve všech oblastech a nedostatečnou rezortní kontrolu. Dobře to shrnuje projev pana poslance Jana Zahradila (ODS): „*Ted' budeme slavit, jsou koneckonců Vánoce, a od 1. ledna budeme mlžit, mlžit, mlžit a mlžit, a*

¹²⁵ PECHÁČEK, Š.: c. d., s. 29-31.

¹²⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: *Souhrnná svodná zpráva o postupu integrace České republiky do Evropské unie*. Digitální repozitář, tisky. Online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=506&CT1=0> (5. 2. 2009)

¹²⁷ Tamtéž, Tisk č. 796.

*když to dobře půjde, tak se promlžíme až k červnovému referendu.*¹²⁸ Je důležité zmínit, že PS mohla začlenit do jednání svých výborů kritizované oblasti, v celém období tak ale neučinila.

Nejaktivnějším orgánem PS Parlamentu ČR byl VEI. Na svá zasedání si pravidelně zval ministra zahraničí Jana Kavana a od roku 2002 Cyrila Svobodu, hlavního vyjednavče a státního tajemníka Pavla Teličku a do reorganizace funkcí také místopředsedu vlády Egona Lánského. Nejčastějším partnerem VEI byl Zahraniční výbor PS a z vládních rezortů Ministerstvo zahraničních věcí.¹²⁹ Do vzniku VEI se problematikou evropské integrace zabýval výhradně Zahraniční výbor PS, po založení VEI se evropská problematika projevovала spíše okrajově. Ostatní výbory se problematikou integrace nezabývaly, což parlament do značné míry v předvstupním procesu marginalizovalo. Pokud to srovnáme se situací ve Finsku před vstupem: Parlamentní výbory byly přímo aktivními tvůrci vládního postoje, velmi silnou roli měl Velký výbor, aktivní role parlamentu se poté projevuje i po vstupu do EU.¹³⁰

V rámci interpelací se ve volebním období 1996-1998 uskutečnilo celkem 11 ústních interpelací, zaměřených na problematiku EU, všechny poslanci za SPR-RSČ. V období 1998-2002 bylo podáno 19 ústních interpelací, od roku 2002 pak pravidelně 20 interpelací ročně.¹³¹ Na četnosti interpelací lze demonstrovat nezájem poslanců, v době klíčových jednání byl počet interpelací nízký, naopak po roce 2002, kdy už integrační proces šel ke svému konci, a většina kapitol již byla uzavřena, počet interpelací radikálně vzrostl. Tyto interpelace logicky nemohly nic ovlivnit, stejně tak interpelace před rokem 2002, byly vždy ústní, tedy méně kvalitní a podrobné, často měly charakter obstrukcí a osobních útoků.¹³²

¹²⁸ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Stenoprotokoly, volební období 2002-2006, 8. Schůze 18. Prosince 2002. Online: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/8-11.html#936> (23. 2. 2002)

¹²⁹ ZRALÁ, Magdaléna: *Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie*. Evropské a mezinárodní právo, č. 7, 2004, CXLIII, s. 639-642.

¹³⁰ MAKINEN, Lubica: *Změny ve finské ústavě a ústavních zákonech v důsledku vstupu Finska do Evropské unie a v zákonech souvisejících s projednáváním záležitostí EU ve Finsku*. Evropské a mezinárodní právo, č. 5, 1998, s. 41-44.

¹³¹ Tamtéž, s. 646-647.

¹³² Do roku 1998 vymezený čas pro interpelace vždy obsadili poslanci za Sdružení pro Republiku – publikánská strana Československa (SPR-RSČ)

Senát svou slabší pozici kompenzoval posílením Kanceláře Senátu. V souvislosti s přípravou Senátu na vstup ČR do EU vzniklo na přelomu let 2003/2004 oddělení pro Evropskou unii v rámci zahraničního odboru Kanceláře Senátu. Oddělení se v důsledku přistoupení k EU rozrostlo z původních 2 na 7 pracovníků. Oddělení sloužilo jako odborné zázemí pro senátní kontrolu vstupu do EU a v současnosti plní obdobné funkce – kontrola evropského legislativního procesu, jak vyplývá z novely Ústavy ČR (čl. 10b). Oddělení pro EU připravuje dokumenty pro Senát, respektive jeho Výbor pro EU, spolupracuje s vládou ve věcech, souvisejících s parlamentní kontrolou evropské agendy, připravuje podklady pro různá slyšení a konference (většinou COSAC) a obecně poskytuje informace o dění v EU, které by mohly ovlivnit Senát a případný doprovod senátorům při cestách v souvislosti s EU.¹³³ Senát měl a má možnost dosáhnout i přímého kontaktu s Brusel, děje se tak prostřednictvím Stále kanceláře Senátu v Bruselu.¹³⁴ Přesto je většina těchto pravomocí uplatňována až od roku 2003, kdy paradoxně jednání o přistoupení k EU skončila.

