

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

PROVOZNĚ – EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA HUMANITNÍCH STUDIÍ

OBOR EVROPSKÁ AGRÁRNÍ DIPLOMACIE



Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy - priority, aktivity, perspektivy

Diplomová práce

Autor práce: Zuzana Drejslarová

Vedoucí práce: doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek CSc.

©Praha 2009

Zadání diplomové práce

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.

V Praze dne 8. dubna 2009

.....
Zuzana Drejslarová

Poděkování

Děkuji doc. PhDr. Jaroslavu Čmejkovi CSc., vedoucímu diplomové práce, za poskytnutí rad, informací a kritických připomínek.

Děkuji Mgr. Zdeňku Brožovi, Ing. Marii Černé, Ing. Janě Fischerové a Mgr. Haně Richtermocové, českým reprezentantům v Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy, za to, že se se mnou podělili o své zkušenosti.

Dále děkuji Ing. Evě Vrbové, vedoucí zahraničního oddělení Asociace krajů ČR, Mgr. Janu Svobodovi z oddělení vnějších vztahů Svazu měst a obcí ČR, Mgr. Markétě Nové a Mgr. Františku Ciprovi z odboru zahraničních vztahů Magistrátu hlavního města Prahy za vstřícnost při konzultacích dané problematiky.

Děkuji také pedagogickému sboru Provozně ekonomické fakulty.

V neposlední řadě děkuji své rodině za poskytnutí podpory a zázemí během celého studia. Děkuji Vítkovi.

Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy - priority, aktivity, perspektivy

Souhrn – Diplomová práce nazvaná Kongres místních a regionálních orgánů – priority, aktivity, perspektivy - představuje tuto instituci, která je poradním orgánem Rady Evropy, od dob jejího vzniku až po současnost se zvláštním zaměřením na Evropskou chartu místních samospráv, která je dodnes považována za nejvýznamnější počín Kongresu, ve srovnání s dosud nepřijatou Chartou regionální demokracie. Práce nadále vysvětluje vnitřní mechanismy fungování Kongresu a také se zabývá otázkou, jak je Kongres vnímán v České republice zejména těmi, kdo s ním mají největší dočinení, tj. reprezentací za Svaz měst a obcí ČR a za Asociaci krajů ČR složenou z politiků místní a krajské úrovně.

Klíčová slova - Rada Evropy, Výbor ministrů, Parlamentní shromáždění, Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy, Komora místních orgánů, Komora regionů, Evropská charta místních samospráv, Evropská charta regionální demokracie.

Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe

Summary - This Diploma thesis entitled The Congress of local and regional authorities - its priorities, activities, perspectives – introduces this institution which is an advisory body the Council of Europe, since its establishment to the present with a special focus on the European Charter of Local Authorities, which is still regarded as the most important achievement of the Congress, compared with the Charter of regional democracy which has not been adopted until today. Work continues to explain the internal mechanisms of the Congress and also deals with the question of how the Congress is perceived in the Czech Republic in particular by those who are the most in touch with it, which means by the representation of the Union of Towns and Municipalities of the Association of Regions, composed of local and regional politicians.

Key words - Council of Europe, Committee of Ministers, Parliamentary Assembly, Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Local Authorities, Chamber of Regions, European Charter of Local Self-Government, European Charter of Regional Democracy.

Obsah

1. ÚVOD	7
2. CÍL PRÁCE A METODIKA	9
3. LITERÁRNÍ REŠERŠE	12
3.1 HISTORIE MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ.....	12
3.1.1 Rané období (1648 – 1815).....	13
3.1.2 Období vzniku prvních mezinárodních seskupení (1815 – 1918).....	14
3.1.3 Meziválečné období (1918–1939)	15
3.1.4 Poválečné období (1945 – 1989).....	16
3.1.5 Svět po skončení bipolarity (od r. 1989)	20
3.2 TEORIE MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ.....	21
3.3 REGIONÁLNÍ POLITIKA	23
4. HISTORIE A POSLÁNÍ KONGRESU	32
4.1 RADA EVROPY	32
4.2 KONGRES MÍSTNÍCH A REGIONÁLNÍCH ORGÁNŮ RADY EVROPY.....	35
4.2.1 Rané období konce padesátých a počátku šedesátých let.....	35
4.2.2 Sedmdesátá léta.....	37
4.2.3 Osmdesátá léta	37
4.2.4 Od devadesátých let do současnosti	38
5. STRUKTURA A VNITŘNÍ MECHANISMY KONGRESU	40
6. HLAVNÍ INICIATIVY KONGRESU	48
6.1 CHARTA MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV	48
6.2 CHARTA REGIONÁLNÍ DEMOKRACIE	52
6.2.1 Charakteristika Charty regionální demokracie.....	56
6.3 OSTATNÍ INICIATIVY	59
7. ČESKÁ REPREZENTACE V KONGRESU	62
8. ZÁVĚR	73
9. SEZNAM LITERATURY	76
10. PŘÍLOHY	1

1. Úvod

Kongres místních a regionálních orgánů (CLRAE) je stálým poradním orgánem, který na půdě Rady Evropy reprezentuje postoje a stanoviska více než 200 tisíc samosprávných celků 47 evropských zemí. Z jeho statutu vyplývají úkoly jako navrhování Výboru ministrů Rady Evropy opatření k podpoře místní a regionální demokracie, zapojování místních a regionálních vlád do procesu evropské integrace na základě společných evropských principů, posilování spolupráce mezi těmito vládami či udržování aktivní spolupráce s dalšími organizacemi, které sdílí stejné ideály jako Rada Evropy.

Volba tématu pro tuto diplomovou práci vyplynula jednak ze zájmu autorky o smysl a fungování rozličných, zejména evropských, mezinárodních organizací na straně jedné, a z aktuální politické situace v České republice na straně druhé. V době zpracovávání této práce totiž v České republice proběhly dvě události, které se úlohy regionů a místních samospráv bezprostředně týkaly. Nejprve to byly volby do krajských zastupitelstev v říjnu 2008, které změnilo rozložení politických stran v regionech a následkem toho i dočasně ochromily činnost české delegace v Kongresu, od 1. ledna 2009 potom předsednictví České republiky v Radě Evropské unie, v rámci kterého byl největší akcí pořádanou ve spolupráci hlavního města Prahy a Výboru regionů při EU Evropský summit regionů a měst na začátku března tohoto roku. Tyto okolnosti vyvolávají otázku o povědomí české veřejnosti o existenci Kongresu místních a regionálních samospráv jakožto o uskupení příbuzné Výboru regionů a o potřebě a smyslu paralelního fungování těchto dvou institucí.

Při přípravách podkladů pro psaní této diplomové práce se nejen potvrdila původní domněnka, že pro neodbornou veřejnost je CLRAE v podstatě neznámou organizací, ale zároveň vyšlo najevo, že kromě několika nepočetných a většinou naprosto nedostačujících výjimek neexistují česky psané informace, které by onu neznalost mohly zvrátit. Z tohoto důvodu bylo vedle zájmu o priority a aktivity Kongresu potřeba věnovat jednu kapitolu i okolnostem a historickým souvislostem jeho zniku, bez jejichž znalostí by nebylo možné správně pochopit například problémy ohledně vlivu, pravomocí a financování, se kterými se dnes Kongres potýká.

Diplomová práce je dále členěna ještě do třech kapitol, jedna z nich objasňuje pravidla a principy, které vycházejí z Charty kongresu a z jeho stanov a které určují jeho fungování i kupříkladu to, na kolik reprezentantů má ten který stát nárok, a jakým způsobem jsou poté dosazováni do jednotlivých výborů.

Následující kapitola je - vedle stručného pohledu na projekty založené na principu spolupráce s jinými institucemi s cílem posílit demokracii zejména v zemích Východní a Jihovýchodní Evropy - zaměřená na Evropskou chartu místních samospráv, kterou dnes i po více než dvaceti letech od jejího vzniku Kongres považuje za jeden ze svých největších úspěchů. Následuje ještě komparace s Chartou regionální demokracie, která však kvůli mnoha sporům, které vyvolává, doposud nebyla ratifikována. Diplomovou práci zakončuje kapitola o vztahu České republiky a příslušných institucí ke Kongresu a shrnuje důvody pro výše zmíněný nezájem a diskontinuitu působení českých delegátů.

2. Cíl práce a metodika

V posledních letech zejména v Evropě pozorujeme stále sílící vliv paradiplomacie, jev, kdy se rozvíjejí takové mezinárodní vztahy, které nejsou řízeny z pozice vlád, ale z úrovně obcí, měst a regionů. Jednou z institucí, které takovou spolupráci přímo aktivně podporují, je i pro českou širokou veřejnost nepříliš známý Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy.

Cílem této diplomové práce bude zanalyzovat možnosti a meze efektivního fungování tohoto orgánu nejen z procedurálního hlediska, ale i z hlediska akceschopnosti na základě pravomocí a prostředků, které jí byly svěřeny nadřazenou Radou Evropy, jejímž konzultativním orgánem Kongres je. Druhým těžištěm práce bude činnost českých politiků ve vztahu ke Kongresu. Zeptáme se, zda je příčina toho, že široká veřejnost nemá často ponětí ani o samotné existenci Kongresu, natož pak o jeho aktivitách, v tom, že česká delegace nedostatečně prezentuje svou činnost a úsilí v médiích, anebo v tom, že i pro ně je tato část jejich politického života či kariéry pouze marginální záležitostí. A jaké jsou skutečné možnosti a limity pro práci těchto delegátů? Mají dostatečnou podporu ze strany domovských institucí k tomu, aby jejich úsilí mělo vůbec nějaký smysl? Nakolik je jejich výběr a činnost odrazem politické situace u nás?

Z metodologického hlediska bude tato diplomová práce vycházet z knižních zdrojů převážně ve své teoretické části, kde budou vyhledávány dostupné informace, dávány do logických souvislostí a doplňovány o názory odborníků. Ani v praktické části práce se nevyhneme používání cizích zdrojů, ale v tomto případě se bude jednat hlavně o informace poskytované samotným Kongresem, z malé části v tištěné podobě, zejména však budeme pracovat s deklaracemi, usneseními, doporučeními a chartami přijatými Kongresem a uveřejněnými na jeho oficiálních internetových stránkách. Tyto dokumenty budeme analyzovat, porovnávat se skutečnou situací zejména v České republice a kriticky hodnotit ve vztahu k úrovni regionálních a místních samospráv a z hlediska jejich přínosu pro rozvoj demokratických principů v těchto samosprávách.

V neposlední řadě budou nové i některé doplňující informace potřebné k pochopení problematiky konzultovány s pověřenými osobami z Asociace krajů České republiky a ze Svazu měst a obcí a na konkrétní zapojení ČR se zeptáme i osob nejpověřenějších, a to čtrnácti českých reprezentantů a jejich náhradníků, kteří v Kongresu fungují, pomocí

nestandardizovaného rozhovoru vedeného elektronickou cestou i při osobním setkání. To bohužel nebude možné se všemi delegáty, vzhledem k tomu, že jsou vybírání z krajů a obcí po celé České republice.

Rešerše této diplomové práce poskytne výstižný přehled historie utváření diplomatických styků na mezinárodní a multilaterální úrovni s různými úhly pohledu a objasní příčiny a okolnosti, které připravily podmínky pro vznik Rady Evropy a dalších mezinárodních uskupení. K tomu bude připojen ještě teoretický pohled a zároveň kategorizace mezinárodních organizací dle jejich povahy a rozsahu působnosti. Kongres a jeho charakter v sobě spojují na první pohled dva odlišné rysy – na jedné straně se jedná o nadnárodní organizaci, na straně druhé o organizaci usilující o oslabování moci státu nepřímo úměrně k posilování pravomocí a nárůstu dostupných prostředků krajů, měst a obcí. Proto je v rešerši potřeba nastínit i problematiku regionální politiky a paradiplomacie.

V analytické části práce se nejprve zaměříme na historické okolnosti vzniku samotné Rady Evropy a převážně Kongresu místních a regionálních orgánů, pokusíme se zjistit, jak bylo jeho ustanovení přijímáno, v době, kdy paradiplomacie a důraz na samostatnost samospráv neměly ještě v Evropě pevné místo. Dalším bodem bude nastavení vnitřních mechanismů pro fungování Kongresu, jak silné má slovo a jak funguje ve spolupráci s Výborem regionů při Evropské unii. Dále také, jak je zajišťována kontinuita mezi zasedáními, a do jaké míry má Kongres možnost nezávislého fungování. V neposlední řadě se rovněž podíváme na finanční stránku, zdroje příjmů a efektivitu v nakládání s nimi.

Co se týče iniciativ, vedle pohledu na projekty založené na principu spolupráce s jinými institucemi a na projekty soustředěné na propagaci demokracie ve správě blíže k občanovi a na posilování jeho práv, hlavní složkou této kapitoly bude analýza Evropské charty místních samospráv, považované za jeden z nedůležitějších počínů Kongresu vůbec. Zaměříme se na její závaznost pro signatářské státy, na to, jak se vypořádává s odlišnostmi administrativního uspořádání napříč Evropou a samozřejmě zanalyzujeme její obsah a dopad na Českou republiku. Nakonec se podíváme na to, zda i po více než dvaceti letech od jejího vstupu v platnost stále ještě dokáže pružně reagovat na současnou situaci v Evropě.

V souvislosti s Evropskou chartou místních samospráv se zaměříme i na osud Charty regionální demokracie (dříve Evropské charty regionálních samospráv) a objasníme důvody jejího dosavadního nepřijetí na základě odlišných stanovisek jednotlivých zemí. Pomocí komparativní analýzy ještě zjistíme, jaké nové koncepty do regionální politiky přináší, a budeme se snažit nalézt odpověď na otázku, zda by bylo stále ještě přínosné a smysluplné Chartu regionální demokracie přijímat, zda s ohledem na její podstatu a případné důsledky stojí za to věnovat jí i nadále tolik pozornosti jako tomu bylo doposud, a nakonec jaké jsou vyhlídky pro její schválení v budoucnosti.

V poslední kapitole bude činnost Kongresu a jeho fungování přenesena do českého prostředí. Dílčím cílem této kapitoly bude i zjistit, do jaké míry jsou sami čeští reprezentanti v Kongresu aktivní, a jich samotných se zeptáme na jejich vlastní postoje k lokální a regionální demokracii a na názory na Kongres a jeho fungování.

Vedlejším smyslem práce je i záměr vytvořit text, který by o Kongresu poskytoval podrobnější, ucelené a nezaujaté informace, neboť takový zdroj v českém jazyce doposud chybí.

3. Literární rešerše

3.1 Historie mezinárodních organizací

Přestože za skutečný mezník vzniku mezinárodních vztahů je všeobecně považováno uzavření Vestfálského míru roku 1648, který ukončil období Třicetileté války a nastolil nové uspořádání a pravomoci evropských států, určité snahy o propojení civilizací známe již od nepaměti. Rozdíl oproti moderní éře je v tom, že se je nikdy dříve nepodařilo realizovat či vůbec naplnit v tom slova smyslu, jak jej chápeme dnes. Nejdále v tomto směru došlo starověké Řecko, které ve své době bylo spolkem zhruba 1200 městských států, tzv. polis, jež byly svébytnými a vzájemně nezávislými územími. Mezi nimi probíhal styk nejen obchodní, ale také politický, přičemž nedodržení multilaterálních dohod vedlo k božím trestu, nejčastěji v podobě válečného konfliktu.^{1,2} Postupem času ovšem docházelo k posilování vlivu a pravomocí Athén a Sparty a systém tak začal dostávat výrazně bipolární charakter. Zajímavým integračním prvkem starého Řecka byly tzv. Amfiktyonie a Symmachie, které svou povahou připomínají systémy známé ze současnosti. Amfiktyonie byly nábožensko-politickými spolky, vzniklými z mnoha obcí kolem svatyní, v jejichž čele stálo valné shromáždění, a ty obce, které porušily dohody, byly postaveny před soud. Hlavními zásadami bylo respektování míru v době náboženských slavností a nevměšování se do interních záležitostí členů. Naproti tomu symmachie byly spolky vojenskými, ve kterých měl dominantní postavení nejsilnější člen, a ostatní se za to, že mohly čerpat výhod z jeho ochrany, dobrovolně stavěly do podřízené pozice.³ Tento systém bychom mohli vzdáleně přirovnat k Severoatlantické alianci, kde malé státy, jakým je například i Česká republika, využívají spojení se Spojenými státy americkými, schopnými ze svého postavení a ekonomické síly poskytnout spolupráci a ochranu výměnou za očekávanou podporu v otázkách mezinárodní bezpečnosti.

Z období před Vestfálským mírem vzpomeňme ještě snahu o založení spolupráce evropských panovníků, jejichž postavení by byla rovnocenná, iniciovanou českým

¹ KARRAMOVÁ, Zuzana. *E-polis.cz: Rané mezinárodní systémy* [online]. 27. srpen 2008. [cit. 02. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/mezinarodni-vztahy/299-ranne-mezinarodni-systemy.html>>. ISSN 1801-1438

² WAISOVÁ, Šárka. *Mezinárodní organizace a režimy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 241 s. ISBN 80-86432-46-7. (strana 32)

³ Tamtéž. (strana 33)

králem Jiřím z Poděbrad. Ten chtěl změnit dosavadní náhled na Evropu jako jednotný celek v čele s papežem a císařem ve společenství suverénních území vzájemně vázaných multilaterálními smlouvami. Ve svém mírovém návrhu došel dokonce tak daleko, že vypracoval Chartu, v níž byly zakotveny cíle i instituce. Jeho snaha nakonec ztroskotala na soudobé mocenské nerovnováze a na odmítnutí francouzským králem Ludvíkem XI.⁴ Zde je zajímavá podobnost se situací z poloviny dvacátého století, kdy to byla opět Francie v té době v čele s Charlesem de Gaullem, kdo dvakrát vetoval rozšiřování tehdejšího Společenství uhlí a oceli (ESUO) z obav ze ztráty dominantního postavení. Přestože tato koncepce nikdy nevešla v platnost, stala se inspirací pro budoucí jednání.

3.1.1 Rané období (1648 – 1815)

Náboženské nepokoje zmítaly Evropou od nepaměti, vrcholu však dosáhly během Třicetileté války, která sice začala „nevinně“ Pražskou defenestrací v roce 1618 (vyhození z okna Pražského hradu úředníků habsburského krále Ferdinanda II. českými protestantskými šlechtici, kteří tak vyjádřili nespokojenost s jeho vládnutím), nakonec ale přerostla v otevřený konflikt celé Evropy, v němž největší ztráty včetně územních utrpělo Německo. Naopak vítězně z boje odešly Francie a Švédsko, které vedle Španělska a Republiky spojených nizozemských provincií stály u podpisu Vestfálského míru 24. října 1648 s císařem Ferdinandem III. a německými říšskými stavby.⁵ Ten dává jednotlivým státům právo na teritoriální sebeurčení a na vlastní vládu nad místním obyvatelstvem. Zároveň státy mohou vystupovat jako suverénní jednotky při mezinárodních stycích.

Toto období ještě nepřineslo vznik historicky významných organizací či spolků (ty se dle ročenky, kterou vydává *Unie mezinárodních asociací – Union of International Associations* – začínají objevovat v hojnějším počtu až ke konci 19. století), jeho přínos však spočívá v odstranění dominantního postavení papeže a náboženského vlivu na politické dění. Naopak státy získaly teritoriální suverenitu, na jejímž základě pozdější

⁴ Tamtéž. (strana 34)

⁵ VOGT, Matthias. *Všeobecný rozhled*. Čestlice: Rebo Productions, 2005. 379 s. ISBN 978-80-7234-778-0. (strana 334)

multilaterální dohody mohly vznikat. Nicméně nadále platilo, že důležitá rozhodnutí byla přijímána velmocenskými státy.

3.1.2 Období vzniku prvních mezinárodních seskupení (1815 – 1918)

Začátek této éry se datuje od Vídeňského kongresu, který se uskutečnil poté, co se na jaře roku 1815 vrátil na sto dní do čela Francie Napoleon Bonaparte, do té doby vězněný na ostrově Elba, aby byl 18. června téhož roku definitivně poražen v Bitvě u Waterloo a poslán na doživotí na ostrov Svatá Helena v Atlantiku. Tato událost ukončila období napoleonských válek v celé Evropě a vynutila si revizi dosavadního politického, hospodářského a bezpečnostního systému. Neoddiskutovatelným přínosem kongresu byla kodifikace zásad upravujících diplomatické styky mezi státy, která jim poprvé v historii dala jednoznačnou formu zabraňující případným nedorozuměním či konfliktům. Na jejím základě byla 18. dubna 1961 přijata Vídeňská úmluva o diplomatických stycích, která přetrvala a dodnes je považována za základ diplomacie.

Šárka Waisová ve své knize *Mezinárodní organizace a režimy* která se za pár let od svého vzniku stala nejen nezbytnou pomůckou při studiu mezinárodních systémů, ale zároveň také uznávaným zdrojem pro mnohé odborné články a publikace, spolupráci v tomto období člení na dvě části: Spolupráci v oblasti zajištění míru a bezpečnosti a spolupráci v ekonomické a sociální oblasti. V první oblasti rok 1815 přinesl poměrně průlomovou změnu, a to že se státy začaly pravidelně scházet i v době míru na mezinárodních kongresech, aby společně řešily aktuální problémy. Do té doby se setkání konala vždy jen po válečném konfliktu za účelem podpisu mírové smlouvy a vymezení nově nastoleného pořádku. Vzniká tzv. Koncert velmocí, což je „*uspořádání, v němž velmoci (Velká Británie, Francie, Rusko, Rakousko a Prusko) nemají zájem vojensky oslabit jedna druhou, ale vzájemně se dohodnout na sumě pravidel, která jim umožní koordinovat jak vzájemné vztahy, tak vztahy s menšími státy. V rámci koncertu velmocí vznikají dohodnuté zóny vlivu jednotlivých velmocí. Koordinování vyvažování moci, které se odehrává v rámci koncertu, není velmocemi chápáno jako ohrožení vlastních zájmů.*“⁶ Tato mezinárodní kooperativní instituce se však z důvodu konfliktu zájmů jednotlivých mocností rozpadla v polovině 19. století. K jejímu dočasnému

⁶ WAISOVÁ, Šárka. *Mezinárodní organizace a režimy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 241 s. ISBN 80-86432-46-7. (strana 40)

obnovení došlo na tzv. Berlínském kongresu konaném v letech 1884–1885, na který bylo přizváno 14 států a který na téměř tři desetiletí přinesl zklidnění situace v Evropě.

Důležitým mezníkem v rámci vyjasňování si vzájemných pravomocí bylo také přijetí tzv. Monroeovy doktríny v roce 1823, ke kterému se USA odhodlaly z obav ze stále rostoucího vlivu evropských mocností na americkém kontinentu. Její přijetí zabránilo Evropě a USA, aby se vměšovaly do záležitostí toho druhého, čímž došlo k politickému oddělení Západní a Východní polokoule.⁷

Mimo zásadní strategické oblasti se začala poměrně intenzívně rozvíjet spolupráce v oblasti sociální, kulturní a zejména technologické, což bylo podmíněno bouřlivým rozvojem, který s sebou přinesla průmyslová revoluce. Významnou novinkou, která do té doby neměla obdoby, byly instituce při těchto vznikajících mezinárodních uniích, které fungovaly permanentně a zajišťovaly jejich fungování. Přestože jejich organizace byla zatím značně nedokonalá, tento systém se udržel a funguje dodnes. Prvními uniemi na mezinárodním poli v 19. století byly Mezinárodní telegrafický úřad (1868), Všeobecná poštovní unie (1874), Mezinárodní úřad pro míry a váhy (1875) a Mezinárodní unie pro zveřejňování celních tarifů (1890). Na území Německa také začaly vznikat celní a měnové unie, které se později staly inspirací pro celou Evropu. Tato doba také přinesla vznik prvních nevládních organizací (tzv. NGO), z nichž nejznámější je dodnes existující Mezinárodní výbor červeného kříže založený Švýcarem Henrim Dunantem roku 1859. Nakonec ještě zmiňme založení Unie mezinárodních asociací (UIA) roku 1907, která je nejstarším a zároveň největším světovým zdrojem informací na poli mezinárodních organizací. UIA je nevládní organizací registrovanou v Belgii, u jejíhož zrodu stál laureát Nobelovy ceny za mír Henri La Fontaine a Paul Otlet. Od roku 1952 je také poradním orgánem UNESCO.⁸

3.1.3 Meziválečné období (1918–1939)

V některých literárních zdrojích je toto období uvažováno až do konce druhé světové války roku 1945, ale jelikož historie ukázala, že rozvoj mezinárodní spolupráce zejména

⁷ Tamtéž. (strana 42)

⁸ UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *Home page*. [online]. [cit. 04. 11. 2008] Dostupné z: <http://www.uia.be>

na nevládní úrovni je úzce vázán na rozkvět občanské společnosti a posilování demokracie, můžeme logicky toto období vynechat.

Nejdůležitější událostí těchto dvou desetiletí je bezesporu založení Společnosti národů (League of nations), která měla demilitarizovat poválečnou Evropu, položit základy široké mezinárodní spolupráci a především zabránit dalším válečným konfliktům. Za otce této myšlenky je považován tehdejší americký prezident Woodrow Wilson, což je paradoxní vzhledem ke skutečnosti, že americký senát se s odvoláním na Monroeovu doktrínu odmítl vměšovat do evropských problémů a USA se tak členy nikdy nestaly. 28. června 1919 byla podepsána Versailleská mírová smlouva, která rozhodla o založení společenství, formálně v platnost vstoupilo 16. ledna 1920, kdy se v Paříži konala první schůzka. Za sídlo byla vybrána švýcarská Ženeva, mezinárodní smírčí soud byl ustanoven v Haagu. Mezi 42 zakládajícími členy byly země z celého světa včetně Československa, další se postupně přidávaly, ale zároveň také vystupovaly. Vzhledem k tomu, že se Společnosti národů nepodařilo naplnit svůj primární účel, a to zabránit dalšímu ozbrojenému konfliktu, její činnost byla 20. dubna 1946 ukončena.⁹ Nutno říci, že s ohledem na svůj skutečně celosvětový charakter a na to, že spolupráce takového rozsahu byla teprve v plenkách, potýkala se Společnost národů i s takovými problémy, jakými bylo například vybrání oficiálního loga. To se nepodařilo nikdy, i když v roce 1939 byla za polooficiální symbol vybrána modrá pěticípá hvězda představující pět kontinentů a pět lidských ras. Nicméně nelze popřít pozitivní dopad na rozvoj multilaterální diplomacie, nehledě na to, že fungování mnoha orgánů přešlo do struktur nově vzniklé OSN a v určité formě fungují dodnes (např. Mezinárodní organizace práce, Mezinárodní komise pro intelektuální spolupráci – později UNESCO, Světová zdravotnická organizace či Mezinárodní soudní dvůr).

3.1.4 Poválečné období (1945 – 1989)

Tak jako byl rozvoj mezinárodní spolupráce v předchozích dvou obdobích poznamenán světovými válkami, je tentokrát brzděn Studenou válkou, která rozdělila svět na dva mocenské bloky poté, co Sovětský svaz a státy pod jeho vlivem odmítly Marshallův plán. Ten poskytoval zemím zdevastovaným válkou prostředky na obnovu a v Evropě

⁹ Wikipedia contributors. *The Free Encyclopedia: League of Nations* [online]. [cit. 03. 11. 2008]. Dostupné z: http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=League_of_Nations&oldid=248920365

za účelem jeho plnění vznikla r. 1948 Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC). Od té doby začala výrazná diverzifikace západní a východní Evropy a vzniklé rozdíly se nepodařilo setřít ani po téměř dvaceti letech od znovunastolení demokracie v postkomunistických republikách. Dodnes je Evropa označována za „dvourychlostní,“ což státům východní a střední Evropy brání v tom, aby se staly plnohodnotnými členy Evropské unie. Západní organizace se od východních lišily i ve své povaze. Zatímco na západě bylo členství dobrovolné a spíše řekněme po zásluhách, ve východním bloku veškerá iniciativa vycházela od hegemonického Sovětského svazu a státy pod jeho vlivem neměly na výběr. Takovými uskupeními byla například Organizace varšavského paktu či Rada vzájemné hospodářské pomoci. To bylo zřejmě příčinou toho, proč tyto spolky nepřežily ukončení bipolarizace světa a proč všichni členové, poté, co se vymanily z jejich vlivu, hromadně usilovaly o začlenění do struktur Západu. Nicméně bylo by chybou domnívat se, že tato doba znamenala ustrnutí rozvoje mezinárodní spolupráce. Pravdou je, že v rozmezí těchto více než čtyř desetiletí vznikla uskupení, která dnes určují obraz světa.

3.1.4.1 Organizace spojených národů

Tato klíčová instituce s celosvětovým charakterem byla vyústěním jednání protihitlerovské koalice po skončení druhé světové války. Oficiálním dnem vzniku je 24. říjen 1945, kdy byla Charta ratifikována Čínou, Francií, Sovětským svazem, USA, Velkou Británií a většinou ostatních signatářských zemí OSN v San Francisku. Každoročně se proto 24. říjen slaví jako Den Spojených národů. U jejího zrodu stálo 51 států včetně Československa, dnes jich je ve Valném shromáždění 192, přičemž každý má jeden hlas. Charta ustavuje těchto šest základních orgánů OSN: Valné shromáždění, Rada bezpečnosti, Ekonomická a sociální rada, Poručenská rada, Mezinárodní soudní dvůr a Sekretariát OSN. Celé společenství OSN je však daleko širší, zahrnuje 15 agentur a řadu programů a jiných orgánů.¹⁰

3.1.4.2 Brettonwoodský měnový systém

Měnová a finanční konference, které za účasti 45 států v roce 1944 předsedala Velká Británie a USA, dala vzniknout trojlístku institucí, který (i když v trochu pozměněné formě) existuje dodnes: GATT (General agreement on trade and tariffs), z něhož r. 1995

¹⁰ Informační centrum OSN v Praze [online] [cit. 30. 10. 2008]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/system-osn/o-osn/>

vznikla Světová obchodní organizace (WTO), Stabilizační fond (později Mezinárodní měnový fond) a Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (později Světová banka).¹¹ Cílem bylo zabránit dalším ekonomickým krizím, s jakou se svět potýkal ve 30. letech, zajistit stabilitu měn a pomocí odstranění bariér podpořit mezinárodní obchod. Šlo o vůbec první mezinárodní instituce ekonomického charakteru.

3.1.4.3 Severoatlantická aliance

NATO vzniklo 4. dubna 1949 na základě washingtonské smlouvy, kterou podepsalo 12 zakládajících členů. Jeho účelem byla obrana západního světa před případným útokem USA. Jeho poslání nejlépe vystihuje pátý článek smlouvy, který říká, že: „*Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní obranu, uznané článkem 51 Charty Spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost severoatlantické oblasti.*“¹² Ve skutečnosti poprvé v historii bylo tohoto ustanovení použito až v září roku 2001 po teroristických útocích na New York a Washington.

3.1.4.4 Evropská společenství

Evropská unie, která ze společenství později vznikla, není předmětem této práce, a proto jí zmíníme jen velmi stručně, přestože by se o ní dalo napsat mnohé. Roku 1952 se 6 států Evropy na základě Pařížské smlouvy dohodlo na založení Evropského společenství uhlí a oceli, o šest let později přibýlo ještě Evropské hospodářské společenství a EUROATOM. Všechny tři orgány byly r. 1967 sloučeny do tzv. Evropských společenství, které Maastrichtská smlouva r. 1993 přeměnila na Evropskou unii. Dnešní unie čítající 27 členů stojí na třech pilířích a je určující pro současné dění v Evropě.

¹¹ TOMŠÍK, Karel. *Světová ekonomika a její instituce*. Praha 2006. 100s. ISBN 80-213-1416-8.

¹² Severoatlantická aliance a Česká republika jako její právoplatný člen. *Severoatlantická smlouva*. [online]. Washington D. C., 4. dubna 1949. [cit. 05. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.nato.cz/dokumenty/natosml.html>

Již po skončení II. světové války a ještě více v 50. letech 20. století se do běžného slovníku Evropanů dostává slovo *integrace*. Jeho původní význam „*sjednocení, srůstání původně samostatných jednotek v nový celek*“ dostává v kontextu vzniku a vývoje Evropských společenství smysl „*postupného sblížení některých evropských států, které přesahuje běžnou mezinárodní spolupráci,*“¹³ či podle Petra Druláka: „*prohlubující se a rozšiřující se proces intenzivní spolupráce a prorůstání evropských států opírající se o úspěšné uskutečňování koncepce supranacionality, kdy státy na základě demokratických procedur přenášejí významné části svých suverénních pravomocí na společné orgány (Rada ministrů, Evropská komise, Evropský soudní dvůr) a podřizují se rozhodnutím těchto orgánů.*“¹⁴

Od 80. let se ale začíná také objevovat termín *européizace*, který už tak zřejmý není. Podle amerických antropologů J. Bornemana a N. Fowlera, tak jak je ve své eseji nazvané *Evropéizace: pojem a jeho konceptualizace* citují B. Dančák, P. Fiala a V. Hloušek se jedná o proces, který „*nahradil amerikanizaci a sovětizaci po rozpadu bipolarity studené války.*“¹⁵ Jedním ze způsobů, jakým od sebe autoři termíny integrace a européizace odlišují je ten, že européizace je proces, který kromě členů EU zahrnuje i země kandidátské a dokonce i ty, které členy nejsou ani o to neusilují (např. Norsko). Zároveň z procesu européizace vylučují rovinu kulturní, která podle nich nehraje roli. Profesor VŠE Jaroslav Jakš européizaci definuje jako „*proces ekonomicko-politické regionální globalizace, jehož dominantní institucionální architekturou se stala Evropská společenství / Evropská unie.*“¹⁶ Podle něj je přítomnost Evropského společenství právě to, co z européizace dělá pojem „*skutečně reálně existující*“. Opět se klaní k názoru, že européizace se dotýká i států mimo struktury EU, které v případě, že jsou zeměmi kandidátskými a o přijetí usilují, jsou ochotny přijímat zásady unie a vzdát

¹³ Aktivní evropský občan. *Evropská integrace a její směřování*. [online]. [cit. 02. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/cile.htm>

¹⁴ DRULÁK, Petr. *Evropská integrace* [online]. Portál 2005. [cit. 07. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.portal.cz/scripts/detail.php?id=2231>

¹⁵ DANČÁK, Břetislav. FIALA, Petr. HLOUŠEK, Vít. *Evropéizace: pojem a jeho konceptualizace*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropéizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 13)

¹⁶ JAKŠ, Jaroslav. *Evropéizace – šance nebo hrozba? Členské státy a architektura EU*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropéizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 117)

se v její prospěch některých svých pravomocí, nebo zcela stojí mimo společenství a uzavírají s ním bilaterální smlouvy. V této souvislosti si všímá zajímavé skutečnosti, a to že Unie je v mnoha případech přitažlivější pro ty státy, které do ní nepatří než pro ty, které v ní jsou již dlouho.¹⁷ Ty mají často dojem, že už si vybraly vše dobré, co jim Unie mohla nabídnout, a nyní je jejich postoj vůči ní poněkud laxní.

Pro shrnutí bychom tedy mohli europeizaci označit za rozšiřování vlivu evropských institucí a začleňování jejich standardů do každodenního života, přičemž ale tyto podněty nevycházejí pouze od Evropské unie, ale také například od Rady Evropy, jejíž Chartou místních samospráv se řídí komunální politika.¹⁸

V 70. a 80. letech 20. stol. prochází celý svět velkými změnami, kdy dochází k hromadnému rozpadu koloniálního systému zejména v Africe a Asii, což dává i v těchto oblastech vzniknout novým uskupením (ASEAN, ECOWAS). Na amerických kontinentech končí spolupráce mezi severem a jihem, který se svou politikou přiklání k SSSR. Na druhou stranu ale přicházejí ropné šoky (1973, 1979), během kterých vychází najevo provázanost světových ekonomik a ukazuje se nutnost spolupráce v této oblasti. Co se týče nevládních organizací, opět se prokazuje, že nejsou tam, kde není demokracie. Jednak v takových oblastech chybí vůle, jednak převládá strach z pronásledování ze strany státu. Navzdory tomu na západě jejich vliv roste a stávají se nepostradatelnými i např. pro OSN (za všechny jmenujme třeba Lékaře bez hranic).

3.1.5 Svět po skončení bipolarity (od r. 1989)

Jestliže jsme v předchozí kapitole mluvili o velkých změnách v charakteru mezinárodních uskupení, po roce 1989 jsou tyto změny ještě výraznější. Státy, které se vymanily z vlivu komunismu, začaly usilovat o přijetí do západních organizací, což považovaly za potvrzení své demokracie. Evropa se v jistém slova smyslu konsolidovala a dokonce se i stala inspirací pro africké státy, kde je ovšem integrační proces teprve na samém počátku. Na druhou stranu se ve střední a východní Evropě začala vytvářet nová uskupení (Visegrádská čtyřka, Středoevropská zóna volného obchodu), která sdružují státy podobné hospodářské úrovni ve snaze přiblížit se západu.

¹⁷ Tamtéž. (strana 118)

¹⁸ VALEŠ, Lukáš. *Problematika EU v činnosti české komunální politiky*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 386)

Tyto spolky ale nejsou namířeny proti EU a jsou jí respektovány. K částečnému uklidnění situace došlo i na amerických kontinentech, kde spolu r. 1994 pod vedením George Bushe opět usedly k jednomu stolu státy Jižní i Severní Ameriky s výjimkou komunistické Kuby a dohodly se na pokračování spolupráce i v budoucnu.

3.2 Teorie mezinárodních organizací

Mezinárodní organizace zpravidla vzniká proto, že její zakladatelé vnímají nutnost regulovat nějakou část vzájemných vztahů. Abychom mohli vymezit mezinárodní organizace z teoretického hlediska, propůjčíme si k tomu definici německého politologa Wicharda Woykeho, tak, jak ji cituje ve své knize Š. Waisová: *„Pod pojmem mezinárodní vládní organizace rozumíme uskupení států, které vzniklo na základě multilaterální mezinárodněprávní smlouvy a které má vlastní orgány a kompetence. Je tvořeno nejméně dvěma státy a zaměřuje se na spolupráci v politické a/nebo ekonomické, bezpečnostní a kulturní oblasti. Mezinárodní vládní organizace jsou, tak jako státy, subjekty mezinárodního práva, mají vlastní organizační strukturu (...) a jsou zmocněny státy jednat jejich jménem v určitých oblastech.“*¹⁹ Unie mezinárodních institucí (UIA), o které již byla řeč výše, vyvinula původně pro své vlastní potřeby systém klasifikace mezinárodních organizací, který by usnadnil orientaci v jí vydávaných ročenkách. V průběhu let se systém osvědčil a vzhledem k tomu, že do stále rostoucího počtu organizací bylo nutné vnést pořádek, začal být používán všeobecně. Roku 1950 Ekonomická a sociální rada OSN schválila návrh, aby za mezinárodní vládní a nevládní organizace byla označována ta tělesa, která jsou nezisková (z toho důvodu jsou vyloučeny nadnárodní korporace), mají nejméně 3 členy a jejich rozhodnutí nejsou přijímána ve prospěch žádného jejich člena. Organizace, které splňují tato kritéria, jsou seskupeny do kategorií A – D.:

A: Vládní či nevládní organizace, jejímiž plnohodnotnými členy jsou minimálně tři autonomní neregionální a mezinárodní orgány. Do této klasifikace se vejde pouze OSN díky své ústřední roli, kterou hraje mezi specializovanými agenturami, které pod ni spadají.

¹⁹ WAISOVÁ, Šárka. *Mezinárodní organizace a režimy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 241 s. ISBN 80-86432-46-7. (strana 21)

B: Vládní či nevládní organizace, které mají geograficky vyvážené členství. Pravidlo není zcela jasně specifikováno, ale všeobecně se má za to, že by taková organizace měla mít alespoň 60 členů (států). Příkladem je Mezinárodní agentura pro atomovou energii či Mezinárodní poštovní unie.

C: Vládní či nevládní organizace, jejichž členství a oblasti zájmů překračují hranice kontinentu, avšak ne do té míry, aby byly zařazeny do předchozích kategorií. Příkladem takové organizace je NATO.

D: Vládní či nevládní organizace, jejichž působnost je omezena na určitý kontinent či subkontinentální region. Patří sem např. Rada Evropy.