Lze konstatovat, že senátní výbory byly v projednávání evropských záležitostí mnohem aktivnější než výbory PS, kromě zahraničního výboru a senátního VEI velmi aktivně vystupoval Ústavně-právní výbor, který koordinoval práci ostatních senátních výborů v souvislosti s harmonizací legislativy.¹³⁵

S přípravou na členství v EU ve vazbě na Parlament ČR souvisela i tzv. „*euronovela*“ ústavy. Mimo změn a upravení čl. 1 o nedělitelné svrchovanosti republiky a preferenci evropského práva před právem národním šlo zejména o čl. 10b Ústavy dle kterého je vláda povinna informovat Parlament o závazcích vyplývajících ze členství v EU (ústava zmiňuje „mezinárodní organizaci ale myslí se zde hlavně EU) a upravuje možnost zpětné vazby Parlamentu na vládu v této oblasti.¹³⁶ Toto ustanovení má ale spíše význam od doby vstupu do EU než v předvstupním období.

¹³³ Dopis od Mgr. Bohumila Duška, ředitele Oddělení EU Senátu PČR (Archiv autora).

¹³⁴ GEORGIEV, J. (ed.): *c. d.*, s. 18.

¹³⁵ RYCHETSKÝ, Pavel: *Ústavně-právní výbor*. Senát, č. 1, 1998, s. 11.

¹³⁶ ONDŘEJ, Jan: *Příprava České republiky na vstup do Evropské unie z hlediska ústavního práva*. Soukromá vysoká škola ekonomických studií, 8 s. online: <http://www.svses.cz/skola/akce/konf/peu03/texty/ondrej.pdf> (24. 2. 2009)

Vláda zde kvůli pomalému procesu, způsobenému mimo jiné českým bikameralismem, kdy zákony ES musel projednat i Senát, což se komplikovalo v případě, že PS podala pozměňovací návrh a vyvstala otázka, zda je zákon stále ještě v souladu s legislativou ES/EU. To vedlo vládu k návrhu transformovat zákony pro harmonizaci práva na vládní nařízení, takový návrh byl ale odmítnut jak PS, tak Senátem.¹³⁷ Zde je nutné dodat, že návrh byl zcela oprávněný – např. v roce 1999 stále zbývalo provést procesem screeningu 3 000 předpisů ES, z nichž bylo nutné přijmout nebo upravit cca 700 zákonů. Proces tvorby jednoho zákona trvá obvykle 8-9 měsíců, legislativní plán vlády přitom pro rok 1999 počítal s projednáním 250 zákonů.¹³⁸ Celkově lze tento proces zhodnotit jako posilování legislativy nad exekutivou, vláda byla silně závislá v procesu předběžných konzultací na parlamentu a často se stávalo, že její původní návrh byl změněn v PS a schválen Senátem.¹³⁹

Druhým způsobem implementace práva ES jsou podzákonné předpisy, dělo se tak z důvodu technické povahy velké části evropské legislativy a nemožnosti převedení jejího obsahu do obecného zákona. V takovém případě se přistoupilo na ministerskou vyhlášku, do které parlament nijak nemohl zasáhnout.¹⁴⁰ Právě tento faktor bývá označován za příčinu přesouvání moci z exekutivy na legislativu v rámci harmonizace práva s právem ES, velká část norem se převedla podzákonnými předpisy a Parlament v takovém případě neměl žádnou možnost proces ovlivnit.

Poslední významnou činností parlamentu byla participace na činnosti Rady pro komunikační strategii (RKS), předsedové Výborů pro EI obou komor v něm zasedali společně se zástupci vlády a pořádali semináře, konzultace a diskuze. V rámci projektu spolupracovali s Ministerstvem zahraničních věcí a agenturami STEM a TNS Factum.¹⁴¹ RKS zmiňují

¹³⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška: *Parlament České republiky*. Praha, Linde 2008, s. 205-206.

¹³⁸ TICHÝ, Luboš: *Europeizace národních právních řádů*. Praha, Univerzita Karlova 2000, s. 58.

¹³⁹ Např. telekomunikační zákon č. 151/2000 Sb. měl 120 paragrafů a v PS byl přednesen stejný počet pozměňovacích návrhů.

¹⁴⁰ SYLLOVÁ, J.: *c. d.*, In: PAVLÍČEK, V.: *c. d.*, s. 97.

¹⁴¹ Složen: předseda a místopředseda Výboru pro EI, předsedů zahraničních výborů a výborů pro EI Parlamentu, členů akademické obce, odborníků na média a představitelů ZS, CHATARDOVÁ, M.: *c. d.*, In: BROKL, L. (ed.): *c. d.*, Praha 2001, s. 43-45.

proto, že představovala ve sledovaném období jeden z mála příkladů ideální spolupráce exekutivy, parlamentu a nestátního sektoru.

10. Závěr

V důsledku integračního procesu došlo k hlubokým změnám ve struktuře a fungování administrativy ČR. Největší reorganizace postihla exekutivu a jednotlivá ministerstva. Jedním ze společných znaků evropeizace je ustavení poradního orgánu pro evropské záležitosti při vládě, v případě ČR tuto instituci kopíruje Výbor vlády pro evropské záležitosti a jemu podřízené struktury. Stejně jako v EU-15, došlo k výraznému oslabení Ministerstva zahraničí v rámci evropských záležitostí, respektive jeho stagnaci v porovnání s ostatními rezorty.

Jistým deficitem byla dlouhá absence orgánu zajišťujícího mezirezortní komunikaci. Ve státech EU-15 existují obvykle orgány zaměřené na komunikaci v rámci ministerstev, vlády a státní správy, zajišťující koordinaci evropských politik a struktur v jednotlivých orgánech. V předvstupním období takový orgán dle mého názoru nevznikl, v současnosti existuje sice úřad Místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, svým charakterem je ale fixován na informování veřejnosti o EU a přípravě předsednictví ČR v Radě EU. Problematika mezirezortní komunikace tak může představovat velký problém.