Zbylé kategorie (E až U) nejsou předmětem zájmu této diplomové práce, tudíž nebudeme jejich charakteristiku rozebírat podrobněji. Z prostudování oficiálních webových stránek UIA vyplývá, že leckdy je obtížné určit hranici mezi vládními a nevládními organizacemi. Rezoluce 288 Rady OSN sice říká, že: „*jakákoli mezinárodní organizace, která nevznikla na základě mezivládní dohody, by měla být považována za nevládní,*“²⁰ avšak v praxi není toto pravidlo dostatečně jednoznačné. Problémy vystávají například v situacích, kdy například smlouvu podepíše samostatně člen federace (např. Québec jako člen Kanady), nebo když je dohoda podepsána jen nějakou vládní agenturou a nevztahuje se na celou vládu nebo když mezinárodní organizace uzavře dohodu se státem, který je jejím členem (například o zřízení výzkumné stanice na jeho území). Pro přehlednost byla tedy vytvořena konvence, že dohoda bude považována za mezivládní, pokud z ní vyplývají závazky právě a jen pro vlády. Všechny ostatní budou považovány za nevládní a stejně tak i v případě, pokud to organizace sama o sobě deklaruje.²¹

Na činnost nevládních organizací je pohlíženo z různých úhlů pohledu. Mnozí politici a ekonomové považují jejich existenci za důkaz rozvíjející se občanské společnosti a za pojistku kontroly činnosti veřejných orgánů. Mezi takové patří vedle Václava Havla či Jana Švejnara²² například i evropský ombudsman Nikiforos Diamandouros, který říká, že „*spoléhá na stížnosti ze strany NGO, které mu pomáhají odkrýt možné případy*

²⁰ Union of International Associations. *Types of international organisations*. [online]. [cit. 03. 11. 2008]. Dostupné z <http://www.uia.be/en/node/163553>

²¹ Tamtéž .

²² NOVÁKOVÁ, Martina. *E-polis.cz: Zastupitelská demokracie a nevládní organizace* [online]. 10. leden 2008. [cit. 02. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/211-zastupitelska-demokracie-a-nevladni-organizace.html>>. ISSN 1801-1438

nesprávného úředního postupu v evropských institucích. Naopak, instituce profitují z aktivního zapojení NGO, které jim pomáhá napravovat chyby v systému.“²³ Na opačné straně stojí prezident Václav Klaus, který v květnu 2005 na summitu rady Evropy prohlásil, „že novým úkolem této mezinárodní organizace má být boj proti tzv. „postdemokracii,“ pro kterou je charakteristický nátlak nejrůznějších nevládních organizací, které chtějí promlouvat do běžného života občanů, i když nemají mandát vzešlý z voleb.“²⁴ Václav Klaus má pravdu v tom, že prudký nárůst počtu NGO v podstatě v jakékoli oblasti je těžko kontrolovatelný, na druhou stranu je třeba mít na paměti, že tyto organizace mají často velmi omezené finanční prostředky, kvůli čemuž nemohou představovat konkurenci pro orgány vlád. Navíc jsou často založené na principu dobrovolnosti a členství v nich je spíše projevem dobré vůle než snahou někoho poškodit. V jejich prospěch hovoří i fakt, že možný pozitivní přínos je zakotven i v Chartě Organizace spojených národů, konkrétně v čl. 71, který říká, že „Hospodářská a sociální rada může učinit vhodná opatření pro poradní styk s nevládními organizacemi, které se zabývají věcmi patřícími do její působnosti. Taková opatření může dohodnout i s mezinárodními organizacemi, a kde je to vhodné, i s organizacemi vnitrostátními po poradě s členem Organizace spojených národů, o kterého jde.“²⁵

3.3 Regionální politika

Fenomén regionů a regionální politiky je poměrně nedlouho se objevujícím jevem, jehož počátky se datují z 30. let 20. století z doby velké hospodářské krize. První evropskou zemí, která zejména sociální problémy řešila vytyčením problémových oblastí a směřováním pomoci na konkrétní opatření, byla Velká Británie. Ta roku 1934 přijala tzv. „Zákon o speciálních územích,“ který byl prvním legislativním dokumentem hospodářské politiky státu.²⁶ Dlouhou dobu se s výraznou disparitou ve vyspělosti

²³ Informační kancelář Evropského parlamentu v České republice. *Evropský ombudsman: Nevládní organizace mohou pomoci institucím Evropské unie ve zlepšování jejich práce* [online]. [cit. 04. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/press-release/pr-2008/pr-2008-January/pr-2008-January-11.html;jsessionid=023E1723BB152AE499D0720C47FC0A0E>

²⁴ Zpravodajský portál www.idnes.cz. *Neziskovky chtějí od Klause omluvu*. [online]. Ze dne 6. června 2005 [cit. 04. 11. 2008]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/neziskovky-chteji-od-klause-omluvu-d60-domaci.asp?c=A050606_140008_domaci_lkr

²⁵ Informační centrum OSN v Praze. *Charta Organizace spojených národů a Status Mezinárodního soudního dvora*. [online] [cit. 30. 10. 2008]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn>

²⁶ MATES, Pavel. KADERÁBKOVÁ, Jaroslava. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex, 1998. 211 s. ISBN 80-85963-69-8. (strana 47)

regionů potýkala také Francie. Vysoký stupeň centralizace pocházející ještě z doby Napoleona se ukázal jako nevyhovující, protože veškerý hospodářský a sociální rozvoj se realizoval víceméně v Paříži a jejím okolí, kde navíc žije 20% Francouzů, zatímco zbytek země zaostával. O první decentralizaci se ve 40. letech pokoušel už Charles de Gaulle, ale jeho návrh byl v referendu odmítnut a jeho to stálo prezidentské křeslo. Až na počátku 80. let se to podařilo F. Mitterandovi, který metropolitní Francii rozdělil na 22 regionů a 96 departmentů. Decentralizací v nějaké míře prošly všechny státy EU, i když ne ve všech nových zemích je již na dostatečné úrovni, navíc každý stát v rámci regionální politiky řeší odlišné problémy. Například skandinávské země mají potíže s nízkou mírou osídlení v některých oblastech, Holandsko se naopak potýká se sociálními, ekologickými a infrastrukturními nedostatky okolo velkých aglomerací, apod.²⁷ Princip decentralizace ve své Chartě místních samosprávy zakotvila v roce 1985 i Rada Evropy, když říká, že: „*Veřejné záležitosti obstarávají v první řadě ty orgány, které stojí nejbližší k občanům.*“²⁸

Když už mluvíme o regionální politice, je potřeba si ji nějakým způsobem vymezit. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky takovou politiku definuje jako „*soubor intervencí, zaměřených podle konkrétní situace státu a jeho regionů a podle očekávaných vývojových tendencí, na podporu opatření vedoucích k růstu ekonomických aktivit a lepšímu územnímu rozložení v území a k rozvoji infrastruktury. Základní podmínkou je definování priorit a koncentrace prostředků na tyto priority. Jejím významným cílem je konvergence regionů v rámci určitého územního celku a klíčovým znakem je její selektivnost, to znamená diferenciaci zaměření intervencí na podporu vybraných problémových regionů, které výrazně zaostávají ve svém rozvoji za průměrem v míře, která je společensky uznána za nežádoucí.*“²⁹

Podle Pavla Matese a Jaroslavy Kadeřábkové pro existenci regionální politiky existují 4 základní motivy, a to ekonomický, ekologický, sociální a politický. Co se týče ekonomického motivu, je všeobecným faktem, že prosperita regionu závisí na míře zaměstnanosti, potažmo nezaměstnanosti. Počáteční strategií bylo přesouvání pracovní

²⁷ Tamtéž. (strana 48)

²⁸ POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999. 246 s. ISBN 80-85866-42-0. (strana 167)

²⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Strategie regionálního rozvoje České republiky*. [online]. Praha 2006. [cit. 18. 07. 2008]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/strategie-regionalniho-rozvoje-ceske-republiky-pro-leta-2007-2013>

sil za prací, v současné době se preferuje model opačný, a to vytváření pracovních míst v lokalitách, kde nabídka práce převyšuje poptávku. Na zřeteli je rovněž potřeba mít optimální rozmístění firem, protože přílišná koncentrace v jednom místě vyvolá snížení nabídky práce, následný růst mezdních nákladů a v důsledku nežádoucí a nepřirozené zvyšování inflace v regionu. Ekologický rozměr regionální politiky se objevuje až později, o to větší důraz je na něj dnes kladen. Zároveň přesouvá pozornost politiků i na ekonomicky silné regiony, kde je životní prostředí negativně ovlivněno průmyslem a kde se zvyšující se životní úroveň vzniká poptávka obyvatel po čistém ovzduší a přírodě. Sociální motiv byl na počátku zcela dominantní, a přestože jeho primární pozici vystřídal motivy ekonomické, stále je jeho význam nezanedbatelný. Vedle cíle zajištění pracovních příležitostí pro všechny hraje také roli hledisko sociální spravedlnosti ve smyslu zmírňování příjmových rozdílů, ale i možnosti využívání sportovních či kulturních zařízení apod. A konečně motiv politický, protože zkušenosti dokazují, že na politické situaci se poměrně věrně odrážejí pocity sociální spravedlnosti obyvatel regionu. Zatímco v těch slabších dostává u voleb přednost levice, v bohatých regionech s vysokou mírou zaměstnanosti lidé preferují strany pravicové. Navíc poslední krajské volby v České republice v říjnu r. 2008 prokázaly nepsané pravidlo, že lidé ve volbách do zastupitelstev regionů vyjadřují svou spokojenost s národní vládou.³⁰

Tento úhel pohledu můžeme ještě srovnat s politicko-ideologickou klasifikací Michaela Keatinga, která sice uvádí motivů pět, avšak některé body jsou přes různost názvosloví v důsledku shodné: *konzervativní* – region je obranou před modernitou sekulárního státu; *liberální* – region je nástrojem ekonomické liberalizace umožňujícím obejít archaické centrální struktury státu brzdící rozvoj; *progresivní* – region se má bránit před nerovnoměrným ekonomickým rozvojem a před vnitřní kolonizací (např. ekologové); *populistický* – staví se proti přerozdělování financí chudým regionům; *separatistický* – konečným cílem je vytvoření vlastního státu.³¹

Do třetice se podívejme ještě na funkčně-kulturní teorii Parkse a Elocka, která se opírá o historicky a kulturně podmíněné oblasti a která ospravedlňuje existenci regionální

³⁰ MATES, Pavel. KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex, 1998. 211 s. ISBN 80-85963-69-8.

³¹ DRULÁK, Petr. KÖNIGOVÁ, Lucie. KRATOCHVÍL, Petr. *Jak si stojí česká paradiplomacie? Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 154)

politiky následujícími argumenty: Existuje vlastní jazyk a kulturní identita, jejíž role může být posílena předchozí necitlivou politikou vlády; existují hranice a regionální identity; existuje politická kultura včetně představ o solidaritě, která je v rozporu s politickou kulturou a představami státu, zejména je-li hlavní město vzdáleno od regionu (problém periferie) a konečně je patrný ekonomický úpadek spojený s přesvědčením, že centrální vláda se dostatečně nestará.³²

Ve své zatím relativně krátké historii prošla regionální politika dvěma fázemi. Období do poloviny 70. let označujeme jako *tradiční*, kdy byla organizační forma stále ještě centralizovaná a pomoc směřovala do regionů, které byly označovány za problémové, a tento náhled na ně se postupem času příliš neměnil. Toto pojetí vystřídala politika *současná*, která již bere v úvahu rychlé strukturální změny v charakteru regionů a učí se pružněji reagovat.³³ Často jsme také svědky toho, že investoři budují nové továrny a výrobní haly v doposud nepřilíživě využívaných lokalitách, což ze zaostalých regionů činí regiony prosperující. Navíc dochází k delegaci pravomocí dvěma směry, a to jak na krajskou úroveň, tak i na úroveň nadnárodní, díky čemuž vznikají tzv. přeshraniční regiony. Rozvoj a správa již nejsou násilně omezeny administrativní hranicí státu, ale objevuje se spolupráce regionů, které spolu mají charakterově blízko.

Od druhé poloviny 80. let se také začíná používat termín *nový regionalismus*, který v sobě na první pohled nelogicky kombinuje prvky globalizace či integrace spolu s decentralizací. Jeho myšlenka spočívá v tom, že jsou „kompetence regionů přenášeny na instituce společenství, což vede k oslabení regionů a regiony se ve snaze vyrovnat toto oslabování začínají mnohem více angažovat na evropské úrovni. Objevuje se například slogan Evropa regionů (...) avšak další vývoj ukázal, že evropská role regionů byla v tomto ohledu poněkud přeceňována.“³⁴

Stát má několik nástrojů, jak může regionální disparity řešit či spíše omezovat. Ne všechny tyto metody jsou však v praxi využívány a navíc některé z nich problémy

³² Tamtéž.

³³ MATES, Pavel. KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex, 1998. 211 s. ISBN 80-85963-69-8. (strana 51-52)

³⁴ DRULÁK, Petr. KÖNIGOVÁ, Lucie. KRATOCHVÍL, Petr. *Jak si stojí česká paradiplomacie? Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 152)

neřeší, ale pouze oddalují či přesouvají někam jinam. Tyto nástroje se dělí na Makroekonomické a mikroekonomické. V prvním případě národní vláda pomocí své fiskální politiky posílá prostředky získané z daní do slabších regionů, možností je ale také regionalizovat výběr daní (tj. různá úroveň daně podle vyspělosti regionu), což se ale z dlouhodobého hlediska nevyplácí, jelikož zvýšení daně v regionech, které doposud byly tahouny národní ekonomiky, vyvolá snížení poptávky v těchto oblastech a v konečném důsledku sníží příjmy do státní pokladny. Další dvě možnosti jsou ovšem ještě méně vhodné – buď pomocí monetární politiky uvolňovat větší množství peněz do slabších regionů ve formě zvyšování objemu poskytovaných úvěrů, což ale vyvolá negativní dopad na inflaci, nebo v takovýchto regionech uplatňovat metody protekcionismu, kdy vláda pomocí uvalení kvót či cel omezuje dovoz a snaží se tak přimět obyvatele ke spotřebě lokálních produktů. Tento způsob je však dlouhodobě neudržitelný nehledě na to, že zřejmě vyvolá obdobnou reakci u exportních zemí/krajů. Navíc takové jednání zakazuje Světová obchodní organizace. Co se týče mikroekonomických nástrojů, lze je využívat ve dvou formách, a to buď pohybem pracovních sil či pohybem kapitálu. První metody bylo využíváno spíše v počátcích řešení regionálních problémů, později se jako mnohem výhodnější ukázala druhá možnost. Účelně napomáhat emigraci obyvatel za prací totiž sice řeší situaci individuálních občanů, avšak ještě více to prohlubuje zaostalost regionu. Prozíravější jsou tedy investiční pobídky pro společnosti, například ve formě daňových úlev či dotací na pracovní místo, a to na časově omezenou dobu, během které má firma možnost optimalizovat svou výrobu a popřípadě do regionu také nalákat navazující výrobu, čímž si dále sníží své vlastní náklady, třeba na dopravu.³⁵

Jestliže jsme mluvili o regionální politice, zbývá ještě specifikovat, co přesně znamená pojem region. V tomto případě je už situace poněkud složitější. Region totiž není základní jednotkou administrativního členění všech evropských států, a tak jsou často vytvářeny uměle. Příkladem jsou regiony soudržnosti NUTS II, které jsou v Evropské unii využívány pro statistické účely. Podmínkou je určitý počet obyvatel (800 tisíc až 3 mil.). Například ve Francii, Rakousku, Itálii, či Holandsku toto není problém, protože regiony soudržnosti NUTS II jsou v těchto oblastech samosprávnými jednotkami, na rozdíl např. od Belgie, kde jsou to NUTS I nebo od České republiky, kde jsou to NUTS

³⁵ MATES, Pavel. KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex, 1998. 211 s. ISBN 80-85963-69-8. (strana 48-57)

III a regiony NUTS II vznikly poněkud násilně sloučením několika samosprávních krajů. Tato nestejnorodost navíc může působit jako určitá brzda při přeshraniční spolupráci, už jen třeba z hlediska kompetencí, protože ty u nás NUTS II nemají v podstatě žádné, jelikož nemají svůj vlastní úřední aparát.³⁶

Spousta definic regionu vznikla za nějakým konkrétním účelem zkoumání, tudíž jsou často konkrétně zaměřené a ne dostatečně obecné. Pro naše potřeby nejvhodnější je např. definice J. Bartoše, která říká, že „*Region je dnes i v mezinárodním měřítku chápán, i když s některými odlišnostmi podle zemí a oborů, jako obecný název pro menší územně ohraničené jednotky určitého většího prostorového nebo územního celku, tj. světa, světadílu a jednotlivých zemí. Toto nejširší pojetí je však ve společenských vědách většinou specifikováno a zúženo (...) na jednotky s rozlohou menší než stát a větší než jednotlivé lokality a základní sídelní a správní jednotky – obce.*“³⁷ Richard Pomahač a Marie Widemannová zase říkají, že „*tradičně je region geografický pojem spojený s určitým územím definovaným fyzikálními, klimatickými a lidskými znaky vykazující určitý stupeň dočasné stability*“ a že „*jako politická nebo správní jednotka, je oblastí intermediární, určuje území, které je rozsáhlejší než místní záležitosti (jako je spádová oblast práce a obyvatelstva), ale jako taková zůstává součástí většího státního celku.*“³⁸

Označení region se navíc často liší podle účelu, ke kterému je používáno. Podle ekonomického potenciálu rozlišujeme *regiony nedostatečně rozvinuté periferní* (dost často jimi bývají regiony na okraji Evropského společenství, jejich počet se vždy zvyšuje s novým rozšiřováním, přičemž tyto se po nějaké době když ne dorovnají, tak alespoň přiblíží těm vyspělým), *upadající a staré industriální* (území kdysi prosperující, avšak s vyčerpáním přírodních zdrojů často upadající do sociálních problémů včetně poškozeného životního prostředí), *centrální* (velmi často aglomerace kolem velkých metropolí, kde je vysoká míra zaměstnanosti a životní úrovně s rychle se rozvíjejícím

³⁶ DRULÁK, Petr. KÖNIGOVÁ, Lucie. KRATOCHVÍL, Petr. *Jak si stojí česká paradiplomacie? Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 152)

³⁷ ČMEJREK, Jaroslav. *Obce a regiony*. Praha: Alfa nakladatelství, 2008. 165 s. ISBN 978-80-87197-00-4. (strana 30)

³⁸ POMAHAČ, Richard. WIDEMANNOVÁ, Marie. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. 1.vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2002. 111 s. ISBN 80-245-0310-7.

terciárním sektorem) a *rychle se rozvíjející* (těmi jsou nově vznikající průmyslové oblasti využívající nejmodernějších technologií šetrných k přírodě a nabízející velký počet pracovních míst).³⁹

Rozdílnou typologii využívají evropské instituce, které se přímo zaměřují na regiony potřebující pomoc (z toho důvodu jejich členění nezahrnuje regiony prosperující): regiony poznamenané průmyslovým úpadkem či recesí, periferní regiony, které trpí geografickou izolací, příhraniční regiony jakožto zvláštní varianta periferních, regiony s urbanistickými problémy, venkovské regiony.⁴⁰

Z geografického hlediska dělíme regiony podle rozlohy do čtyř skupin: mikroregion odpovídá obcím až okresům (Český kras či přírodní rezervace Camarque na jihu Francie), subnárodní (makro)region – kraje až státy (jižní Morava, Lotrinsko), region stát – stát až soustátí (Česká republika, Německo) a geografický (makro)region – velké geografické celky až kontinenty (Blízký východ, Austrálie).⁴¹

Zejména ve státech, kde existence regionů není ještě příliš zažitá, mohou právě regiony fungovat jen jako mezistupeň či filtr na cestě mezi obcemi a státem. O tom, jak budou na veřejnosti vnímány, kraje však rozhodují především samy, a záleží na jejich vlastní iniciativě, zda se stanou aktivními hráči ve státní správě či jen pouhými „kurýry působícími politicky a ekonomicky na své okolí v zájmu jiných aktérů (centrálních institucí, firem, NGO, apod.), které však tito kurýři příliš neovlivňují.“⁴²

Michael Keating rozlišuje sedm hledisek, která rozhodují o schopnosti regionů prosadit se a mít vliv na politické dění: *přítomnost institucí* – fungující administrativa a přítomnost struktur občanské společnosti; *schopnost vytvářet politiku* – schopnost aktivně působit a navenek legitimně hájit zájmy regionu; *kompetence* – možnost zcela samostatně postupovat; *partnerství* – kvalita zapojení do rozhodovacích sítí a spojení s regionálními partnery, *finanční zdroje* – nejen množství, ale i možnost jejich využití

³⁹ DOČKAL, Vít. *Středoevropské politické studie: Ústřední pojmy regionální politiky EU. Příspěvek ke studiu eurorealismu.* [online]. [cit. 15. 07. 2008]. Dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=192>

⁴⁰ Tamtéž.

⁴¹ Tamtéž.

⁴² DRULÁK, Petr. KÖNIGOVÁ, Lucie. KRATOCHVÍL, Petr. *Jak si stojí česká paradiplomacie? Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR.* In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu.* 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 155)

na nemandatorní výdaje; *vztahy k centru* – schopnost ovlivnit jednání centrálních institucí; *ekonomická pozice regionu*.⁴³

Nejen na národní a mezivládní úrovni se setkáváme s pojmem evropeizace, i v komunální politice tento proces hraje stejně důležitou, ne-li dokonce důležitější roli. Připomeneme-li si, že se jedná o jakousi standardizaci ve smyslu „*vytváření celoevropských norem, zásad a principů, které vycházejí z evropského kulturního, politického s právního prostředí, a jejich šíření do co největšího množství evropských zemí*“,“⁴⁴ dospějeme k názoru, že zejména na regionální úrovni má tento fenomén své opodstatnění. Nejen proto, že pomáhá usnadňovat administrativní procesy při spravování regionů, ale zejména proto, že (jak již bylo několikrát řečeno) tradice regionů není v mnoha zemích dostatečně etablovaná a jistá pravidla či postupy, která s sebou evropeizace přináší, mohou orgánům moci se ve změti směrnic a předpisů lépe zorientovat. Navíc znalost či neznalost jedné a tytéž problematiky ohledně standardů politiky a výkonu moci může pozitivně podporovat meziregionální spolupráci, což lze považovat za velmi vítaný efekt. V neposlední řadě stojí bezesporu přínos pro evropského občana, který se snad do budoucna dočká toho, že při styku s úřady na něj budou kladeny stejné požadavky v jakékoli zemi Evropské unie, což doposud ne zcela funguje a představuje to určité omezení například při žádání o zaměstnání či bydlení v cizině.

Na úplný závěr této kapitoly si ještě osvětlíme pojem „paradiplomacie“, se kterým se budeme setkávat v samotné práci. Jestliže diplomacii definujeme jako „*úřední činnost státních činitelů ve věcech zahraničně politických*“,“⁴⁵ potom za paradiplomacii můžeme označit proces, kdy tato činnost přestává být vykonávána úředníky státu a část těchto aktivit se přesouvá na kraje či regiony. P. Druhák, L. Königová a P. Kratochvíl ve svém odborném textu „*Jak sis stojí česká paradiplomacie*“ dospěli k názoru, že tento jev je „*odpovědí na ekonomický a technologický pokrok*“ společně s „*důkazem o*

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ VALEŠ, Lukáš. *Problematika EU v činnosti české komunální politiky*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 386)

⁴⁵ KLIMEŠ, Lumír. *Slovník cizích slov*. 6. vyd. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1998. 862 s. ISBN 80-04-26710-6. ISBN 80-7235-023-4. (strana 125)

demokratizaci státu a zefektivňování státního aparátu.“⁴⁶ Pro naše účely důležitost porozumění tomuto termínu spočívá ve skutečnosti, že zástupci České republiky v mezinárodním Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy jsou právě politici z krajské úrovně, kteří jsou voleni Svazem měst a obcí a Asociací krajů ČR.

⁴⁶ DRULÁK, Petr. KÖNIGOVÁ, Lucie. KRATOCHVÍL, Petr. *Jak si stojí česká paradiplomacie? Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR.* In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu.* 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9. (strana 154)

4. Historie a poslání Kongresu

Kongres místních a regionálních samospráv je jednou z nejdůležitějších institucí patřících do struktur Rady Evropy, tudíž na jeho historický vývoj nelze pohlížet odděleně, ale právě v kontextu událostí konce 40. let v poválečné Evropě, kdy Rada Evropy vznikala. Navíc si shodou okolností letos připomínáme její 60. výročí, a to v době, kdy je její význam poněkud zastiňován rostoucím vlivem Evropské unie.

4.1 Rada Evropy

Evropa se po II. světové válce nacházela v tak hluboké krizi, že všem mocnostem byla jasná potřeba přijmout nějaká zásadní opatření, aby se podobná situace už neopakovala. Názorů na to, jak vzniklou situaci řešit, bylo několik. Někteří chtěli ekonomické oslabení poraženého Německa, aby zabránili jeho dalšímu zbrojení, a dávali přednost územním ziskům pro vítěze a placení válečných reparací. Tento koncept se však již jednou v minulosti neosvědčil a vedl k novému konfliktu. Mnohem prozíravější stanovisko zastával Winston Churchill, který budoucnost Evropy viděl v mírové mezivládní spolupráci evropských zemí. Myšlenka na vznik „Rady Evropy“ zazněla již v jeho projevu v Zurichu 19. září 1946 a postupně se k ní začaly přidávat i ostatní země. Pro Francii ekonomicky silné Německo představovalo významného strategického partnera, to si naopak přálo stát se pro ostatní respektovanou zemí. Spojené státy americké, které se v té době podílely skrze Marshallův plán na obnově kontinentu, spolu s Velkou Británií v jednotné Evropě viděly jedinou možnost, jak se ubránit sílícímu vlivu Sovětského svazu.⁴⁷

Když se americký ministr financí George Marshall rozhodl nabídnout Evropě finanční pomoc, sešli se v Paříži představitelé evropských zemí, aby koncepci jeho plánu projednali. Konference měla za úkol stanovit velikost potřebné pomoci a vytvořit stálou organizaci, ve které by Evropané vzájemně spolupracovali na své ekonomické obnově. Tak vznikla roku 1948 Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC).

Schopnost jednotlivých států ovlivňovat události v mezinárodní politice byla značně omezená, většina takovýchto snah vyšla na prázdno nebo musela být převedena pod

⁴⁷ BURBAN, Jean-Luis. *Le Conseil de l'Europe*. 2. vyd. Vendôme: Presses universitaires de France, 1992. 125 s. ISBN 2 13 045257 4.

pravomoci USA z nedostatku finančních prostředků, jako tomu bylo třeba v případě snahy Velké Británie pomoci v obnově Řecku a Turecku. Přesto však byla nakonec podepsána jedna dohoda, která měla do budoucna velký význam. Bylo jí uzavření Smlouvy o hospodářské, sociální a kulturní a kolektivní sebeobraně ze dne 17. 3. 1948 – Bruselské smlouvy mezi Francií, Velkou Británií, Belgií, Holandskem a Lucemburskem, ve které se zavázaly k vzájemné pomoci v případě napadení nepřítelem. Toto uskupení značným způsobem přispělo k posílení bezpečnostní situace v Evropě, avšak při sílícím vlivu SSSR bylo jasné, že k obraně před ním nestačí. Nakonec téměř roční jednání započatá v červenci 1948 vyústila v podepsání Washingtonské smlouvy (4. 4. 1949), ze které později vznikla organizace NATO. Všechny země Bruselské smlouvy byly jejími zakládajícími členy.⁴⁸

Poválečná Evropa byla ideálním místem pro vznik mnoha proevropských hnutí, vycházejících sice z různých politických přesvědčení, ale usilujících o jednotnou Evropu. Po roce 1947 se tato hnutí spojila v Mezinárodní komisi pro koordinaci hnutí za jednotnou Evropu, která byla pověřena uspořádat tzv. Kongres Evropy. Ten byl slavnostně zahájen 7. května 1948 v Haagu a jeho prezidentem byl ustanoven W. Churchill. Sešlo se na něm téměř tisíc osobností, nejen prezidentů, ministrů či poslanců, ale též spisovatelů, akademiků, odborářů či představitelů církve. Při vyjednávání o podobě jednotné Evropy se ovšem narazilo na dvě zcela odlišné představy o charakteru rýsující se organizace. Jedni toužili po federalistickém uspořádání a přenesení pravomocí na nadnárodní úroveň, druzí si přáli mezivládní orgán, do něhož by samy vlády jmenovaly své členy a ve kterém by každý stát mohl hlasovat za sebe a případně se i postavit proti přijetí nějakého usnesení. To, které státy zastávaly který postoj, poměrně věrně odráželo zkušenosti toho kterého státu z předchozích válečných let. Ty, jenž měly špatnou zkušenost s narušením vlastní nezávislosti a s nacionalismem, toužily po radikální změně a přenesení svých pravomocí na vyšší orgán (Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Francie, Rakousko, Německo a Itálie). Naopak státy, jejichž zkušenosti nebyly až tak tragické, si chtěly zachovat vlastní nezávislost a identitu (Velká Británie, Dánsko, Norsko a Island, stejně tak jako neutrální Irsko, Švédsko a Švýcarsko). Kongres přijal řadu rezolucí o jednotné Evropě, které ale nijak konkrétně

⁴⁸ NETOLICKÝ, Pavel. *E-polis.cz: Vývoj společné zahraniční a bezpečnostní politiky – I. část*. [online]. 10. května 2005. [cit. 31. 01. 2009]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/evropska-unie/92-vyvoj-spolecne-zahranicni-a-bezpecnostni-politiky-i-cast.html>

nespecifikovaly, jak by taková Evropa měla vypadat. Iniciativy se nakonec ujala francouzská vláda podporovaná belgickou, která doporučení Kongresu chtěla uvést do praxe. V srpnu svolávají dohromady ministry zahraničních věcí ze zemí Bruselské smlouvy, ti pak v říjnu přicházejí s myšlenkou na vznik Komise pro studium a rozvoj jednotné Evropy složené z osmnácti lidí. Komise se schází v listopadu a navrhuje vznik Evropského shromáždění, které by mělo parlamentní charakter s rozsáhlými pravomocemi a rozhodovalo by většinovým hlasováním. Naproti tomu Velká Británie požadovala, vedle Výboru ministrů, vznik Shromáždění z představitelů vlád, které by nemělo parlamentní charakter ani nijak významné pravomoci. Její nesmlouvavý postoj zcela ochromoval činnost Komise, a tak velká Británie nakonec slevila ze svých požadavků a přijímá princip parlamentního shromáždění výměnou za to, že bude mít pouze poradní funkci. Vzniká tak dohoda, že Rada Evropy je složená z Výboru ministrů, který jedná za zavřenými dveřmi a z Parlamentního (Poradního) shromáždění, jehož zasedání jsou veřejná. Od roku 1951 připadá pravomoc dosazovat členy do Shromáždění jednotlivým vládám. Po tomto kompromisu se schází pět zemí Bruselské dohody společně s Irskem, Itálií, Dánskem, Norskem a Švédskem na společné konferenci, kde 5. května 1949 podepisují konvenci o statutu Rady Evropy.⁴⁹

Pierre Pflimlin, bývalý francouzský ministerský předseda a zároveň předseda Parlamentního shromáždění v letech 1963-1966, se v jednom televizním rozhovoru v roce 1998 vyjádřil ve smyslu, že považuje za zázrak, že se již tři roky po válce podařilo všem znepráteleným zemím sejít se u jednoho stolu a společně diskutovat o mírové spolupráci. Paradoxně však dohoda o ustanovení Rady Evropy přišla pozdě. O několik měsíců dříve již totiž byla podepsána zmíněná Bruselská smlouva a následně vzniklo NATO, tudíž Radě již nepříslušelo jednat o otázkách společné obrany. Co se týče ekonomických otázek, o těch sice mohla diskutovat, ale neměla žádnou pravomoc přijímat nějaká rozhodnutí. Z toho vyplývá, že dvě strategické oblasti unikly jejímu vlivu a bylo tedy potřeba zaměřit se na jiné zájmy. Těmi se stala lidská práva, justiční spolupráce, ochrana demokracie a posilování vědomí evropské kulturní identity a

⁴⁹ Tamtéž.

pestrosti, ve kterých Rada hraje nenahraditelnou roli, nemá ale možnost podílet se na restrukturalizaci Evropy.⁵⁰

Vedle kompetencí je druhým faktorem, který Radu oslabuje, otázka pravomocí. Vlády se sice shodly na ustanovení Parlamentního shromáždění, ale, jak již bylo řečeno, nedaly mu zákonodárnou moc. Shromáždění své odhlasované rezoluce posílá do Výboru ministrů, který ovšem v případě, že se mu je podaří schválit, nemá žádný vliv na to, zda je pak jednotlivé státy budou aplikovat. Pro ně se totiž stávají závazné až ve chvíli, kdy je ratifikují.

Dnes je tedy hlavní přínos Rady Evropy v tom, že je fórem těch demokratických států Evropy (celkem má 47 členů), které přijímají zásady právního státu a zaručují všem svým občanům základní lidská práva a svobody, a které na její půdě mohou diskutovat o jakékoli aktuální otázce. Zároveň je nepsanou podmínkou pro vstup do Evropské unie, což se prokázalo nejen v případě bývalých komunistických zemí střední a východní Evropy, ale již dříve u Španělska, Portugalska či Řecka.

4.2 Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy

4.2.1 Rané období konce padesátých a počátku šedesátých let

První myšlenky na společná setkávání reprezentantů evropským regionů se začaly objevovat poměrně záhy po vzniku Rady Evropy. Ještě před rokem 1953 vznikla v Parlamentním shromáždění speciální komise pro záležitosti obcí a regionů, která v roce 1953 poprvé vznesla návrh na přítomnost místních zastupitelů při jednání o změnách v Evropě. O dva roky později komise ve své rezoluci č. 76 doporučila vytvoření pravidelné konference, na které by se každý rok setkávali politici zvolení v komunálních volbách. Kvůli neshodám, které panovaly ohledně struktury a fungování, bylo sice první kolo jednání několik měsíců odkládáno, ale v sobotu 12. ledna 1957 v deset hodin dopoledne ve Štrasburku Jacques Chaban-Delmas (později jednomyslně zvolený předsedou) slavnostním projevem zahájil historicky první setkání takového charakteru v Evropě. Sešlo se na něm 124 zastupitelů ze 13 zemí, zbylí dva členové Rady Evropy Řecko ani Irsko nikoho nevyslaly. Navzdory tomu byla do pondělního večera nejen dohodnuta pravidla fungování, ale také přijata řada dokumentů o vizích a

⁵⁰ The European navigator. *Organisations Européenne.: Conseil de l'Europe*. [online]. [cit. 30. 01. 2009]. Dostupné z: <http://www.ena.lu/>

plánech konference. Aby tyto události nebyly vyňaty z historického kontextu, připomeňme si, že v tuto dobu začínalo naplno fungovat Společenství uhlí a oceli, což hrozilo značně ovlivnit životy Evropanů v průmyslových oblastech východní Francie, Belgie či Německa. Během oněch tří dnů Konference dosáhla poměrně dobrých výsledků, když se jí podařilo vypracovat tři zprávy (o obecních rozpočtech, o místních dopadech činnosti ESUO a o účasti komunálních politiků v evropských strukturách) a ustanovit čtyři specializované výbory (pro rozpočty obcí, pro dopady činnosti ESUO na obce a regiony, pro účast komunálních politiků na obnově Evropy a pro místní samosprávy).⁵¹

Dá se říci, že ohledně prvního setkání panovalo všeobecné nadšení a počítalo se s další konferencí o rok později, proti tomu se však postavil Výbor ministrů, který se odvolával na rozpočtové důvody. Pomoc přišla od Belgické unie měst a obcí, která politikům navrhla, aby se sešli na její pravidelné schůzi v Liège, avšak po zvážení dopadů, jaké by to mělo na pověst Rady Evropy, se setkání přece jen uskutečnilo ve Štrasburku ve dnech 29. -31. října 1958. Vedle inovativních návrhů na řešení bytové otázky a udělení Evropské ceny Vídní a Haagu byl také předložen návrh na sepsání charty, která by zastupitelům dovolila scházet se pravidelně každý rok, přičemž toto téma dominovalo i třetí konferenci v únoru 1960. Charta nakonec byla předložena Parlamentním shromážděním v rezoluci č. 262 téhož roku, ale trvalo další rok, než ji podepsal Výbor ministrů.⁵² Dokument definoval členství, pravomoci a úkoly Konference a zároveň ustanovil šest stálých výborů – politický, ekonomický a sociální, výbor pro místní finance, pro kulturu, pro bydlení a plánování rozvoje měst a venkova a v neposlední řadě pro spolupráci s Evropskými společenstvími. Konečným krokem bylo začlenění Charty Konference do stanov Rady Evropy (13. září 1961), která se tak oficiálně stala jejím poradním orgánem. Setkávání však byla určena s dvouletým intervalem. Dle klasifikace Asociace mezinárodních organizací, tak jak je uvedena v literární rešerši, Konference spadá do kapitoly D – organizace s regionálně vymezeným členstvím.

Unikátním projektem, který byl Konferencí spuštěn na počátku 60. let ve spolupráci s nevládní organizací Rada evropských obcí, bylo iniciování partnerských spoluprácí

⁵¹ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *50 years of local and regional democracy*. Strasbourg: Council of Europe publishing, 2007. 79 s. ISBN 978-92-871-6385-1.

⁵² Tamtéž.

mezi evropskými městy a jejich úřady za účelem vzájemného poznávání a organizování společných aktivit. V roce 2006 byl celkový počet vazeb odhadován na 17 000, přičemž na Českou republiku připadalo 1124 vazeb s 29 evropskými zeměmi.⁵³

4.2.2 Sedmdesátá léta

Vedle novinek v charakteru a fungování Konference (změna názvu v roce 1975 z Konference místních orgánů na Konferenci místních a regionálních orgánů, nárůst počtu zastupitelů či schválení každoročních setkávání) se toto období neslo především ve znamení velkého rozmachu regionálního smýšlení v Evropě. Největší podíl na tom měly dva Konferencí vydané dokumenty, a to Konvence samospráv o periferních regionech (Galaway, Irsko 1975) a Deklarace o povaze a funkci evropských regionů (Bordeaux, Francie 1978), které definovaly region jako největší teritoriální jednotku v každé zemi určenou historickou, geografickou a ekonomickou homogenností, popsaly jeho přínos pro centrální vládu, kterou nemá oslabovat, ale odlehčit jí od některých povinností, a zdůraznily důležitost územního plánování. Deklarace ještě navíc navrhla EHS vytvoření druhé komory Evropského parlamentu, která by se skládala z místních zastupitelů. K tomu sice nedošlo, ale tato myšlenka se ujala a vedla později k založení Výboru regionů (1994).

Z dílny Kongresu vzešel také první evropský koncept pro regionální a místní plánování komunikačních a dopravních sítí, následkem čehož byla roku 1970 svolána konference ministrů pověřených touto problematikou (tzv. CEMAT). Tato setkávání se uskutečňují pravidelně, roku 1983 byla sepsána Evropská charta pro regionální plánování.

4.2.3 Osmdesátá léta

Nejvýznamnější událostí tohoto období bylo sepsání a následná ratifikace Charty místních samospráv. S podobným konceptem se Konference snažila prosadit už v roce 1968, ale pro přílišnou obecnost nápad neprošel. K této myšlence se členové vrátili v roce 1981, přičemž nelehkým úkolem bylo respektování administrativních, strukturálních a politických odlišností jednotlivých členských zemí. Nakonec byl návrh v roce 1984 přijat a v říjnu 1985 byla po schválení Výborem ministrů Charta předložena

⁵³ EUROPEAN TWINNING. [online]. [cit. 01. 02. 2009]. Dostupné z: <http://www.twinning.org/cs/page/rada-evropsk%C3%BDch-obc%C3%AD-a-region%C5%AF-cemr.html>

k podpisu. V platnost vstoupila v roce 1988 a k dnešnímu dni byla ratifikována všemi členy EU27. Dokument zajišťuje jistou formu finanční autonomie, právo řídit personální záležitosti úřadů, naopak snižuje kontrolní pravomoci nadřazených struktur a podporuje vytváření partnerství na místních, regionálních i příhraničních úrovních, to vše z titulu bezprostřední blízkosti místních zastupitelů a občanů.

4.2.4 Od devadesátých let do současnosti

Poslední dekáda 20. století je pro proces upevňování demokracie velkou výzvou s ohledem na rozpad sovětského bloku a demokratizace bývalých komunistických zemí. Roste význam monitorování voleb do místních zastupitelstev, kterých CLRAE provedla již několik desítek. První delegace byla vyslána do bývalého Československa v listopadu 1990, následovala Ukrajina, Lotyšsko, Moldávie, Makedonie, Rusko a po roce 1997 se činnost rozšířila i do západní Evropy, protože například v Holandsku jsou zastupitelé dosazováni královskou rodinou, což není příliš transparentní. Všeobecně mohou delegace navštívit kteroukoliv zemi, která je signatářem Charty místních samospráv. Tyto mise se obvykle skládají ze tří až pěti členů, již do země příjíždění několik dní před samotnými volbami, aby se mohli setkat s kandidujícími stranami a sledovat průběh volební kampaně. V den voleb by jim měl být umožněn přístup do jakékoliv volební místnosti stejně jako přítomnost při sčítání lístků a vyhlášení výsledků. Nejčastější prohřešky bývají shledány na volebních lístcích a listinách voličů či v procedurálních záležitostech. Například ve zprávě z Rumunska z roku 1995 jsou zemi vyčítány nejasnosti ve volebním zákoně a z toho vyplývající zmatky ve volebních místnostech, nedostatečné financování volební kampaně, nepřesné údaje o voličích či neúplné zajištění možnosti volit pro ty občany, kteří se k urnám nemohli dostavit osobně.⁵⁴ Navzdory negativním poznatkům všechny zprávy vyznívají pro dané země povzbudivě, úkolem misí totiž není trestat, nýbrž pomáhat a poskytovat užitečné rady a zkušenosti. Zpráva z Československa, kam byla Komise přizvána předsedou Federálního shromáždění Alexandrem Dubčekem, označila volby, ve kterých s převahou vyhrálo Občanské fórum, za stoprocentně demokratické, dobře zorganizované a pochválila vysokou účast, která zejména na venkově dosahovala 90%.