Další znak evropeizace, společný všem státům, tedy vznik speciálních orgánů na ministerstvech, nábor úředníků a školení proběhl v ČR v plné míře. V oblasti školení byly, zejména po vstupu do EU, učiněny změny, kvalitativně zlepšující jejich obsah. Po vstupu do EU jsou školení z oblasti EU povinná pro většinu zaměstnanců.

První hypotéza týkající se vztahu mezi organizačními změnami a evropeizací konkrétní policy, byla z větší části potvrzena. Jako nejvýraznější výjimky lze uvést dva rezorty. Ministerstvo zdravotnictví provedlo relativně velký nárůst úředníků, současně zdravotnictví představuje oblast, kterou integrace zasahuje. Druhou je Ministerstvo obrany, jako součást II. pilíře EU neprovedlo žádný personální nárůst. Ostatní ministerstva hypotézu potvrzují, nejviditelnější příklady jsou pak Mze a Mžp. Celkově lze říci, že evropská integrace zasahuje i ty rezorty, které se na integraci přímo nepodílí.

Druhá hypotéza nabízela dvě teorie, jimiž lze vysvětlit příčiny změn. V případě integračního procesu ČR převažovala jednoznačně možnost a),

tedy donucení shora formou silné kritiky, negativních hodnotících zpráv atd., veškeré vládní iniciativy, školení a urychlení aplikace *acquis* následovaly po kritickém hodnocení EK.

Třetí hypotéza o rozdělení vlivu v evropském procesu mezi parlamentem a exekutivou byla potvrzena. Parlament skutečně v předvstupním procesu neprojevoval známky aktivního začlenění do celého procesu. Podle mého názoru parlament do velké míry podcenil význam předvstupní aktivity, slabost parlamentů v EU tedy nemusí být jen projevem strukturálního problému, do velké míry záleží na konkrétním přístupu jednotlivých legislativ.

Čtvrtá hypotéza byla v praxi také potvrzena. Vlády pod vedením ODS vykonávaly pro členství v EU jen nutné minimum, nezářka docházelo k velké neochotě investovat peníze do školení v oblasti EU. Negativní postoj k supranacionálnímu směřování se tak projevil nejen v ideologii hlavní vládní strany ODS, ale i v praktických krocích na ministerstvech. Naopak změna vlády v roce 1998 se projevila pozitivně v organizačních záležitostech na ministerstvech (za vlády ODS minimální), školení, přijímání *acquis* i komunikaci s Bruslem, který zaznamenal rapidní zlepšení vztahů.

V kontextu páté hypotézy se ČR blíží spíše k centralistickému modelu řízení evropských záležitostí, jako hlavní rozhodovací orgán se zatím vyprofiloval Výbor vlády pro EU, úřad Místopředsedy vlády pro evropské záležitosti je zatím spojován hlavně s předsednictvím a je otázkou, jaká bude jeho role v budoucnosti. Chybí plnohodnotná koordinační a mezirezortní instituce evropských záležitostí, ČR se z tohoto pohledu podobá spíše státům, podporující mezivládní paradigma integrace.

Na závěr je nutné poznamenat, že krátké členství v EU zatím nedává možnost vypracování plnohodnotných studií, aplikovaných v EU-15, tedy evropeizace v klasickém pojetí, sledovaná hlavně po vstupu do EU. Ve své práci jsem se soustředil zejména na vznik institucí a procesů před přijetím do EU, současně přímo vázaných na tento proces. Z důvodu velmi přísných kritérií pro východní rozšíření, zmíněných v úvodu, vznikaly tyto instituce mnohem dříve, než jejich paralely v EU-15, kde k jejich genezi došlo i několik let po vstupu do EU (např. parlamentní výbory pro evropskou

integraci). Hlavní problém studia lze spatřovat v obtížné dostupnosti zdrojů, neochotě veřejných orgánů je poskytovat a velmi vysoké fluktuaci úředníků. Relevantní dokumenty byly často zničeny povodněmi, které zasáhly podzemní archivy ministerstev na konci 90. let. Zajímavou možností představuje komparace příprav na členství v ČR s jinou zemí východního rozšíření (ideálně Slovenská republika, geograficky, jazykově a kulturně blízká), problém opět představuje mimo jazykové bariéry obtížná dostupnost materiálu, umocněná faktem, že jde o administrativu cizího státu. Překážkou je také velmi omezený okruh literatury, což znemožňuje širší závěry a zobecnění.