⁵⁴ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Report on Local and Regional Democracy in Romania (30 May – 1 June 1995)*. [online]. [cit. 02. 02. 2009]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887683&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

Delegace si rovněž povšimla velmi omezené volební kampaně, která v podstatě sestávala jen z televizních debat u kulatého stolu za účasti všech stran.⁵⁵

V roce 1994 začala Konference připravovat Evropskou chartu regionálních samospráv, která měla krajům poskytnout přesně specifikovaná práva a povinnosti a zároveň Konferenci umožnit monitorování jejího dodržování. Tento dokument byl však v roce 2002 v Helsinkách zamítnut Výborem příslušných ministrů a právně závazný prostředek se z něj nepodařilo udělat ani v Budapešti o tři roky později.

V devadesátých letech vstoupily v platnost ještě tyto dokumenty: Evropská úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni (1997), Evropská charta o účasti mladých lidí ve veřejném životě na místní úrovni (1992), Evropská charta regionálních a menšinových jazyků (1998) a v neposlední řadě Pakt stability pro Jihovýchodní Evropu (1999) s cílem zajistit mír, stabilitu, demokracii, nezávislost justice a médií, respektování práv lidí a menšin a ekonomickou prosperitu regionů.⁵⁶

Posunem ve fungování CLRAE bylo rozhodnutí Rady Evropy z 14. ledna 1994 přeměnit stálou konferenci v Kongres sestávající ze dvou komor – Komory regionů a Komory místních samospráv. Prvním prezidentem se stal Alexander Tchnernoff z Holandska. K úpravě názvu došlo později ještě jednou, a to v říjnu roku 2003 – na Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy.

⁵⁵ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Report on Local and Regional Democracy in the Czech Republic (23 – 25 May 2000)*. [online]. [cit. 02. 02. 2009]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887267&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

⁵⁶ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *50 years of local and regional democracy*. Strasbourg: Council of Europe publishing, 2007. 79 s. ISBN 978-92-871-6385-1.

5. Struktura a vnitřní mechanismy Kongresu

Činnost Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy vychází ze Statutární rezoluce (2007)⁶, naposledy aktualizované na zasedání Výboru ministrů v květnu roku 2007, a z Charty Kongresu, která říká, že Kongres je poradní orgán složený ze zástupců místních a regionálních orgánů členských zemí Rady Evropy (...), kteří mají všeobecný místní či regionální mandát vzešlý z přímých voleb, nebo jsou politicky odpovědní přímo zvolenému shromáždění, pod podmínkou, že mohou být na základě zákona tohoto mandátu zbaveni.⁵⁷

Kongres se skládá ze dvou komor, Komory místních orgánů a Komory regionů, každá z nich čítá 318 členů a 318 právoplatných zástupců volených na dvouleté funkční období. Všechny delegace si ze svého středu zvolí předsedu a sekretáře. Rozmezí počtu členů z jednotlivých zemí se pohybuje od 2 do 18 (nejméně mají Andorra, Lichtenštejnsko, Monako a San Marino, nejvíce pak Francie, Itálie, Velká Británie, Německo a Rusko). Česká republika má 7 zástupců (stejně jako Belgie, Srbsko, Řecko, Maďarsko, Holandsko a Portugalsko), čtyři v Komoře místních orgánů a tři v Komoře regionů, a stejný počet náhradníků, všichni jsou zastupiteli Svazu měst a obcí ČR či Asociace krajů ČR. Počet zástupců je dle Rezoluce (2007)⁶ roven počtu členů v Parlamentním shromáždění Rady Evropy. Náhradníci mohou zastupovat více členů, avšak nikdy ne najednou. V případě zemí se sedmi členy jsou poté dva dosazeni do Stálého výboru, dva do Ústavního výboru (v obou případech po jednom z každé komory) a po jednom do zbylých třech výborů. Tyto poměry se liší s ohledem na velikost národní delegace. Každý stát má vlastní systém nominování do Kongresu, ten ale musí být předložen sekretariátu Rady Evropy a podléhá schválení Kongresu. Důraz je též kladen na genderovou otázku, poměr obou pohlaví musí být minimálně 70 ku 30 (v české delegaci je necelých 36 % žen).

Zástupci obou komor se mohou slučovat do politických skupin, ve kterých musí být zastoupeno alespoň šest členských zemí a musejí mít minimálně 20 členů. Jejich existenci schvaluje Sekretariát. V Kongresu fungují čtyři takováto uskupení: Nezávislá

⁵⁷ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Article 1.* [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Cong\(2007\)Rec162&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=final&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Cong(2007)Rec162&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=final&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

a liberálně demokratická skupina (ILDG: 93 členů), Evropská strana lidová – křesťanští demokraté (EPP-CD: 215 členů), Socialisté (SOC: 166 členů) a 162 Nezávislých. Česká delegace má tři členy za ILDG, dva za EPP-CD, jednoho nezávislého a zbytek lidovců, kam spadá všech sedm členů Komory regionů včetně primátora Prahy Pavla Béma. Politická uskupení Kongresu se scházejí u příležitosti plenárních zasedání a v rámci schůzek Stálého výboru. Na politické příslušnosti delegátů v rodné zemi záleží pouze do té míry, aby nedocházelo k upřednostňování některé politické strany a zároveň aby ale odrážela aktuální politickou situaci. Za Českou republiku bylo vybráno šest občanských demokratů, dva křesťanští demokraté, jeden komunista, jeden sociální demokrat a jeden evropský demokrat.

Schůze obou Komor se uskutečňují bezprostředně před a/nebo po plenárním zasedání Kongresu, sama Komora či vedení Kongresu může rozhodnout o případném dalším setkání, což ovšem podléhá schválení Výboru ministrů Rady Evropy. Ještě dodejme, že rok 2009 přinesl z hlediska posilování významu Kongresu jednu poměrně významnou novinku, a to že plenární zasedání se mohou – z povolení Výboru ministrů – konat dvakrát do roka. Otazník visí nad tím, z čeho budou tato zasedání financována, protože se jedná o relativně nákladnou záležitost (cca 78 000 €), což ale v novém rozpočtu, který rovněž schvaluje Výbor ministrů, zohledněno není, jeho celková výše byla pro rok 2009 oproti roku 2008 dokonce snížena o cca 1,6 %.

Prezident Kongresu je volen tajným hlasováním při úvodním zasedání plenárního shromáždění z těch kandidátů, kteří byli navrženi alespoň dvaceti delegáty ze čtyř členských zemí, střídavě ze členů obou komor Kongresu. Jeho funkční období je omezeno na dva roky, začíná a končí s mandáty všech delegátů. Současným, v pořadí osmým prezidentem Kongresu (počítáno od roku 1994), je od května 2008 Turek Yavuz Mildon, poprvé se jím tak stal zástupce západní Evropy. Ještě nikdy nestála v čele žena, a to ani vezmeme-li v úvahu předchozích sedmnáct prezidentů Stálé konference místních a regionálních orgánů.

Volba Prezidentů Komor Kongresu následuje po volbě prezidenta Kongresu, rovněž na základě předloženého seznamu kandidátů, z nichž každý potřebuje minimálně deset hlasů ze čtyř zemí. Rozdíl je tentokrát v tom, že mohou mandát získat dvakrát po sobě. Vedle prezidenta dochází také k volbě sedmi viceprezidentů, přičemž žádná země nemůže mít dva zástupce. Prezident a viceprezidenti obou komor se stávají

viceprezidenty Kongresu, jejichž pořadí je určováno následovně: prezident té komory, která na daném zasedání nenavrhuje ze svého středu kandidáta na prezidenta Kongresu, se stává prvním viceprezidentem, druhým je prezident té druhé komory. Takto střídavě to funguje u všech šestnácti viceprezidentů. U volených pozic funguje pravidlo, že v případě shodného počtu odevzdaných hlasů vítěze určuje losování. Současným prezidentem Komory místních orgánů je již podruhé Ian Micaluff z Malty, prezidentkou Komory regionů je od roku 2008 Ludmila Sfirloaga z Rumunska. Ani v jedné pozici není v současnosti zástupce České republiky a stejně tomu tak bylo i v předchozím volebním období.

Sekretariát je úřadem Kongresu v čele s výkonným ředitelem Ulrichem Bohnerem zodpovídajícím se prezidentovi a přímo podřízený Generálnímu sekretariátu Rady Evropy, který na tento post vypisuje výběrové řízení. Nejdůležitější činností je správa rozpočtu.

Stálý výbor (Standing Committee) je tvořen dvěma členy z každé národní delegace, po jednom z každé komory Kongresu. Výjimkou jsou země zastoupené pouze v jedné komoře, v tomto případě pak mají ve Stálém výboru pouze člena jednoho. V čele stojí prezident Kongresu a hlavním úkolem je zajišťovat kontinuitu činnosti v době mezi plenárními zasedáními. Výbor se schází dvakrát do roka, na jaře a na podzim, společně s ostatními statutárními výbory, a má, stejně jako plenární zasedání, pravomoc přijímat doporučení a stanoviska předkládaná Výboru ministrů či Parlamentnímu shromáždění Rady Evropy.

Bureau kongresu, složené z prezidenta Kongresu, prezidentů Komor a jejich viceprezidentů, odpovídá za celoroční fungování instituce a je pověřené vykonáváním dílčích úkolů svěřených mu Stálým výborem či Kongresem. Hlavní činností je příprava plenárních zasedání, jejich harmonogramu, koordinace aktivit mezi oběma Komorami a zvláště rozhodování o tom, která otázka má být projednána v té které Komoře. Bureau rovněž rozhoduje o ustanovení nové pracovní skupiny. Jednání probíhají za zavřenými dveřmi, je-li to ale ku prospěchu věci, mohou být přizváni speciální hosté, zástupci organizací či vnější pozorovatelé.

O složení statutárních výborů se hlasuje každé dva roky při plenárním zasedání Kongresu zároveň s hlasováním o funkcích prezidenta a viceprezidentů. Zásadou je

nárok každého delegáta na křeslo v právě jednom z výborů, včetně Stálého výboru. Jejich hlavním posláním je předkládat ke schválení či diskuzi Kongresu nebo Stálému výboru své návrhy a následně je monitorovat, a zároveň dohlížet na činnost výborů Parlamentního shromáždění Rady Evropy stejně jako Výboru regionů EU v rámci svých kompetencí.

Výbory se scházejí na podnět svých předsedů a s ohledem na rozpočtové možnosti. Ty jsou rovněž hlavním kritériem při rozhodování o vytvoření nového výboru Kongresem na základě souhlasu Výboru ministrů Rady Evropy v případě, že je ho potřeba a že jeho činnost bude v souladu se zájmy Rady Evropy. V současné době fungují čtyři výbory. Na prvním místě je Ústavní výbor, jehož úkolem je příprava zpráv o vývoji místní a regionální demokracie v členských a kandidátských zemích a dohled nad respektováním zásad Charty místních samospráv. Vedle toho sleduje institucionální vývoj na regionální úrovni s ohledem na usnesení přijatá Kongresem, přičemž mu v jeho činnosti pomáhá skupina nezávislých expertů. Ústavní výbor má oproti ostatním nárok na jedno zasedání ročně navíc. Druhým je Výbor pro kulturu a vzdělávání zaměřený na hromadné sdělovací prostředky, mládež, sport a komunikaci, dále pak Výbor pro trvale udržitelný vývoj mající na starosti ochranu životního prostředí a územní plánování. V neposlední řadě Výbor pro sociální soudržnost zabývající se otázkami zaměstnanosti, občanství, migrace, vztahy uvnitř společnosti, rovností pohlaví a solidarity. Česká republika má samozřejmě podle stanov zastoupení ve všech výborech, avšak opět ani v jednom není nikdo z delegátů ve vedoucí funkci.⁵⁸

Vedle trvalých uskupení, která v Kongresu působí minimálně po dobu dvouletého funkčního období, ale zpravidla i mnohem déle, jsou prezidentem Kongresu pro speciální účely sestavovány i „ad hoc“ pracovní skupiny s velmi konkrétním rozsahem působnosti a s omezeným počtem členů, jejichž odbornost je předem prověřována. Taková skupina může být pověřena třemi úkoly – připravit analýzu, uspořádat konferenci či monitorovat kooperační projekty nebo mezivládní aktivity Rady Evropy. Své závěry ve většině případů přijímají konsensem, pokud ne, musí být každý odlišný názor náležitě zaznamenán. I v tomto případě je ve stanovách zanesena podmínka, podle níž vznik každé pracovní skupiny musí být zvážen s ohledem na rozpočtové možnosti.

⁵⁸ RADA EVROPY. *800 miliónů Evropanů*. Praha: Informační kancelář Rady Evropy, 2006.

V současné době v Kongresu působí pět následujících skupin: Pracovní skupina místních a regionálních zástupců jihovýchodní Evropy, ve které jsou zastoupena Albánie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Řecko, Moldávie, Černá Hora a Turecko; Skupina nezávislých expertů na Evropskou chartu místních samospráv, která asistuje Ústavnímu výboru, sbírá informace o samosprávách, poskytuje konzultace zastupitelům a celkově pomáhá interpretovat Chartu a rozvíjet její potenciál, za Českou republiku ve skupině pracuje Prof. Richard Pomahač z Karlovy univerzity, odborník na evropské právo a veřejnou správu; Pracovní skupina pro meziregionální spolupráci (GT-CIR) na podporu implementace právního rámce takové spolupráce a pro koordinaci činností s ostatními orgány Kongresu, složená ze dvanácti členů, Česká republika zastoupena není; Pracovní skupina regionů s legislativními pravomocemi, která zkoumá jejich současnou situaci a zároveň vztah k evropským institucím, opět bez českého zastoupení a konečně šestičlenná Kontaktní skupina Výboru regionů a Kongresu mající za úkol zlepšit komunikaci na nejvyšší úrovni mezi těmito dvěma institucemi, vznikla v červenci 1996 na základě oboustranného zájmu o spolupráci.

Čestnými členy Kongresu se stávají bývalí prezidenti, viceprezidenti a předsedové výborů, dále také členové národních delegací a členové Stálé konference místních a regionálních orgánů, kteří byli členy minimálně po dobu deseti let. Mezi jejich privilegia patří pozvánky na všechna jednání s výjimkou jednání výborů, přístup do veškerých databází či zasílání korespondence Kongresu. Za své služby je každý odměněn medailí a průkazkou čestného členství.

Oficiálními jazyky Kongresu jsou angličtina a francouzština, němčina, ruština a italština jsou jazyky pracovními, přičemž ve všech těchto jazycích je k dispozici simultánní tlumočení při zasedáních Kongresu i obou komor. Veškerá jednání Kongresu jsou veřejná, pokud Kongres nerozhodne jinak, a totéž platí pro jednání Stálého výboru. Vedle agendy zasedání, zápisů z jednání, písemných deklarácí, návrhů na změnu Charty či Statutární rezoluce a zpráv vydaných pozorovateli či pozvanými hosty, jsou nejdůležitějšími výstupy z činnosti Kongresu tzv. rezoluce, doporučení a názory. Doporučení vyjadřují názory Kongresu adresované Výboru ministrů, Plenárnímu zasedání Rady Evropy či mezinárodním institucím a organizacím. Názory jsou odpovědí Kongresu na dotaz od Výboru ministrů nebo od Parlamentního shromáždění. Oba tyto typy dokumentů musejí projít schvalovacím procesem, pro jejich přijetí je

nutná podpora dvou třetin odevzdaných hlasů. Tentýž poměr platí při přijímání akutních opatření, zbavování delegací statutu zvláštního hosta či při zakládání Ústavního výboru. Na druhou stranu pro přijetí rezoluce, která je adresována Kongresu nebo místním či regionálním orgánům členských zemí, stejně jako pro přijetí veškerých dalších rozhodnutí, postačí souhlas prosté většiny. Doporučení či názory jsou výhradně schvalovány na plenárním zasedání Kongresu nebo Stálým výborem. Zároveň žádné téma nelze projednávat v obou komorách a je v kompetenci Bureau Kongresu, aby rozhodlo, které komoře bude jednání svěřeno, přičemž je možné požádat druhou komoru o formulaci vlastního stanoviska, případně pozměňovacích návrhů. Stejně tak může být tato komora požádána o vyslání vlastního pozorovatele, který následně vypracuje zprávu, již po projednání jeho komora předloží Stálému výboru.⁵⁹

Co se týče financí, z výše uvedeného vyplývá, že jejich objem je pro fungování Kongresu v některých situacích limitující. Příjmy kongresu jsou výdajovou položkou rozpočtu Rady Evropy, který v roce 2008 dosáhl výše 205 mil. €, což představuje meziroční nárůst o 1,95%. Naprostá většina příjmů je tvořena příspěvky členských zemí, Česká republika se na jeho výši podílí z 0,8658%, tj. částkou 1 774 890 €. Jak vyplývá ze zprávy, kterou v lednu 2009 vydalo Bureau Kongresu v souvislosti s připravovaným šestnáctým plenárním zasedáním na počátku března tohoto roku, v roce 2008 rozpočet pro Kongres představoval náklady ve výši 3,08 %, na rozdíl od toho na Parlamentní shromáždění připadlo 7,9 %. Zpráva rovněž upozorňuje na to, že poměr výdajů na lidské zdroje vůči výdajům na činnost instituce je u Kongresu 51 % oproti 62,7 % u Parlamentního shromáždění, přitom ale členové Parlamentního shromáždění jsou placeni z prostředků národních parlamentů, kdežto Kongres si tyto náklady hradí sám.⁶⁰ To samozřejmě plyne z toho, že zastupitelé v Kongresu nejsou poslanci parlamentů členských zemí, pokud by měli být placeni z rozpočtu země, kterou zastupují, pak by to muselo být z prostředků organizací krajských a místních zastupitelstev. S tím také souvisí poměrně vysoká finanční zátěž, kterou s sebou přináší

⁵⁹ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Article 1.* [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Cong\(2007\)Rec162&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=final&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Cong(2007)Rec162&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=final&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

⁶⁰ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *16^e Session pleniere, CG(16)9REP, 28 janvier 2009, Les ressources du Congrès et son budget pour 2010.* Jean-Claude FRECON, France (L, SOC), [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1411881&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0ce1&BackColorLogged=FFC679>

odsouhlasené plenární zasedání Kongresu ročně navíc. Absurdní je, že na jedno plenární zasedání Parlamentního shromáždění je rozpočet cca 200 000 €, navíc jsou čtyři do roka a z částky nejsou hrazeny náklady na dopravu a ubytování jednotlivých členů. Kongres má k dispozici zhruba jednu třetinu této sumy. Už jsme zmínili, že oproti roku 2008 letošní rozpočet poklesl o necelá dvě procenta (přestože Kongres požadoval zhruba dvouprocentní nárůst), vedle toho došlo ještě ke snížení prostředků na případné konzultace s odborníky a výjezdy členů celé Rady Evropy, následkem čehož je reálný pokles zhruba 2,5 %⁶¹. Podívejme se na tabulku č. 1 ukazující předpokládanou strukturu výdajů pro rok 2009:

Náklady na lidské zdroje (v tis. €)		Tlumočení, překlad, dokumentace (v tis. €)		Náklady na provoz (v tis. €)	
Odměny pro stálé členy	3 080,1	tlumočení	416,8	IT, telekomunikace, styk s médii	54,6
Odměny a dodatečné náklady pro dočasné členy	228,9	Překlady	208,2	Doprava, ubytování, experti, recepce, politické skupiny	1 149,8
Odměny pro řídicí funkce	85,7	Výroba dokumentů	84	Mise, monitorování voleb	319,2
				Vzdělávací střediska, spolupráce	300,5
				Různé	204,8
CELKEM v tis. €	3 394,7		709		2 028,9

Tabulka č. 1, zdroj: vlastní zpracování dle:⁶²

Z tabulky vyplývá, že Kongres počítal s navýšením svého rozpočtu, ve skutečnosti bude muset své náklady ještě o 1,85 % snížit, což nedává prostor pro nové projekty. Na druhou stranu je potřeba zvážit, zda v některých výdajích neexistují určité rezervy. V přepočtu téměř 12 milionů Kč připadá na tlumočení během plenárních zasedání a schůzí obou komor, tlumočí se však jen do pěti jazyků, a to těch zemí, které mají v Kongresu nejsilnější zastoupení, přestože oficiálními jazyky jsou jen angličtina a francouzština. Podíváme-li se ovšem na profil kteréhokoliv člena Kongresu, včetně těch z výše zmíněných pěti zemí, zjistíme, že všichni do jednoho uvádějí jako svůj pracovní jazyk angličtinu, případně francouzštinu. Jejich znalost je rovněž nezbytná pro porozumění všem pracovním dokumentům, tudíž vyvstává otázka, nakolik je tlumočnických služeb potřeba. Jeden milion korun také stojí pouhá doprava prezidenta

⁶¹ Tamtéž.