ANOTACE

Jméno a příjmení:	Petr Žák
Katedra:	Politologie a evropských studií
Vedoucí práce:	Mgr. Dan Marek, Ph.D., M.A.
Rok obhajoby:	2009

Název práce:	Evropeizace české administrativy v období před vstupem do Evropské unie
Název v angličtině:	Europeanisation of Czech Administration in Pre-Accession period
Anotace práce:	Práce využívá teoretického konceptu evropeizace k analýze změn, kterými prošly české instituce a struktury, v rámci přípravného procesu na členství v Evropské unii. Důraz je kladen na adaptaci vlády, jednotlivých ministerstev, personálního zajištění celého procesu a zapojení Parlamentu České republiky. Součástí je i popis mocenských změn a redistribuce pravomocí v důsledku celého procesu mezi zmíněnými institucemi.
Klíčová slova:	evropeizace, vstup České republiky do Evropské unie, reforma veřejné správy, vláda, ministerstva, adaptace administrativy na členství v Evropské unii, personální záležitosti, Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu České republiky
Anotace v angličtině:	Project applies theoretical concept of europeanisation to analyse structural changes of Czech institutions during EU pre-accession period. Emphasis is on adaptation of government, departments, personnel cover of process and involvement of Parliament of Czech republic. Redistribution of power and sources among institutions mentioned above is also included.
Klíčová slova v angličtině:	europeanisation, Accession of Czech republic to the European Union, Public Administration Reform, Government, Departments, Administration adaptation to EU membership, personnel affairs, Chamber of Deputies and Senate of the Parliament of the Czech republic
Přílohy vázané v práci:	1) Růst počtu zaměstnanců jednotlivých rezortů, 2) Jednotlivá vládní usnesení k realizaci Evropské dohody, 3) Dotazník A, 4) Dotazník B, 5) Náskres aproximace práva
Rozsah práce:	99 178 znaků, 75 zdrojů
Jazyk práce:	čeština

11. PRAMENY A LITERATURA

11. 1. LITERATURA

CÍSAŘ, Ondřej: *Europeizace a obhajoba zájmů*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr - HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 54-72.

ČEBIŠOVÁ, Taisia: *Problémy a tendence úřednického práva*. In: GOSPIČ, Jiří – VOSTRÁ, Lenka: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Pelhřimov, Nakladatelství Aleš Čeněk 2003, s. 149-161.

ČERNOCH, Pavel: *Česká integrační politika*. In: PICK, Otto – HANDL, Vladimír (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993-2004*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004, s. 11-35.

DANČÁK, Břetislav a kol.: *Evropeizace: Pojem a jeho konceptualizace*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr - HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 11-26.

FEATHERSTONE, Kevin: *In the name of Europe*. In: FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, M. Claudio (eds.): *The Politics of Europeanization*. OUP Oxford, 2003, s. 3-27.

GRABBE, Heather: *Europeanization Goes East. Power and Uncertainty in EU accession process*. In: FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, M. Claudio (eds.): *The Politics of Europeanization*. OUP Oxford, 2003, s. 303-331.

GEORGIEV, Jiří (ed.): *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. Praha, Kancelář Senátu 2007, 60 s.

HOLZER, Jan a kol.: *Politický systém českých zemí 1848-1989*. Brno, MPÚ 2007, 180 s.

HORIZNKOVÁ, Eva: *Státní správa a informace*. In: PRŮCHA, Petr (ed.): *Aktuální otázky reformy veřejné správy*. Brno, Masarykova univerzita 2000, s. 63-79.

CHATARDOVÁ, Marie: *Komunikační strategie České republiky před vstupem do Evropské unie*. In: BROKL, Lubomír (ed.): *Poslanci, Senátoři a vstup ČR do Evropské unie*. Praha 2001, s. 43-45.

- KASSIM, Hussein: *Meeting the demands of EU membership: The europeanization of National administrative systems*. In: FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, M. Claudio (eds.): *The Politics of Europeanization*. OUP Oxford, 2003, s. 83-112.
- KOHOUT, Alexej: *Přizpůsobení českých právních předpisů právu Evropských společenství a některé systémové aspekty*. In: PAVLÍČEK, Václav (ed.): *Suverenita a evropská integrace*. Praha, PF UK 1999, s. 139-157.
- KOMENDA, Antonín: *Vzdělávání úředníků podle zákona č. 312/2002 Sb.* In: GOSPIČ, Jiří – VOSTRÁ, Lenka (eds.): *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň, Nakladatelství Aleš Čeněk 2004. S. 162-180.
- KNILL, Christopher: *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge University Press, 2001, 272 s.
- MAREK, Dan: *Od Moskvy k Bruselu*. Brno, Barrister & Principal 2006, 235 s.
- MAREK, Jiří – PÁNKOVÁ, Markéta: *Reforma veřejné správy v České republice*. Praha, ministerstvo vnitra 2003, 65 s.
- MÜLLER, David: *Cesta České republiky do Evropské unie*. In: FAJMON, Hynek (ed): *Cesta do Evropy*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2004, s. 13-53.
- ORT, Alexandr: *Česká zahraniční politika*. Plzeň, Nakladatelství Aleš Čeněk 2005, 399 s.
- PECHÁČEK, Štěpán: *Výbor pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR a jejich odborné zázemí v procesu harmonizace právního řádu ČR s právem ES/EU*. In: BROKL, Lubomír (ed.): *Poslanci, Senátoři a vstup ČR do Evropské unie*. Praha 2001, s. 27-32.
- POMAHAČ, Richard: *Regiony*. In: PAVLÍČEK, Václav (ed.): *Suverenita a evropská integrace*. Praha, PF UK 1999, s. 175-188.
- RADAELLI, M. Claudio: *Europeanization of Public Policy*. In: FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, M. Claudio (eds.): *The Politics of Europeanization*. OUP Oxford, 2003, s. 27-57.
- SKULOVÁ, Soňa: *Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy pro jejich právně aplikační činnost a jeho odraz v právním řádu České republiky*. In:

- PRŮCHA, Petr (ed.): *Aktuální otázky reformy veřejné správy*. Brno, Masarykova univerzita 2000, s. 82-94.
- SVÍTIL, Pavel: *Evropeizace české zahraniční politiky v souvislosti se vstupem do EU*. Praha, Oeconomica 2008, 20 s.
- SYLLOVÁ, Jindřiška: *Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace*. In: PAVLÍČEK, Václav (ed.): *Suverenita a evropská integrace*. Praha, PF UK 1999, s. 110-119.
- SYLLOVÁ, Jindřiška: *Parlament České republiky*. Praha, Linde 2008, 477 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. Praha, Codex Bohemia 1998, 333 s.
- TELIČKA, Pavel – BARTÁK, Karel: *Kterak jsme vstupovali*. Praha, Paseka 2003, 272 s.
- TICHÝ, Luboš: *Evropeizace národních právních řádů*. Praha, Univerzita Karlova 2000, 377 s.
- VALEŠ, Lukáš: *Problematika EU v činnosti komunální politiky*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr - HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 386-399.
- VIDLÁKOVÁ, Olga: *Reformy veřejné správy*. Pardubice, Univerzita Pardubice 2000, 140 s.
- WITZOVÁ, Ivana: *Důsledky vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2000, 83 s.

NOVINY A ČASOPISY

- BARBIERI, Dario: *Europeanization of National Administrations: an Assesment of Italian Antitrust Authority and Environment Agency Cases*. Centre for European Studies, Oslo, ARENA Working Papers, 21, 2004, 23 s.
- BORZEL, Tanja – RISSE, Thomas: *When Europe hits come Europeanisation and domestic change*. European Integration Onlie Papers, 2000, 24 s. Online: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (24. 2. 2009)

- FÜGNEROVÁ, Eugenie: *EVROPA: Osud Charty regionální samosprávy*. Neviditelný pes, 16. Června 2008. Online: http://neviditelnypes.lidovky.cz/evropa-osud-charty-regionalni-samospravy-fi1-/p_zahranici.asp?c=A080715_132021_p_zahranici_wag (24. 2. 2009)
- GÖKSEL, Asuman: *Europeanisation of Turkish Administrative System: Enlargement as a tool of Europeanisation*. Ankara, 2001, 24 s. Online: https://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/1st_yen_meet_papers/goksel2001.pdf (24. 2. 2009)
- CHUM, Jiří: *Těžko na cvičišti, lépe v unii. Význam přípravy úředníků v předvstupním období*. Veřejná správa, č. 1-2, 2002. Online: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0102/zahr2.html> (28. 2. 2009)
- KYSELA, Jan: *Aktuálně k roli druhých komor v procesu evropské integrace*. Senát, č. 2, 2001. Online: <http://www.senat.cz/cgi-bin/sqw1250.cgi/new/web/casopis.sqw?CID=163> (24. 2. 2009)
- LACH, Jiří – MAREK, Dan a kol.: *Decentralizace v České republice: Dopad rozšíření EU, politické strany a vznik krajů*. In: AUPO, Politologica 3, Olomouc, VUP 2004, s. 129-144.
- MAKINEN, Lubica: *Změny ve finské ústavě a ústavních zákonech v důsledku vstupu Finska do Evropské unie a v zákonech souvisejících s projednáváním záležitostí EU ve Finsku*. Evropské a mezinárodní právo, č. 5, 1998, s. 41-44.
- MENŠÍK, František: *Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy*. EUROPEUM, 9. 6. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=234 (24. 2. 2009)
- Ministerstvo zemědělství: *Ředitel odboru evropské integrace na Ministerstvu zemědělství ČR*. Euromagazín, č. 4., duben 2000, 1, s. 22-28.
- NARWA, Petr: *Reforma veřejné správy z pohledu přednosty*. EUROPEUM, 14. 7. 2001. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=416 (24. 2. 2009)
- ONDŘEJ, Jan: *Příprava České republiky na vstup do Evropské unie z hlediska ústavního práva*. Soukromá vysoká škola ekonomických studií, 8

- s. online: <http://www.svses.cz/skola/akce/konf/peu03/texty/ondrej.pdf> (24. 2. 2009)
- RADAELLI, M. Claudio: *Whither Europeanization: Concept stretching and substantive change*. European Integration Online Papers, 2000, 28 s. Online: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (24. 2. 2009)
- RADAELLI, M. Claudio: *Europeanization: Solution or problem?* European Integration Online Papers, 2004, 8, 26 s. Online: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> (28. 2. 2009)
- Rozhovor s Pavlem Teličkou: *Bylo by chybné házet flintu do žita?* Veřejná správa, č. 1, 2001. Online: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2000/0001/1rozh.html> (24. 2. 2009)
- RYCHETSKÝ, Pavel: *Ústavně-právní výbor*. Senát, č. 1, 1998, s. 11-12.
- RYJÁČEK, Jan: *Evropeizace německého parlamentu. Adaptace Spolkového sněmu a Spolkové rady na požadavky evropské integrace*. Politologický časopis, 2007, č. 2, XIV, s. 124-135.
- SANDMANN, Armin: *Česko, kde jsou tvoji úředníci?* EUROPEUM, 5. 9. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=278 (24. 2. 2009)
- STULÍK, David: *Paradoxy (evropské) parlamentní demokracie*. EUROPEUM, 19. 7. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=243 (24. 2. 2009)
- ZRALÁ, Magdaléna: *Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie*. Evropské a mezinárodní právo, č. 7, 2004, CXLIII, s. 639-642.
- WHELANOVÁ, Markéta: *Aproximace práva: překážky na cestě harmonizačního úsilí*. Integrace, 12. 10. 2001. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=421 (28. 2. 2009)
- WHELANOVÁ, Markéta: *Institucionální zajištění harmonizace českého práva s právem ES*. Integrace, 18. 7. 2000. Online: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=240 (28. 2. 2009)