⁶² Tamtéž.

Kongresu, na zhruba 28,5 milionů Kč přijde cestování a ubytování všech členů Kongresu, tj. téměř 17 % z rozpočtu. Naproti tomu na vzdělávací střediska po celé Evropě vydává Kongres jen něco málo přes půl milionu Kč, což představuje stejnou cenu, kterou ročně stojí fungování zmíněných čtyř politických uskupení.

Kongres si nadále stěžuje na skutečnost, že Výbor regionů při EU má jen jednu komoru, jen 344 členů a zastupuje jen 27 zemí Evropy, navzdory tomu disponuje zhruba jedenáctkrát vyššími prostředky. Potřebu navýšit rozpočet znovu připomněl i Ian Micallef ve své úvodní řeči, kterou 3. března 2009 otevíral 16. plenární zasedání Kongresu. Řekl, že veškeré globální výzvy, kterým dnes čelíme, jako je finanční krize, změny klimatu, migrace obyvatel či sociální a ekonomické nepokoje, si vyžadují řešení odspoda, na úrovni místních a regionálních samospráv. Zároveň vyzval Radu Evropy, aby poté, co uznala důležitost lokální demokracie pro demokracii evropskou, poté, co pověřila Kongres, aby se v této oblasti angažoval, mu dala také adekvátní prostředky k výkonu své práce.⁶³

Finanční situace Kongresu není ideální. Chybí prostředky na konzultace s odborníky a na důslednější dohled nad plněním závazků vyplývajících z Charty místních samospráv, stejně jako na propagaci vlastní činnosti, která by dostala Kongres do povědomí širší veřejnosti. Zdá se ale, že řízení peněžních zdrojů má jisté rezervy minimálně v otázkách volby priorit.

⁶³ MICALLEFF, Ian. *The Congress can do more and better if endowed with sufficient resources*. [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR168\(2009\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR168(2009)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE)

6. Hlavní iniciativy Kongresu

6.1 Charta místních samospráv

Pravděpodobně neúspěšnějším počinem, kterého Kongres za dobu svého fungování dosáhl, bylo vytvoření a prosazení Evropské charty místních samospráv (viz příloha č. 1), která byla předložena k podpisu členskými zeměmi ve Štrasburku 15. října 1985. Jak uvádí Richard Pomahač, první fáze prací nad evropským standardem práva na místní samosprávu byla završena již přijetím devítibodové Deklarace zásad místní samosprávy na úrovni doporučení Parlamentního shromáždění v roce 1970, v té době však dle něj ještě státy nebyly nakloněny tomu, aby její zásady byly vtěleny do formy mezinárodní úmluvy.⁶⁴ Platit pak samotná Charta začala o tři roky později, tj. 1. září 1988 v souladu s čl. 15 odst. 2, který mluví v tom smyslu, že Charta vstoupí v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy čtyři členské státy Rady Evropy vyjádří svůj souhlas být Chartou vázány. Prvními signatáři byly Lucembursko, Lichtenštejnsko, Dánsko, Kypr, Rakousko a Německo.

Co se týče České republiky, ta se připojila až za deset let 25. května 1998, kdy Charta dostala pozhennání od Parlamentu ČR a následně byla podepsána i prezidentem Václavem Havlem. Platit začala od září roku 1999, tři měsíce po uložení ratifikační listiny u Generálního tajemníka Rady Evropy. V současné době všechny země, které připojily svůj podpis, dovedly ratifikační proces do konce a jejich počet se prozatím ustálil na čtyřiačtyřiceti. Chybí tak jen San Marino, Monako a Andora, v tomto směru se ale nedá očekávat, že by k připojení došlo, protože vzhledem k rozloze těchto území pro ně Charta do jisté míry postrádá smysl. V posledních letech se podpis Charty stal rovněž jednou z hlavních podmínek pro přijetí do Rady Evropy.

Díky tomu, že Charta má charakter úmluvy, dává zemím prostor k tomu, aby ze svých závazků vyňaly některé články či odstavce, které jsou pro ně nepřijatelné. Děje se tak nejčastěji z důvodu nesouladu s právním řádem. Toto opatření je tak zřejmě jediným způsobem, jak zajistit přežití dokumentu, jelikož vzhledem k velkému počtu států, kterých se týká, nelze očekávat, že by celá Charta byla kompatibilní s předpisy všech těchto států. Umožňuje to dvanáctý článek, jenž zavazuje země přijmout minimálně

⁶⁴ POMAHAČ, Richard. WIDEMANNOVÁ, Marie. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2002. 111 s. ISBN 80-245-0310-7. (strana 48)

dvacet odstavců z první části (jedná se zhruba o dvě třetiny), přičemž deset z nich musí být z odstavců vysloveně stanovených v čl. 12.⁶⁵ Ze všech signatářů Charty pouze Slovinsko, Estonsko, Irsko a Itálie připojily svůj podpis bez výhrady, Česká republika odmítla přijmout za své šest odstavců. Nejčastějším problémem byl právě rozpor s právním řádem, který by ze své podstaty neumožňoval plnění těchto závazků. Později Ministerstvo vnitra naznačilo, že připadají v úvahu ještě tři odstavce navíc, k 1. březnu letošního roku však přijaty nebyly. Přestože se tedy jedná o Chartu samospráv, patří vlastně čistě státu a záleží na jeho vůli, do jaké míry se rozhodne lokálním zastupitelům vyjít vstříc a jaký jim poskytne rozsah pravomocí. Na druhou stranu, jakmile je jednou Charta ratifikována, dává místním samosprávám jakousi ochranu před státem, jelikož mají v ruce dokument, který se stát zavázal dodržovat, což je průběžně monitorováno. Ovšem jen do té doby, než se státní moc rozhodne Chartu vypovědět, na což má dle článku 17 plné právo. V dnešní době pravděpodobně však není země, které by si toto dovolila.

Samotná Charta vychází z přesvědčení Rady Evropy, že co nevyššího stupně demokracie lze dosáhnout skrze decentralizační proces, kdy veškeré možné správní úkoly budou vykonávány efektivně a na té úrovni, která je co nejbližší k občanům tak, aby občané měli co největší možnost jejich konání ovlivňovat, ať už skrze referendum, nebo jen skrze přímé a tajné volby. Toto je i zakotveno v Chartě, zůstává ale otevřená možnost svěřit odpovědnost jiným orgánům, u kterých je předpokládána vyšší efektivnost a menší finanční náročnost. Pravidlo funguje i opačným směrem, a to tak, že na místní samosprávu mohou být povinnosti přeneseny z orgánu nadřazeného, přičemž místní úřady mají možnost řešit situaci s ohledem na konkrétní podmínky vyplývající z dané lokality, případně si výkon dle svého uvážení upravit.⁶⁶ Tato klauzule je právě jednou z těch, ke kterým se Česká republika odmítla připojit, a to z toho důvodu, že je u nás zaveden unifikovaný systém provádění svěřených úkonů, tudíž není možné místním samosprávám dát volnou ruku. Česká republika ale nebrání tomu, aby si místní společenství stanovila své vlastní struktury, přizpůsobené lokálním potřebám (čl. 6, odst. 1). Dalo by se očekávat, že s odstavcem o úpravě výkonu bude mít problém více států, překvapivě je jich ale jen pár, např. Chorvatsko či Slovensko.

⁶⁵ RADA EVROPY. *Výběr smluv Rady Evropy: Evropská charta místní ch samospráv*. Praha: Prospektrum, 2001. 496 s. ISBN 80-7175-103-0.

⁶⁶ Tamtéž.

Pokud se jedná o dozor nad činností místních orgánů, dle Charty je možné jej vykonávat jen v rámci zákonných předpisů, popřípadě ústavy, přičemž se má zjišťovat jejich soulad. Výjimkou je provádění svěřených úkonů, kde kontrola může přezkoumat i volbu zvolených prostředků. Taková kontrola by se měla výhradně zaměřit na zkoumané aspekty a nepřesahovat své pravomoci. Nejrozsáhlejším a zároveň nejdiskutovanějším je devátý článek pojednávající o financování místních zastupitelstev. Charta stanovuje povinnost dát těmto zastupitelstvům možnost disponovat vlastními prostředky, které nejenže budou ke svěřené odpovědnosti dostatečně úměrné, ale zároveň jejich zdroje budou natolik diverzifikované, aby mohly pružně kopírovat vývoj nákladů. Rovněž poskytované zdroje nemají být odvislé od připravených projektů, ale mají dávat prostor nakládat s nimi svobodně dle nejlepšího uvážení obcí a měst.⁶⁷ Česká republika nepřistoupila na variantu částečného financování z vlastního výběru daní, protože její daňová soustava je nastavena odlišně, tj. na výběr na národní úrovni, jedinými prostředky plynoucími přímo do pokladen obcí jsou tzv. místní poplatky například za nakládání s odpadem, za psy, za ubytovací kapacity nebo třeba za povolení k vjezdu motorovým vozidlům. Důvod pro tuto výjimku je zřejmý, méně pochopitelný je už důvod, proč Česko odmítlo s místními společenstvími vhodným způsobem konzultovat, jakým způsobem se jim mají přidělovat přerozdělované prostředky, tak jak to požaduje šestý odstavec čl. 2. Ve své podstatě se přitom nejedná o nijak nepřekonatelnou překážku, ani státní orgány k ničemu nezavazuje, jde jen o vyslechnutí druhé strany.

Zbýlá ustanovení již tak kontroverzní nejsou. Dávají místním úřadům možnost volně mezi s sebou spolupracovat a sdružovat se, stejně tak jako se v případě potřeby obracet na soudní instituce. Charta se zabývá také postavením úředníků. Stanovuje, že zaměstnanci mají nárok na svobodný výkon svého povolání a že má být zákonně ošetřeno, které činnosti jsou s povoláním úředníka neslučitelné. Z pohledu úředníků je nejpřínosnější odst. 2 čl. 6 zajišťující nárok na zvyšování kvalifikace, na přiměřenou odměnu a vyhlídky na postup a popřípadě také odst. 2 čl. 7 o přiměřené náhradě výdajů a ušlých příjmů. Ani jednu z těchto dvou výsad politici České republiky ke škodě státních zaměstnanců nepřijali. Překážkou byl zřejmě léta zavedený unifikovaný systém platů a odměn platný pro celý aparát.

⁶⁷ Tamtéž.

Pro rozšíření si uvedeme, jak Chartu člení Richard Pomahač, člen Skupiny nezávislých expertů na Chartu, společně s Marií Wildemannovou. Jeho klasifikace vychází z obsahového hlediska a rozděluje úmluvu do devíti principů garantovaných právě Chartou. Jsou jimi ústavní garance práva na místní a regionální samosprávu, definice práva na takové samosprávy, rozsah a záruky dostatečného rozsahu onoho práva, princip konsensuální změny hranic územních celků, organické záruky práva na místní a regionální samosprávu, státní dozor nad místní a regionální samosprávou, finanční záruky, asociační právo a konečně právo na ochranu práva na samosprávu. Pokud se jedná například o tolik kontroverzní finanční zdroje, autoři uvádějí, že v pracovních návrzích byl dokonce vyslovován požadavek finanční autogamie, neboli „samoplození“ financí z místních daní, do jejichž konstrukce, výběru a použití stát vůbec nezasahuje. V konečné verzi je tedy zakotvena podmínka, že alespoň část (nikoli nepodstatná) pochází z autonomně řízeného výběru daní, ale jak už víme, Česká republika na to nepřistoupila. Asociační právo neznamena nic jiného než důraz na kooperaci místních orgánů, právo na ochranu práva garantuje soudní ochranu pro samosprávy.⁶⁸

Pro shrnutí můžeme konstatovat, že Charta místních samospráv byla bezesporu přelomovým dokumentem, který navíc dodnes nemá obdoby. Určitě byl a stále je dobrým vodítkem v těch zemích, které nově nabyly svobodu po letech politické nestability a potlačování demokratických principů, nebo v těch, ve kterých nefungoval systém decentralizace a přenášení pravomocí na nižší správní celky blíže k občanům. Na druhou stranu je na ní ale patrná snaha zalíbit se všem, a to zejména v tom smyslu, že její ustanovení jsou příliš obecná. To je částečně pochopitelné z toho důvodu, že Charta slučuje velmi široké spektrum zemí s naprosto odlišným charakterem, zkušenostmi a historickými souvislostmi, na druhou stranu se zdá, že pro ty země, které již byly několik let na decentralizované uspořádání zvyklé, nic nového nepřináší. Navíc dává, jak již bylo zmíněno, možnost poměrně velkou část textu nepřijmout a přitom být stále na seznamu členů. (Nutno podotknout, že její deficit co se týče aktuálnosti a konkrétnosti je neustále vyvažován přijímáním nových doporučení, např. Doporučení 7/1997 Místní veřejné služby a práva jejich uživatelů, Doporučení 19/2001 Účast občanů na místním veřejném životě či Doporučení 4/1991 Vyrovňování finančních zdrojů místní samosprávy, ta ovšem zase nejsou pro vlády nijak závazná). Nejvíce

⁶⁸ POMAHAČ, Richard. WIDEMANNOVÁ, Marie. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. 1.vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2002. 111 s. ISBN 80-245-0310-7. (strana 49-52).

pozoruhodné je ale to, že se Charta takřka vůbec nezmiňuje o občanech ve styku s místními úřady. Jedinou jejich pravomocí je zasahovat, nejlépe pokud možno referendem, do změny hranic územních celků, to je ale vše. Vzhledem k tomu, že celá Charta má ze své podstaty sloužit lidem a umožnit jim podílet se, i když nepřímo, na politickém životě ve své obci, lze tuto skutečnost považovat za její nedostatek, na druhou stranu ale také jako výzvu do budoucna a možnost dalšího rozvoje.

6.2 Charta regionální demokracie

S postupujícím procesem demokratizace států především ve Střední a Východní Evropě přišel po více než deseti letech po přijetí Charty místních samospráv a po více než třech letech jednání a příprav Kongres s návrhem na vytvoření obdobného dokumentu pro evropské regiony, který by byl rámcem pro první subnárodní úroveň státní správy. Díky předchozímu úspěchu Charty a relativně snadnému vyjednávání ve Výboru ministrů Rady Evropy, který protokol schvaloval, zřejmě nikdo nepředpokládal, že by ohledně Charty regionálních samospráv mohly vyvstat výraznější problémy. Navzdory očekávání však dodnes nebyl nalezen konsensus a Charta má tak stále podobu nezávazného návrhu.

Kongres poté, co představil svou verzi Charty, ve svém Doporučení 34/1997 vyzval Parlamentní shromáždění, aby návrh co nejrychleji projednalo a následně jej předložilo Výboru ministrů. I tam došlo k prozkoumání, avšak výsledkem nebylo přijetí, nýbrž pokyn k dalšímu rozpracování dokumentu a návrh, aby se věnoval jen těm oblastem, ve kterých je možné najít širší shodu a podporu od potřebného spektra zemí. Pro tyto účely byl ministry vytvořen Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR). Problematice byla následně věnována převážná část 13. konference evropských ministrů odpovědných za místní a regionální správu v Helsinkách ve dnech 27. a 28. června 2002, ale tam namísto úspěchu vypluly na povrch další, dodnes neřešitelné problémy.

Ukázalo se totiž, že největší spory panují nikoli ohledně obsahu, nýbrž formy. Potíž spočívala v tom, zda by Charta měla být přijata jako úmluva či jen jako pouhé doporučení (soft-law). Jaksi automaticky se předpokládalo, že půjde o úmluvu, protože tento model byl již použit u Charty místních samospráv, poměrně dobře funguje a navíc se na něm shodli všichni zastupitelé členských zemí Kongresu. Proti se však postavily na jedné straně ty státy, kde je tradice regionů a decentralizace historickou záležitostí a

kde si nepřáli a nepřejí cizí zásahy zvenčí, na straně druhé potom ty státy, které nejsou administrativně na regiony členěny a mají obavu, že by na ně mohl být po přijetí úmluvy vyvíjen nátlak, aby k takovému kroku přistoupily. V neposlední řadě se k nim přidaly i malé státy, pro které regionalizace nemá význam. Ke skupině států zastávajících formu doporučení patří např. Norsko, Švédsko, Irsko, Rumunsko, Francie, Turecko, Ukrajina, Malta, Kypr či Velká Británie.⁶⁹

Pro toto stanovisko hovoří i skutečnost, že v Evropě je pomalu tolik forem administrativního dělení kolik je v ní států, a snaha vytvořit takový dokument, pod který by se všechny tyto formy vešly, by mohl mít za výsledek vznik podobně obecného dokumentu jako je Charta místních samospráv s bezpočtem výjimek, jenž by nakonec nic významného nepřinesl. V souvislosti s Chartou je zde ještě jeden argument, který těmto státům nahrává, a to ten, že Charta místních samospráv má ve svém třináctém článku formulí říkající, že: „*Zásady místní samosprávy obsažené v této Chartě se vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území strany existují. Každá strana však může (...) výslovně uvést, na které druhy místních nebo regionálních orgánů hodlá působnost Charty omezit nebo které hodlá z její působnosti vyjmout. Může rovněž další druhy místních nebo regionálních orgánů následným oznámením generálnímu tajemníkovi Rady Evropy do působnosti Charty zahrnout.*“⁷⁰ Ve světle této skutečnosti se může zdát takřka zbytečné nějaký nový dokument přijímat, stačilo by jen Chartu místních samospráv vhodně rozšířit.

Na druhé straně ovšem stojí neméně silná skupina zemí, které jsou přesvědčené o prospěšnosti úmluvy. Jsou jimi např. Itálie, Německo (země, které za decentralizaci silně zasazují a jsou navíc jedněmi z nejviditelnějších aktérů na poli Kongresu), dále pak Belgie, Nizozemí, Rakousko, Švýcarsko a převážná většina Střední a Východní Evropy včetně zemí bývalého Sovětského svazu a Jugoslávie. Poněkud stranou stojí Česká republika, která podle posledních informací zaujímá podobně jako v případě Lisabonské smlouvy jakousi vyčkávací pozici, aniž by se jasně vyslovila pro některou z variant. Je ale zřejmé, že pokud by prošla úmluva, museli bychom opět uplatnit řadu

⁶⁹ FEJTEK, Petr. *Ministerstvo vnitra: Příprava právních dokumentů k regionální samosprávě*. [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=1709&doctype=ART&chnum=2>

⁷⁰ RADA EVROPY. *Výběr smluv Rady Evropy: Evropská charta místních samospráv*. Praha: Prospektrum, 2001. 496 s. ISBN 80-7175-103-0.

výjimek podobně jako v prvním případě z důvodu nesouladu mezi Chartou a ústavou či zákonem.

Zastánci úmluvy připomínají, že každý stát se může svobodně rozhodnout, zda chce pod úmluvu připojit svůj podpis a následně ji ratifikovat, nehledě na možnost učinit v případě některých článků výjimku. U Charty regionální demokracie (respektive u jejího nejaktuálnějšího návrhu vypracovaného a schváleného na plenárním zasedání Kongresu na konci května 2008, ke změně názvu došlo o rok dříve; viz příloha č. 2) funguje systém výjimek poněkud odlišně, což mimo jiné vychází skutečnosti, že tato Charta je výrazně rozsáhlejší a i její struktura je jiná. První část návrhu obsahuje články např. o vztahu s místními orgány, o principu loajality a respektování územní celistvosti či vlastní organizaci regionální samosprávy, se kterými je každý signatář povinen bez výhrady souhlasit. Odlišný způsob je uplatněn v části druhé o formách organizace, zdrojích nebo například o spolupráci s jinými subjekty, kde jsou nabídnuty vždy tři možnosti a státy si tentokrát musejí vybrat jednu z nich. A konečně část třetí, kde jsou státy zavázány přijmout 65% odstavců, tj. 27 ze 41. Oproti Chartě místních samospráv zde ale nejsou žádné odstavce povinné.