11. 2. PRAMENY

Komise EU: *AGENDA 2000*. Hodnotící zpráva Komise kandidátských zemí z roku 1997, 27 s. Online: <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/eu13.pdf> (24. 2. 2009)

Asociace krajů České republiky: *Evropská Charta místní samosprávy*. Online:

http://www.asociacekrajů.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=69290 (24. 2. 2009)

Dotazníky z jednotlivých ministerstev, vyjma: Ministerstvo kultury, Ministerstvo školství, Ministerstvo obchodu a průmyslu (vyplněny jen otázky, které neobsahovaly žádost o osobní názor) a Ministerstvo zahraničních věcí. (Archiv autora)

Elektronická příloha: *Asociační dohoda*. (CD-ROM) Ke knize HANDL, Vladimír – PICK, Otto: *Česká zahraniční politika České republiky 1993-2004*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004, 268 s.

EIPA – *European Institute for Public Administration*. Online: <http://www.eipa.nl/en/home/> (24. 2. 2008)

Ministerstvo pro místní rozvoj: *Cesta do Evropské unie. Svazky 1-30. Praha, 1996*. Online: <http://old.mmr.cz/index.php?show=000026001001> (24. 2. 2009)

Ministerstvo pro místní rozvoj: *Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013*, 137 s. Online: www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/nsrr (24. 2. 2009)

Ministerstvo vnitra: *Zkušenosti ČR s vyjednáváním přístupu k EU*. 3 s. (dokument poskytnutý ministerstvem).

Národní programy přípravy České republiky na členství v Evropské unii za roky 1999, 2000 a 2001. Online: <http://www.vlada.cz/> (24. 2. 2009)

Národní vzdělávací fond: *Reforma veřejné správy*. Praha, 1998, Koncepce reformy veřejné správy pro vládu ČR. Online: <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/zprava.htm> (24. 2. 2009)

Nejvyšší kontrolní úřad: *Realizace Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii v resortu životního prostředí*. Věstník

NKÚ č. 2/2003, 783 s. Online: www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=738 (24. 2. 2009)

Organization for European Cooperation and Development a EU: *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*. 1999, 84 s. Online: <http://www.fm.gov.lv/iaudits/FinalFinalDetailedReportEN.pdf> (24. 2. 2009)

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: *Souhrnná svodná zpráva o postupu integrace České republiky do Evropské unie*. Digitální repozitář, tisky. Online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=506&CT1=0> (5. 2. 2009)

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Stenoprotokoly, volební období 2002-2006, 8. Schůze 18. Prosince 2002. Online: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/8-11.html#936> (23. 2. 2002)

Rozhovor s Ing. Říhovou, Ministerstvo Životního prostředí, ředitelka Odbor pro EU, 28. Října 2008 (Archiv autora).

Rozhovor s Mgr. Pavlem Samohelem, Ministerstvo životního prostředí, Zástupce ředitele Personálního odboru, 28. Října 2008 (Archiv autora).

Rozhovor s JUDr. Janem Ivánkem, Ministerstvo zemědělství, Ředitel Odboru pro EU, 29. Října 2008 (Archiv autora).

Rozhovor s Ing. Miroslavem Müllerem, Ministerstvo financí, ředitel Kabinetu ministra financí, 21. Října 2008 (elektronická komunikace, Archiv autora).

Rozhovor s Vladimírem Lukovským, Ministerstvo obrany, Tisková a informační služba, 12. 11. 2008 (elektronická komunikace, Archiv autora).

Vláda ČR: Odbor Kompatibility: Struktura, historie a funkce Odboru kompatibility s právem ES/EU. Online na ww.vlada.cz (24. 2. 2009)

Veškerá vládní usnesení, citovaná v práci, dostupná online na http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008 (24. 2. 2009)

Výbor pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny PČR. Dokumenty výboru a zápisy ze zasedání. Online: <http://www.psp.cz/sqw/text/vybory.sqw?o=3&v=S&d=U> (24. 2. 2009)

Výbor pro Evropskou integraci Senátu PČR, Dokumenty výboru a zápisy ze zasedání. Online:

http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/prubeh?cid=pssenat_prubeh.pTabNavrhu.pageListFiltr&forEach.action=prubeh&forEach.value=1549 (24. 2. 2009)

Zpráva o činnosti senátního Výboru pro evropskou integraci, online: http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2000/vei.php?ke_dni=y&O=6 (24. 2. 2009)

12. Přílohy

Příloha č. 1.: Počet zaměstnanců jednotlivých ministerstev:

Rok	Plán – limit	Reálně	Rozdíl
1994	840	814	-26
1995	961	885	-76
1996	1 156	1 036	-120
1997	1 252	1 175	-77
1998	1 230	1 143	-87
1999	1 225	1 169	-56
2000	1 270	1 205	-64
2001	1 397	1 442	44
2002	1 461	1 400	-61
2003	1 516	1 442	-74
2004	1 507	1 449	-58

Ministerstvo financí

Rok	Plán – limit	Reálně	Rozdíl
1997	319	278	
1998	281	266	
1999	259	250	
2000	273	256	
2001	272	271	
2002	562	488	
2003	304	292	
2004	306	293	

Ministerstvo spravedlnosti

Rok	Počet zaměstnanců		
2000	2 159		
2001	2 159		
2002	2 159		
2003	2 223		
2004	2 196		
2005	2 158		
2006	2 113		
2007	2 184		

Ministerstvo zahraničních věcí

Rok	Počet zaměstnanců		
2000	1 103		
2001	1 103		
2002	1 005		
2003	2 551		
2004	1 779		
2005	1 676		
2006	1 676		

2007	1 677		
------	-------	--	--

Ministerstvo obrany

Rok	Počet zaměstnanců	ministerstvo	
2000	13 715	563	
2001	14 057	495	
2002	14 217	602	
2003	14 259	671	
2004	14 370	737	
2005	17 232	748	
2006	17 276	738	
2007	17 675	760	

Ministerstvo práce a sociálních věcí (i pracovní úřady, mezinárodněprávní ochrana dětí, správa sociálního zabezpečení, úřad bezpečnosti práce a inspekce), počty úředníků se zde liší v řádu desítek v závislosti na použitých materiálech – vládní statistika uvádí vždy o cca 20-30 úředníků méně, dokumenty z ministerstva naopak více. Důvodem může být např. započtení žen na mateřské dovolené.

Rok	Celkem	Ministerstvo	
2000	3 196	2 049	
2001	11 260	2 189	
2002	12 844	2 347	
2003	13 804	2 484	
2004	14 270	2 876	
2005	14 014	2 402	
2006	13 866	2 427	
2007	13 986	2 422	

Ministerstvo vnitra (zahrnuje i státní archivy a záchranný sbor ČR, od roku 2007 nárůst kvůli začlenění zrušeného Ministerstva informatiky do Ministerstva vnitra)

Rok	Počet zaměstnanců	Ministerstvo	
2000	1 153	561	
2001	1 103	511	
2002	1 296	562	
2003	1 319	589	
2004	1 317	654	
2005	1 317	645	
2006	1 280	621	
2007	1 291	632	

Ministerstvo životního prostředí (zahrnuje i Českou inspekci životního prostředí a Správu Národního parku české Švýcarsko)

Rok	Počet zaměstnanců		
2000	359		
2001	374		
2002	406		

2003	416		
2004	532		
2005	502		
2006	497		
2007	521		

Ministerstvo pro místní rozvoj

Rok	Celkem	Ministerstvo	
2000	1 590	734	
2001	1 653	757	
2002	1 683	757	
2003	1 704	768	
2004	1 748	823	
2005	1 706	810	
2006	1 662	795	
2007	1 677	795	

Ministerstvo průmyslu a obchodu (Česká obchodní inspekce, Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva, puncovní úřad, státní energetická inspekce, úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví)

Rok	Celkem	Ministerstvo	
2000	1 139	796	
2001	765	374	
2002	800	409	
2003	905	452	
2004	910	467	
2005	905	464	
2006	901	461	
2007	908	463	

Ministerstvo dopravy (Dražní inspekce, Dražní úřad, Státní plavební správa, Úřad pro civilní letectví)

Rok	Celkem	Ministerstvo	
2000	4 997	1 092	
2001	4 956	1 051	
2002	4 988	1 088	
2003	6 332	2 416	
2004	6 307	2 496	
2005	6 054	2 223	
2006	5 933	2 175	
2007	5 933	2 175	

Ministerstvo zemědělství (Česká plemenářská inspekce, Státní rostlinářská správa, Státní veterinární správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský)

Rok	Celkem	Ministerstvo	
2000	3 171	415	
2001	1 089	415	

2002	1 093	431	
2003	1 118	476	
2004	1 125	496	
2005	1 102	486	
2006	1 079	476	
2007	1 083	491	

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Česká školní inspekce, školské úřady – zrušeny 2001, kompetence v oblasti školství převáděny na VÚSC)

Rok	Počet zaměstnanců		
2000	228		
2001	233		
2002	235		
2003	248		
2004	247		
2005	251		
2006	255		
2007	263		

Ministerstvo kultury

Rok	Celkem	Ministerstvo	
2000	585	273	
2001	613	301	
2002	624	312	
2003	3 711	362	
2004	3 637	355	
2005	3 563	354	
2006	3 495	353	
2007	3 519	377	

Ministerstvo zdravotnictví (Krajské hygienické stanice zařazené pod metodické řízení ministerstva od roku 2003, Státní ústav pro kontrolu léčiv)

Příloha č. 2.: Seznam vládních usnesení, sloužících k realizaci ED v oblasti harmonizace práva a institucí v ústředních orgánech státní správy (převzato z knihy ŠÍŠKOVÁ, Naděžda: *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. Praha, Bohemia Codex 1998, s. 71-73.)