Přijetí Charty ve formě úmluvy by zřejmě mělo nejpozitivější dopad na ty země, kde je princip subsidiarity ve státní správě teprve na počátku. Kolektivní tlak by zřejmě vedl tyto státy k tomu, aby Chartu ratifikovaly, a ta by jim následně v tomto procesu mohla být užitečným vodítkem stejně, jako jím byla Charta místních samospráv, nejen ve Východní Evropě. Možná by pomoc nově demokratickým zemím mohla být tím největším přínosem, který by Charta regionální demokracie mohla mít, to se ale nestane, dokud ministři nenaleznou kompromis.

Ani po helsinské konferenci nebyl návrh smeten ze stolu, nadále se mu věnoval výbor CDLR a byla dokonce ustanovena úzce specializovaná skupina expertů, která měla prozkoumat odlišné formy regionalizace v Evropě a zároveň připravit různé koncepty Charty pro konferenci v Budapešti konanou ve dnech 24. a 25. února 2005. Nakonec ale i tam byly postoje států natolik rozporuplné, že nezbývalo než se smířit tím, že Charta přijata nebude. Co se týče konference o dva roky později, v polovině října 2007, která se konala ve španělské Valencii, z oficiálního prohlášení vyplývá, že debata ohledně Charty se nekonala. Po zprávě o vystoupení několika evropských ministrů odpovědných za regionální rozvoj a politiku deklarace pouze vyzývá Radu Evropy, aby nadále

dohlížela na vývoj regionálních samospráv, a Výbor ministrů, aby vzal na vědomí všeobecný zájem se touto problematikou nadále zabývat a aby v tomto ohledu přijal příslušná rozhodnutí.⁷¹

Prozatím posledním krokem vstříc přijetí společného rámce bylo již výše zmíněné Doporučení Kongresu 240/2008, ve kterém je předložen nový návrh na Chartu regionální demokracie. Ten je převážně založený na myšlence z roku 2007, ale zároveň i vychází vstříc některým nápadům účastníků debaty. Sepsání nového textu bylo iniciováno zprávou o „*Současném stavu regionalizace a o vyhlídkách na rozvoj regionálních samospráv v členských zemích Rady Evropy*“, kterou v květnu 2007 předložil valonský poslanec Jean-Claude Cauwenberghe a který si zároveň postěžoval, že bez charty není podle čeho onu zprávu vyhodnotit. Navrhl tehdy, aby byla debata opět otevřena, aby byl text ukázán nejen Radě Evropy, ale ke konzultaci i Výboru regionů. V rozhovoru 30. května 2007 na otázku, v čem je současná podoba Charty lepší oproti té z před deseti let odpověděl v tom smyslu, že původní verze nebyla dostatečně flexibilní, nereflektovala politické změny v Evropě, ke kterým dochází v 21. století, a nedostatečně stanovovala práva a povinnosti regionů vůči státu. Zároveň řekl, že existence regionů je nezbytná pro zachování demokracie (s čímž samozřejmě odpůrci nesouhlasí), že regiony potřebují závazný dokument, na který se mohou odvolávat a který se konečně zaslouží o to, že regiony už nebudou „UPO,“ neboli neidentifikovatelné politické objekty.⁷² V září 2008 se poté vyjádřil, že je potřeba o Chartě neustále diskutovat a udržovat ji v povědomí až do 16. konference ministrů pro místní záležitosti, která se uskuteční 16. – 17. listopadu 2009, kde se podle něj o ní má znovu jednat. V agendě na stránkách Výboru ministrů však o Chartě není prozatím ani zmínka.

⁷¹ COMMITTEE OF MINISTERS OF COUNCIL OF EUROPE. *15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15-16 October 2007)*. [online]. [cit. 02. 02. 2009]. Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2008\)14&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2008)14&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

⁷² CAUVENBERGHE, Jean-Claude, van . *Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux: Les régions d'Europe ont besoin d'un cadre de référence, et la Charte de la démocratie régionale le leur donnera*. [online]. [cit. 04. 02. 2009]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1240693&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

6.2.1 Charakteristika Charty regionální demokracie

Jak už bylo napsáno výše, třináctý článek Charty místních samospráv je postačující k tomu, aby si státy zásady tohoto dokumentu vztáhly i na regiony bez potřeby vytvářet dokument nový. Z toho důvodu je nutné, aby Charta regionální demokracie měla co nového nabídnout.

Část první o klíčových prvcích regionální demokracie, ke které by se země v případě ratifikace musely zavázat bez výjimky, několik nových konceptů skutečně nabízí, například na poli ochrany zaměstnanců, kde jasně stanovuje podmínky, za kterých je možné odvolat úředníky z jejich funkce či na ně uvalit sankce. Pokud jde o charakter regionálních úřadů, čl. 7 je definuje jako subjekty mezi centrální vládou a místními úřady, avšak nevyklučuje, aby jeden úřad vykonával kompetence obou těchto úrovní státní správy. Zároveň zakazuje, pokud však zákon nestanoví jinak, aby mezi místními a regionálními úřady fungovaly hierarchické vztahy, na druhou stranu jsou ale regiony povinné obcím nabídnout spolupráci za účelem uspokojení potřeb a cílů veřejného zájmu (čl. 8). Většina ostatních ustanovení je víceméně shodná s první Chartou, novinkami je pak právo regionálních úřadů být konzultován a podílet se na procesu rozhodování ve všech jich se týkajících záležitostech (čl. 19) nebo v těch záležitostech, které jim byly svěřeny (čl. 12). Charta rovněž ukládá regionům povinnost informování společnosti, transparentnosti a kvality rozhodování (čl. 6), státům potom zakotvit existenci zásady regionální samosprávy v zákoně či ústavě, stejně tak jako jejich kompetence a podmínky vzniku, změny či zániku. V případě změny hranic území se stát již nemusí obracet na občany jako tomu je u Charty místních samospráv (čl. 5), ale musí tento záměr minimálně konzultovat právě s regionálními úřady (čl. 11). Pro hospodaření regionů je vedle možnosti vlastnit majetek a nároku na co nejdíverzifikovanější finanční zdroje zásadní podmínka, která říká, že jakýkoli převod kompetencí na regiony musí být doprovázen převodem odpovídajícího objemu peněžních prostředků.⁷³ Co však v návrhu i tentokrát chybí, je užší propojení administrativy a občana, ve smyslu jeho práv a nároků při styku s úředníky.

⁷³ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Draft European Charter of Regional Democracy*. [online]. [cit. 06. 02. 2009]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

Část druhá obsahuje šest článků vždy po třech odstavcích a nabízí zemím relativně velkou benevolenci, jelikož si vybírají vždy jen jeden odstavec, který je aplikovatelný na jejich konkrétní národní podmínky. Z této části je zřejmá snaha nastavit potenciální Chartu tak, aby se pod ní skutečně vešly všechny možné formy administrativního členění Evropy. Tři články (zajištění existence (čl. 23), o pravomocech (čl. 24) a o dohledu (čl. 27), jsou všechny postavené stejným způsobem, a to tak, že je možnost ošetřit tyto aspekty ústavou, zákonem, nebo stanovami. Článek 23 v bodu c dokonce vysloveně říká, že není potřeba vytvářet nové státní aparáty, ale že regionální orgán může být zřízen ve formě sdružení místních orgánů, pokud to podmínky zákona dovolují.⁷⁴ To je na jednu stranu praktické řešení, které výrazněji nezatěžuje státní rozpočet, na druhou stranu celý článek 23 zkrátka nedává státům jinou možnost než nějaký úřad regionálního charakteru mít, a proto je i Charta zřejmě pro řadu malých států ve formě úmluvy nepřijatelná.

Podobný princip platí i o finančních zdrojích, navíc je opět regionům umožněna varianta mít v rámci zákona vlastní příjmy z výběru daní a poplatků. Regionální zastupitelstva musejí vzejít z všeobecných a přímých voleb, u výkonných orgánů to není podmínkou. Státy, které ve svém právním řádu tento typ voleb neznají, mohou zastupitelstva vytvořit z vítězů lokálních voleb, k nápravě však musejí přistoupit nejpozději do deseti let od ratifikace Charty.

Nejpokrokovější ale zároveň asi nejproblematičtější je třetí část návrhu Charty, která ve většině případů rozšiřuje předchozí dvě. Z celkových šestnácti článků jsou dva (o ochraně zvolených zastupitelů a o podmínkách pro zaměstnance) shodné s Chartou místních samospráv, další článek vymezuje oblasti občanské společnosti, kterým by se regionální orgány měly ve své působnosti věnovat. Patří sem zejména starost o kulturu a regionální jazyky, o zaměstnanost v návaznosti na vzdělávací systém v kraji, o sociální zabezpečení, soudržnost a poskytování zdravotnické péče a v neposlední řadě o ekonomický rozvoj území a o ochranu životního prostředí, přičemž tento výčet není samozřejmě nikterak limitující. Další tři články specifikují pravomoci krajů na poli mezinárodní paradiplomacie – mohou svobodně, avšak v mezích zákona, uzavírat bilaterální i multilaterální smlouvy s regiony v zahraničí a dokonce zřizovat společné instituce. Ochrana se týká i toho, že pokud stát v nějaké mezinárodní organizaci

⁷⁴ Tamtéž.

vystupuje ve jménu krajů nebo o krajích jedná na národní či federální úrovni, je jeho povinnost svá stanoviska s regionem nejprve prodiskutovat, dát mu možnost se k nim vyjádřit a následně mu umožnit přístup k veškeré dokumentaci. Tyto závazky poměrně spolehlivě zabraňují tomu, aby stát mohl činit rozhodnutí, která by v budoucnu mohla ohrozit samostatné a nezávislé fungování regionálních zastupitelstev. Jednání státu v rámci pravomocí, které spadají pod region, je ošetřeno ještě v článku 44 o substituční moci, který mluví o tom, že stát může nahradit region pouze v případě, že ten významně selhal ve výkonu svých pravomocí, ale opět jen takovou osobou, která bude jednat výlučně v zájmu regionu.⁷⁵ Zda tato osoba musí být zaměstnancem státní správy na národní nebo lokální úrovni se už neuvádí.

Pro regiony jsou bezesporu nejzajímavější čtyři články (čl. 34 – 37) pojednávající o finančních záležitostech samospráv. Opět se zde mluví o vlastních zdrojích, které by měly být dostatečně velké, aby poskytovaly dobrý manévrovací prostor při plnění povinností. Navíc mají regiony mít možnost – stejně jako místní zastupitelstva – vybírat vlastní poplatky či daně, jejichž výši a strukturu si nastaví samy dle potřeb a samozřejmě v rámci zákona. Zásadní je článek č. 34 o uplatňování principu souběžného financování. Ten říká, že pokud se stát rozhodne snížit daně, z nichž příjmy plynou do regionální pokladny, je povinen vzniklý rozdíl kompenzovat. Stejná podmínka se uplatní v případě, že stát zvýší mzdy, sociální zabezpečení či standardy ochrany životního prostředí. A do třetice, jestliže stát nebo jakýkoliv jiný orgán přenesou svou zodpovědnost na region, musí mu být poskytnuty stejné prostředky, a to co se týče nejen peněz, ale i vybavení a pracovní síly. Poslední z finančních opatření je pojistkou toho, aby na základě zákona a za objektivních, transparentních a nediskriminačních podmínek byly kompenzovány regiony znevýhodněné strukturálními problémy.⁷⁶

Porovnáme-li tedy na závěr obě Charty, můžeme konstatovat, že přestože na sebe v mnoha směrech navazují, je Charta regionální demokracie a především možnosti, které regionům nabízí, mnohem pestřejší. Evropská charta místních samospráv je velmi obecná a při velkém počtu výjimek, které státy mohou uplatnit, dnes už zejména v Západní Evropě nic zásadního nemění. To ale neznamená, že v době kdy vznikala, neměla svůj význam. Naopak, ale pokud má nová Charta dnes mít ještě pro země

⁷⁵ Tamtéž.

⁷⁶ Tamtéž.

s demokratickou tradicí nějaký přínos, je potřeba, aby byla dokumentem moderním a pokrokovým, který i země s dlouholetou tradicí demokratického způsobu vedení státní správy donutí posunout své možnosti ještě někam dál. Je pravda, že i z Charty regionální demokracie by státy mohly dle svého uvážení vypustit řadu odstavců, ale vzhledem k tomu, kolik závazků by i tak pro ně z toho plynulo, je celkem pochopitelné, že se některým do toho příliš nechce.

6.3 Ostatní iniciativy

Vedle vlastních aktivit, které kongres vyvíjí, patří mezi nejdůležitější složky jeho činnosti podíl na fungování jednoho celoevropského projektu (ENTO), dvou regionálních (LDA a NALAS) a dvou zaměřených přímo na konkrétní země (NALAG a Projekt v Ázerbájdžánu).

6.3.1 Evropská síť vzdělávacích organizací pro místní správu (ENTO)

ENTO je neziskovou organizací se sídlem ve Štrasburku, která vznikla na popud Rady Evropy, ale v lednu roku 1995 se osamostatnila a dnes působí v celé Evropě za podpory školících center z jedenadvaceti zemí. Jejím cílem je vzdělávat zaměstnance státní správy a napomáhat rozvoji subnárodní demokracie zejména v zemích Střední a Východní Evropy. Organizace funguje nejen na základě členských příspěvků, ale jeden z posledních projektů na podporu místní demokracie a rozvoje občanské společnosti byl z podstatné části financován i japonskou vládou. Co se týče České republiky, součástí sítě jsou dvě organizace, jednak Institut pro místní správu se sídlem v Benešově, jehož zřizovatelem je Ministerstvo vnitra, a dále pak Vzdělávací centrum pro veřejnou správu pod Asociací měst a krajů, které má vedle Prahy ještě dalších jedenáct středisek po celé republice.

6.3.2 Agentury pro místní demokracii (LDA)

U vzniku tohoto projektu přímo stál Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy, když v roce 1993 otevřel první agenturu v Srbské Subotici, která měla za cíl napomáhat rozvoji tamní demokracie, dohlížet na dodržování lidských práv a na udržitelný rozvoj na území Balkánu. Jedinečnost této iniciativy spočívá v propojení politiky, nevládních organizací a měst a obcí z celé Evropy za účelem předávání zkušeností a vytváření společných projektů. S postupně rostoucím počtem těchto

agentur vznikla potřeba společné koordinace a zázemí, a tak v roce 1999 byla založena Asociace agentur pro místní demokracii (ALDA), která zajišťuje převážně administrativní úkony pro současných dvanáct agentur v zemích bývalé Jugoslávie a v Gruzii. Současná práce stojí na čtyřech pilířích, a to posilování evropské integrace, aktivní občanské společnosti, rovných příležitostí a ekonomického rozvoje. Mezi nejzajímavější projekty, na kterých ALDA v posledních letech pracovala, určitě patří projekt „Spolu,“ jenž se zaměřuje na školení a zvyšování kvality balkánských novinářů, či velmi populární myšlenka mikrofinancování pro ženy a začínající mladé podnikatele. ALDA má dnes přes tři sta partnerů z 29 zemí a usiluje o to stát se poradním orgánem Výborů regionů při EU. Česká republika mezi partnery však jako skutečně jedna z mála nepatří.

6.3.3 Síť sdružení místních orgánů Jihovýchodní Evropy (NALAS)

NALAS vznikla v roce 2001 na základě prvního Fóra měst a regionů Jihovýchodní Evropy pořádaného Kongresem na popud Rady Evropy. Až do roku 2005, kdy získala oficiální status se sídlem ve Štrasburku, fungovala sice jako neformální organizace, ale s pravidelnými setkáními, semináři a školícími programy. Cíle NALASu se sice příliš neliší od cílů Agentur pro místní demokracii, ale princip jejího fungování je poněkud odlišný. NALAS sdružuje třináct členů, kterými jsou v tomto případě asociace měst, obcí a krajů z Albánie, Bosny a Hercegoviny, Srpsky, Bulharska, Kosova, Makedonie, Moldávie, Černé Hory, Rumunska, Srbska, Slovinska a Turecka, kde se snaží urychlit proces decentralizace a stabilizace i ve spolupráci s národními vládami, a oklikou tak pomoci těmto zemím, aby se mohly postupem času začlenit do integračního procesu Evropské unie. Z tohoto úhlu pohledu je zajímavé, že největším dárce je Švýcarské rozvojové centrum. Co se týče spolupráce s Kongresem, NALAS má status pozorovatele stejně jako ve Výboru regionů.

Na stejném principu a se stejným cílem funguje i nevládní a nezisková organizace NALAG (Národní asociace místních samospráv v Gruzii). Činnost byla zahájena v září 2003, kdy byl sestaven dvacetičlenný organizační výbor, o rok později vznikla instituce. Vedle Kongresu jsou největšími partnery Norsko, Spojené státy americké či Německo.

6.3.4 Evropský týden místní demokracie

V roce 2007 Kongres po celé Evropě spustil projekt Evropský týden místní demokracie, jehož cílem je každý rok v týdnu okolo 15. října, což je den výročí podepsání Evropské charty místních samospráv, uspořádat na různých místech Evropy akce jak pro občany, tak i pro politiky a zaměstnance veřejného sektoru. Cílem je posílit veřejné vědomí o lokální a regionální demokracii a přilákat občany, aby se o činnost zastupitelstev ve svých obcích a regionech zajímali a v ideálním případě se na ní i podíleli. Některé státy uspořádaly velice bohatý program, který ukazuje jejich zájem a snahu zařadit se na úroveň vyspělých zemí (např. Ukrajina, Rusko, Ázerbájdžán,...), Českou republiku týden minul bez povšimnutí. Svaz měst a obcí na svých webových stránkách 4. února 2007 zveřejnil výzvu obcím, aby se hlásily s případnými podněty a návrhy. V dubnu 2009 Mgr. Jan Svoboda na otázku, zda obdrželi nějakou reakci, odpověděl, že Evropským týdnem místní demokracie se 1. dubna 2009 zabývala Zahraniční komise Svazu, ale zatím je vše ve stádiu příprav.

Na úplný závěr této kapitoly ještě zmiňme několik zajímavých aktivit. Kongres se podílel na ustanovení dvou dodnes poměrně úspěšných euroregionů – jednoho kolem Černého moře, druhého tvořeného zeměmi na pobřeží Jadranu. Nejedná se o nijak bezvýznamná území, Jadranský euroregion zahrnuje na dvaadvacet milionů Evropanů. Oba mají vcelku podobné cíle, a to na základě samospráv, které do regionů spadají, podporovat vzájemnou spolupráci, sociální soudržnost, cestovní ruch, ale i zemědělství, rybolov a ochranu přírody. Kongres také každoročně ve spolupráci s Radou Evropy a Evropskou komisí uděluje cenu Dosta! pro ty evropské obce a města, které se za uplynulý rok nejvíce zasloužily o zlepšení vztahů mezi Romy a bílými a o překonávání rasových předsudků. Projekt je primárně zaměřen na Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Černou Horu, Srbsko a na Makedonii, při letošním udělení cen na březnovém plenárním zasedání se mezi oceněnými objevila i města z Řecka a Bulharska.

Vedle monitorování voleb i demokracie v místních samosprávách a regionech Kongres také zaštiťuje projekty na ochranu menšin, žen proti domácímu násilí a všeobecně diskutuje o všem, co se týká obcí, měst a regionů včetně témat jako je pozemková reforma, zabezpečení pitné vody a na posledním setkání byla pochopitelně ústředním tématem i hospodářská krize a její dopady na obyvatele Evropy.

7. Česká reprezentace v Kongresu

Z Charty Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy vyplývá, že Česká republika má nárok na sedm zástupců v obou komorách dohromady a na stejný počet náhradníků. Vzhledem k lichému počtu je zřejmé, že podíl členů v jednotlivých komorách nebude shodný, v případě ČR se jedná o čtyři delegáty do Komory místních orgánů a o tři do Komory regionů. Co se týče procedurálních náležitostí ohledně volby vhodných kandidátů, těmi jsou pověřeni Svaz měst a obcí České republiky a Asociace krajů. SMO je dobrovolnou, nevládní a nepolitickou organizací, jejímiž členy nejsou zvolení zastupitelé, nýbrž právnické osoby, tj. obce a města, kterých k 29. lednu tohoto roku bylo celkem 2470 ze všech českých krajů včetně hlavního města Prahy. Vezmeme-li v úvahu První sjezd českých měst Království českého v říjnu roku 1907, můžeme mluvit o jeho již staleté tradici. Během této doby se Svaz stal uznávaným partnerem nejen pro kraje, ale i pro vládu a Parlament České republiky, kteří na něj delegují pravomoci při přípravě návrhů legislativních opatření v rozsahu týkajícího se kompetencí obcí. Jeho hlavními aktivitami a zájmy, které jsou možné jen na základě činnosti starostů a místních zastupitelů nad rámec jejich povinností, jsou především dohled nad legislativními záměry vlády z oblasti strukturální politiky, sociální a dotační politiky, dále pak informování a vzdělávání lokálních politiků, analýza dopadů případných opatření a jejich vliv na samostatnost a ekonomickou soběstačnost obcí. Významný posun v důležitosti Svazu měst a obcí nastal nejprve v roce 2004, kdy se stal povinným připomínkovým místem, o rok později byla následně uzavřena Dohoda o vzájemné spolupráci s vládou ČR založená na principu pravidelných vzájemných konzultací.