1. Usnesení vlády České a Slovenské federativní republiky č. 533 ze dne 5. září 1991 o zabezpečení slučitelnosti československého právního řádu s právem Evropských společenství,
2. Usnesení vlády České republiky č. 396 ze dne 9. října 1991 k usnesení vlády ČSFR č. 533/1991 o zabezpečení slučitelnosti československého právního řádu s právem Evropských společenství
3. Usnesení vlády České republiky č. 432 ze dne 17. července 1992 k realizaci dalšího postupu při sblížení československých

technických norem s technickými normami Evropského společenství v České republice

4. Usnesení vlády České republiky č. 97 ze dne 3. března 1993 o zásadách sblížení právních předpisů s technickým obsahem a technických norem s technickými předpisy Evropských společenství
5. Usnesení vlády České republiky č. 522 ze dne 22. září 1993 o souhlasu se sjednáním Evropské dohody o přidružení mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími
6. Usnesení vlády České republiky č. 580 ze dne 20. října 1993 k informaci o průběhu sblížení technických předpisů České republiky s technickými předpisy Evropských společenství
7. Usnesení vlády České republiky č. 237 ze dne 4. května 1994 o sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství
8. Usnesení vlády České republiky č. 631 ze dne 9. listopadu 1994 o institucionálním zajištění procesu integrace České republiky do Evropské unie včetně harmonizace právního řádu České republiky s právním řádem Evropské unie
9. Usnesení vlády České republiky č. 151 ze dne 15. března 1995 k harmonogramu opatření k postupnému sblížení právních předpisů České republiky s právem ES a o některých dalších opatřeních v této oblasti
10. Usnesení vlády České republiky č. 246 ze dne 23. dubna 1997 ke zprávě o výsledcích sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství za rok 1996 a o dalším postupu v této oblasti
11. Usnesení vlády České republiky č. 382 ze dne 25. června 1997 k dalšímu postupu při sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství
12. Usnesení vlády České republiky č. 432 ze dne 16. července 1997 o metodických pokynech pro další zajišťování prací na slučitelnosti právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství
13. Usnesení vlády České republiky č. 451 ze dne 23. července 1997 k organizačnímu a personálnímu zajištění agendy Evropské unie v ústředních orgánech státní správy České republiky
14. Usnesení vlády České republiky č. 709 ze dne 12. listopadu 1997 k informaci o sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství za 3. čtvrtletí 1997 a o dalším postupu v této oblasti
15. Usnesení vlády České republiky č. 171 ze dne 11. března 1998 ke zprávě o sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství za 4. čtvrtletí a za rok 1997
16. Usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 19. března 1998 o legislativních pravidlech vlády.

Příloha č. 3: Dotazník pro ministerstva

Dobrý den, píšu bakalářskou diplomovou práci na téma Adaptace českých institucí na členství v EU, jejíž součástí je i popis přípravy ministerstev a jejich srovnání.

Mohl bych Vás poprosit o vyplnění následujících otázek, stačí jen obecně.

Prosba o Váš názor:

1. *Jak byste hodnotil zapojení Vašeho ministerstva do evropské agendy v rámci všech ministerstev na stupnici 1-10?*
2. *Jaká část ministerstva byla zatížena vstupem do EU nejvíce?*
3. *Je tato část i stále nejvíce vytížena v souvislosti s EU?*
4. *V čem byla dle Vás příprava na členství v EU pro rezort nejobtížnější?*
5. *Bylo nutné nabírat masově odborníky (resp. Vytvářet nová místa) nebo nebylo (kvůli vstupu do EU): a) 0-20, b) 20-50, c) 50-70, d) 70 a více?*
6. *V čem vidíte hlavní problémy rezortu v souvislosti s EU v současnosti?*
7. *Jakou oblast byste pro implementaci Acquis Communautaire Hodnotil (a) jako nejsnazší a jakou jako nejtěžší před a po vstupu do EU?*
8. *Lze rozsahem dle Vašeho názoru srovnávat přípravu na členství v EU s přípravou na české předsednictví na ministerstvu v oblasti personální a institucionální?*

Děkuji

Petr Žák, Hrochův Týnec, Podborská 52, 538 62

Student, Katedra Politologie a evropských studií, Filozofická fakulta
Univerzity Palackého v Olomouci, Křížkovského 12, Olomouc, 77180

Příloha č. 4: Otázky pro rezorty

Žádost o informace

V souladu se zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, žádám o zpřístupnění následujících informací:

Jak se (rezort) připravoval a adaptoval na integraci do EU z hlediska:

- a) institucionálního zajištění integrace rezortu do EU (vznik nového odboru, úprava stávajících)
- b) personálního (vytváření nových funkcí, školení, náborů atd.)
- c) implementace Acquis Communautaire
- d) jaký vztah měl (rezort) k ostatním rezortům v rámci přípravy na členství v EU (mezirezortní komise atd.)
- d) kdo měl na starost přípravu ministerstva (vyjma ministra), respektive kdo byl pověřen realizací Národního programu přípravy ČR na vstup do EU (1999, 2000, 2001)

Děkuji

Petr Žák, Hrochův Týnec, Podborská 52, 538 62
Student, Katedra Politologie a evropských studií
Křížkovského 12, Olomouc, 77180
Univerzita Palackého v Olomouci

Příloha č. 5.: Systém aproximace práva, (WHELANOVÁ, Markéta: *Proces harmonizace českého práva s právem ES*. Integrace, 18. 7. 2000.)