Pokud mluvíme o Asociaci krajů, je logické, že vzhledem k velmi krátké historii krajského uspořádání na našem území je její vznik mnohem mladšího data. Asociace vznikla rok a půl po zavedení krajů v roce 2000, tj. v červnu roku 2001, a sdružuje hejtmany ze všech třinácti českých a moravských krajů a primátora hlavního města Prahy. U zrodu stálo původně jen sedm vyšších územních samosprávných celků, dalších pět se připojilo o tři měsíce později. Posledními byly Jihomoravský kraj v červnu 2002 a Praha na jaře roku 2003. Její funkce je podobná jako u SMO, opět je konzultativním orgánem pro vládu a parlament, navíc přebírá hlavní iniciativu při vypracovávání stanovisek a podkladů zejména v otázkách regionálních operačních

programů a při čerpání evropských fondů. Nikterak vedlejším účelem je potom poskytovat hejtmanům podmínky pro výměnu zkušeností a pro vytváření společných projektů.

Pro naše účely je u obou institucí nejdůležitější funkce, kterou zastávají při reprezentaci České republiky v mezinárodních institucích. Vzhledem k tomu, že Česká republika se na činnosti Kongresu podílí prakticky od samého počátku, je jasné, že nemohla plně respektovat podmínky při obsazování Komory regionů. Z toho důvodu jí byla dočasně udělena výjimka a členy této komory se tak mohli stávat starostové, zastupitelé či primátoři statutárních měst. Pokud jde o výběr a navrhování vhodných kandidátů, těmi byl až do roku 2001 pověřen Svaz měst a obcí. Dodnes mechanismus výběru funguje tak, že SMO a Asociace krajů předloží seznam uchazečů Ministerstvu vnitra, které je schvaluje na základě projednání s vládou České republiky. Jak uvedl Mgr. Jan Svoboda, který má v SMO na starosti koordinaci spolupráce s mezinárodními organizacemi, doposud se nikdy nestalo, že by Ministerstvo nějakého uchazeče zamítlo.

Z konzultace s některými současnými členy delegace vyplynulo, že oni sami vedle potřebných znalostí a zkušeností ze státní správy považují za nejdůležitější kritérium při výběru vhodných kandidátů úroveň jazykových znalostí a jejich vlastní zájem. Jedná se totiž o činnost nad rámec jejich pracovních povinností, která je zejména pro členy Stálého výboru relativně časově náročná a připomeňme, že i svým způsobem čestná, v tom smyslu, že kromě proplacení prokazatelných cestovních výloh, ubytování, diet a kapesného není nijak finančně ohodnocena. Dalo by se tedy předpokládat, že někdy může být obtížné najít dostatek aktivních zájemců, kteří by zároveň splňovali kvalitativní požadavky, to vše navíc při respektování rozložení politických sil vzešlého z komunálních a regionálních voleb a dodržení minimálního třicetiprocentního zastoupení žen. I toto byl dotázán Jan Svoboda, tuto otázku však z neznámého důvodu ponechal bez odpovědi.

V současné době nelze ani přesně uvést složení české delegace do Kongresu. Poslední nominovaná sestava místních a regionálních voleb byla následující:

Komora místních orgánů	Jméno:	Alenka Antošová	Zdeněk Brož	Raduan Nwelati	Hana Richtermocová	Alena Knobová	Jan Mrázek	Roman Onderka
	Politická funkce:	Starosta	Starosta	Primátor	Místostarosta	Starosta	Zastupitel	Primátor
	Obec:	Proboštov	Šumperk	Ml. Boleslav	Hořice	Liběšice	Opava	ČSSD
	Politická příslušnost:	KDU-ČSL	Nezávislý	ODS	Nezávislá	KSČM	Nezávislý	Brno
	Uskupení v CLRAE:	EPP-CD	ILDG	EPP-CD	ILDG	NR	ILDG	SOC
Komora regionů	Jméno:	Jana Fischerová	Petr Zimmermann	Rostislav Všečetka	Pavel Bém	František Slavík	Pavel Drobil	Marie Černá
	Politická funkce:	Zastupitel	Hejtman	Náměstek	Primátor	Zastupitel	Náměstek	Náměstek
	Kraj:	Vysočina	Plzeňský	Královéhradecký	Praha	Zlínský	Moravsko-slezský	Vysočina
	Politická příslušnost:	ODS	ODS	ODS	ODS	KDU-ČSL	ODS	SNK-ED
	Uskupení v CLRAE:	EPP-CD	EPP-CD	EPP-CD	EPP-CD	EPP-CD	EPP-CD	EPP-CD

Tabulka č. 2, Složení české delegace, zdroj: vlastní zpracování dle:⁷⁷

Problém spočívá v tom, že ke jmenování nových členů dochází v Kongresu každé dva roky na plenárním zasedání, které se až do letošního roku konalo vždy jednou za rok, přibližně na přelomu května a června. V případě České republiky bohužel každé druhé jmenování vychází na jaro před podzimními krajskými volbami, po kterých je nutné, dojde-li ke změně vedoucí strany (největší roli hraje to, zda zvítězí ODS či ČSSD, protože menší parlamentní strany jako KDU-ČSL či KSČM se do zastupitelstev v určitém procentu většinou dostanou), aby byla delegace do Komory regionů obměněna, jelikož musí kopírovat rozložení politických stran v krajských zastupitelstvech. V ČR se doposud konaly pouze troje krajské volby, tudíž z jejich výsledků nelze dělat trvale platné závěry, ale zatím se pokaždé projevil fenomén takzvané „daně z vládnutí“, která je poměrně běžným jevem v mnoha zemích, především tam, kde je politický systém postaven na dvou dominantních stranách, např.

⁷⁷ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Who's who*. [online]. [cit. 30. 03. 2009]. Dostupné z: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/Search_member_en.asp?Search_Name=&Search_Country=44&Search_Chamber=&Search_Politic=&Search_Position=&Search_Committee=&Search_Submit=Search

ve Velké Británii. Ten tkví v tom, že v krajských volbách běžně vítězí strana, která je v tom daném volebním období v opozici na národní úrovni, zejména konají-li se krajské volby v polovině volebního období do Poslanecké sněmovny, jako je tomu právě v případě České republiky.

Tento v podstatě přirozený jev má však na fungování naší delegace do Kongresu, hlavně pak do Komory regionů, značně negativní vliv a nese s sebou i některé vedlejší efekty, které situaci nepřispívají. Vezmeme-li tedy v úvahu, že výše uvedená sedmičlenná skupina ve složení Fischerová, Zimmermann, Všetečka (členové), Bém, Slavík, Drobil a Černá (náhradníci) byla Kongresem schválena teprve před necelým rokem (30. května 2008) na 14. plenárním zasedání Kongresu, a také to, že pět ze sedmi lidí v ní bylo za ODS, je logické, že po krajských volbách konaných ve dnech 17. – 18. října 2008, ve kterých ODS získala jen 687 005 hlasů (23,57%) oproti 1 044 719 hlasům pro ČSSD (35,85%)⁷⁸, nemluvě o volebním debaklu menších vládních stran, muselo nutně dojít ke změně.

O tom, jak velký význam má pro Asociaci krajů ČR rychlé jmenování nových reprezentantů svědčí skutečnost, že teprve 13. března 2009 Rada AKČR svým usnesením č. 51 odvolala dosavadní členy, o nových se však nezmiňuje. Již předtím 16. ledna v Brně se Rada shodla, že „*nominace nových zástupců AKČR v Komoře regionů CLRAE (3 členové a 4 náhradníci) bude po projednání s gestorem problematiky Radko Martínkem, hejtmanem Pardubického kraje, předložena na příštím zasedání Rady AKČR.*“⁷⁹ To se tedy konalo v polovině března, výstupem je však pouze dohoda, „*aby se nominace do CLRAE, správních a dozorčích rad i do dalších orgánů a organizací na základě aktuálních žádostí o nominaci zástupců AKČR řešily průběžně rozhodnutím předsedy AKČR po projednání s gesně příslušnými hejtmany a předsedy příslušných komisí.*“⁸⁰ Toto vše bez ohledu na skutečnost, že se na počátku března ve Štrasburku konalo další plenární zasedání, poprvé od chvíle, kdy Výbor ministrů Rady Evropy

⁷⁸ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Souhrnné výsledky voleb: Krajská zastupitelstva 2008*. [online]. [30. března 2009]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/kz2008/kz62?xjazyk=CZ&xdatum=20081017>

⁷⁹ ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY. *Zápis z 2. zasedání Rady Asociace krajů České republiky v jejím 3. funkčním období konaného dne 16. ledna 2009 v Brně*. [online]. [30. března 2009]. Dostupné z: http://www.asociacekrajů.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=450022&id_dokumenty=152216

⁸⁰ ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY. *Zápis z 3. zasedání Rady Asociace krajů České republiky v jejím 3. funkčním období konaného dne 13. března 2009 v Telči*. [online]. [30. března 2009]. Dostupné z: http://www.asociacekrajů.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=450022&id_dokumenty=152277

odsouhlasil, že se Kongres může scházet dvakrát do roka. František Slavík, Rostislav Všečetka ani Petr Zimmermann již na krajských zastupitelstvech nepracují, tudíž se nemohli zúčastnit ani jako odstupující reprezentanti (na což mají dle stanov Kongresu sice nárok ještě po dobu šesti měsíců po ztrátě mandátu, jenomže ani ze strany jich samotných si lze jen těžko představit přílišný zájem, podle všeho totiž nebyli ani na zasedání v červnu, kdy byli do svých funkcí opětovně nominováni), Pavel Bém s ohledem na informace od Mgr. Františka Cipra z Odboru zahraničních vztahů Magistrátu hlavního města Prahy o účast jako náhradník požádán nebyl (a nejspíš ani nemohl, protože Pavel Bém je relativně aktivním ve Výboru regionů při Evropské unii a ve stejném týdnu se v Praze konal Evropský summit regionů a měst, který Praha pořádala) a Marie Černá podle vlastních slov byla jen velmi krátce náhradníkem a svoje působení již ukončila, stejně jako již není členkou krajského zastupitelstva. Z uvedeného tedy vyplývá, že se v žádném případě nemohly za kraje zúčastnit tři osoby. Relativně dobrou informací je, že další plenární zasedání je na programu až v polovině října tohoto roku (zřejmě záměrně kvůli výročí Evropské charty místních samospráv), tou dobou už by dle pravidel měli být noví členové vybráni, jelikož se tak musí stát do šesti měsíců od uplynutí voleb.

Již v kapitole o vnitřních mechanismech Kongresu jsme několikrát poukazovali na skutečnost, že Česká republika nemá žádného zastupitele v řídicí funkci Kongresu, tj. prezidenta Kongresu či některé Komory nebo viceprezidenta. Poslední takovou osobností, která však dlouhodobě dělala čest České republice, byl Ing. František Dohnal. Ten byl v od roku 1993 vedoucím české delegace a v letech 2001–2005 působil jako viceprezident Komory regionálních orgánů. Během své kariéry v regionální i místní politice byl starostou Jihlavy, výkonným místopředsedou Svazu měst a obcí ČR pro mezinárodní vztahy, hejtmanem kraje Vysočina i prvním náměstkem hejtmana v oblasti majetku, financí a informatiky. Ze všech politických funkcí byl odvolán v roce 2005 (i z delegace do CLRAE 9. prosince 2005), kdy byl prezidentem Václavem Klausem jmenován Prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu. Z délky jeho aktivní práce v zájmu české paradiplomacie i z jeho pověstného nadšení pro věc je zřejmé, že do významné výkonné funkce v Kongresu se žádný český politik nedostane, pokud bude složení delegace i nadále nestálé a každý člen se na zasedání dostane nanejvýš několikrát. Tento předpoklad potvrdila v odpovědi na otázku „*Jak si vysvětlujete, že nikdo z české reprezentace není v žádné vedoucí pozici?*“ i Mgr. Hana Richtermocová,

když uvedla, že jak sama mohla zjistit, „*všichni, kdo v takovýchto orgánech pracují, jsou členy delegací již mnoho let.*“ Další pohled na věc poskytla vedoucí delegace Ing. Jana Fischerová, která napsala, že problém spočívá v tom, že „*je pak potřeba alespoň jednou za měsíc jezdit na po Evropě na schůze a čeští starostové si to z časových důvodů nemohou dovolit.*“ Mgr. František Brož zase vidí hlavní důvod „*v malé touze Čechů řečnit na fóru, jak to s oblibou dělají příslušníci jiných delegací za každou cenu a ke všemu, ti se pak stávají známými a jsou voleni.*“ Dalším důvodem podle něj může být „*určitý jazykový handicap, protože není jednoduché vést jednání nebo hovořit před 300 lidmi a rovnat se s rodilými mluvčími, pokud v tom člověk nemá praxi.*“ Nejpragmatičtější odpověď na stejnou otázku poslala Ing. Marie Černá, která napsala, že „*je to o spoustě práce, času i jazykové vybavenosti a dle osobního názoru se od odchodu Františka Dohnala taková osobnost ještě nevyskytla.*“

Při přípravě této kapitoly diplomové práce byl autorkou vypracován dotazník o dvaceti otázkách z různých oblastí týkajících se Kongresu (viz příloha č. 3), o jehož vyplnění bylo formou e-mailu požádáno všech 14 českých reprezentantů, tak jak jsou uvedeni na oficiálních stránkách CLRAE včetně kontaktních údajů. Na první výzvu zareagovali tři členové, Marie Černá, Zdeněk Brož a Hana Richtermocová po kratší či delší době zaslali dotazník vyplněný, primátor Prahy Pavel Bém žádost delegoval na již zmíněného Františka Cipra, který prostřednictvím sekretariátu Odboru zahraničních vztahů navrhl osobní schůzku. Poslední dotazník se na základě telefonické žádosti vrátil od Jany Fischerové. Po třech týdnech byli telefonicky kontaktováni všichni zbylí delegáti, přičemž za Alenku Antošovou a Romana Onderku slíbily odpověď jejich osobní asistentky, primátor Raduan Nwelati dokonce sám potvrdil, že se dotazníkem bude zabývat. Rostislav Všetečka je na uvedeném čísle dlouhodobě nedostupný, Petr Zimmermann, Pavel Drobil ani František Slavík už na zastupitelstvech nepracují, ani Jana Mrázka a Alenu Knobovou se nepodařilo zastihnout. Ani jedna z těchto devíti osob na žádost do odevzdání práce neodpověděla.

Schůzka s Františkem Ciprem a Markétou Novou z kanceláře pro mezinárodní vztahy sice nepřinesla zásadní informace využitelné pro tuto práci, ale na druhou stranu nabídla zajímavý úhel pohledu na problematiku regionů z pozice hlavního města. Pavel Bém se nikdy zasedání Kongresu nezúčastnil, přestože je v delegaci od roku 2003, údajně byl jen jednou požádán, aby vycestoval do Štrasburku v pozici náhradníka, z nedostatku

času však prý tuto nabídku odmítl. Pro p. Cipra to byl dle jeho vlastních slov jediný případ, kdy s Kongresem jako takovým přišel do styku. Mnohem podrobnější znalosti mají na magistrátu ohledně činnosti Výboru regionů, ve kterém je Praha naopak velmi aktivní, často prý k velké nelibosti ostatních krajů v čele s AKČR. Hlavní město před několika lety v Bruselu koupilo historicky cenný dům v lukrativní lokalitě nedaleko Evropské komise, který však nemá za cíl reprezentovat Česko a jeho kulturu, ale hájit zájmy Prahy a trvale zajišťovat povědomí o ní mezi představiteli evropských institucí a dalšími relevantními organizacemi a zároveň přenášet zpět do Prahy oficiální i neoficiální informace o dění v EU a ve Výboru regionů. Je evidentní, že tato iniciativa je mnohým mimo Prahu trnem v oku. Ze slov p. Cipra nadále vyplynulo i to, že pro Prahu je obtížné s Asociací krajů spolupracovat, jelikož její stanoviska jsou poměrně často odlišná. Sám za sebe se také domnívá, že dokud nebudou mít Výbor regionů a Kongres místních a regionálních orgánů vliv na Evropskou komisi a Radu EU, potažmo na Výbor ministrů Rady Evropy, čehož může být částečně dosaženo přijetím Lisabonské smlouvy (v případě Výboru regionů), jejich role bude nadále bezvýznamná. Na obranu CLRAE musíme podotknout, že při neznalosti problematiky Kongresu však na magistrátu nemohou být informováni o aktivitách a pomoci, které Kongres vykonává například v zemích bývalé Jugoslávie.

V rozeslaných dotaznících se první okruh otázek týkal místní a regionální demokracie, její úrovně v české republice a také činnosti reprezentantů v Kongresu. Zatímco na první otázku „*Co pro Vás znamená pojem místní / regionální demokracie?*“ všichni odpovídali velmi podobně (Černá: „*uplatňování principu subsidiarity, správa věcí veřejných co nejbližše občanovi, užší kontakt občanů se samosprávami;*“ Richtermocová: „*jeden z nejdůležitějších pilířů demokracie vůbec, nezastupitelná návaznost na situaci v regionech;*“ Brož: „*právo zvolit si svého zástupce, právo hovořit do věcí veřejných;*“ Fischerová: „*ale i složitý proces, kdy je potřeba se všemi všechno konzultovat, což stojí hodně čas i peněz*“), v reakcích na dotaz, zda „*stát přenáší všechny povinnosti a pravomoci, u kterých je to žádoucí a možné na místní a krajskou úroveň*“ se politici celkem liší. Zatímco J. Fišerová považuje úroveň delegování pravomocí za dostatečnou, Z. Brož nikoliv a domnívá se, že „*stát drží v rukou příliš mnoho pravomocí a že např. činnost Ministerstva pro místní rozvoj měla být již dávno převedena na kraje, včetně finančních prostředků. Stejně tak by měly být posíleny finanční zdroje obcí (změna rozpočtového určení daní) na úkor mnohdy neúčinné*

dotací politiky státních institucí. Pokud se týká povinností, přenáší je stát velmi rád, ale bez příslušných finančních prostředků (v poslední době zaměstnávání příjemců sociálních dávek, čištění chodníků, odvoz opilců na záchytnou stanici městskou policií apod).“

Vcelku příjemným překvapením byly reakce na otázky „*Jak vnímáte vlastní členství v CLRAE ? Jaký to má přínos pro Vaši práci na obecním / městském / krajském úřadě? A jakým způsobem své zkušenosti a nové poznatky předáváte dál v rámci ČR?“,* protože z nich vyplynulo, že alespoň tito čtyři politici, kteří poslali své odpovědi, ke své funkci přistupují zodpovědně a snaží se být užiteční. Za velký přínos považují možnost konfrontace s delegáty jiných zemí a za pozitivní lze označit i to, že svou úlohu spatřují především v šíření zásad místních demokracie do těch konců Evropy, kde ještě nejsou pevně zakotveny. Z. Brož i H. Richtermocová uvedli, že si „*nesmírně váží příležitosti, která jim byla nabídnuta*“ a všichni se dle vlastních slov snaží aktivně působit ve výborech, do kterých byli nominováni, H. Richtermocová se dle potřeby účastní i zahraničních misí do zemí, jejichž situace vyžaduje mezinárodní monitoring. Všichni se shodli na tom, že jim účast na jednáních Kongresu rozšířila obzory pro práci na úřadě v České republice, poskytla jim nadhled a inspiraci, kterou se snaží předávat dál, avšak Z. Brož vyjádřil velkou skepsi ohledně toho, že by si někdo zprávy ze zasedání pročetl.

Na druhou stranu jsou poněkud znepokojující odpovědi na dotaz, zda „*má česká delegace nějakou společnou vizi, kterou by chtěla během svého funkčního období uplatnit,*“ protože z ní vyplynulo, že jedinou vizi má asi vedoucí delegace J. Fischerová, ostatní o žádné nevědí. Ta uvedla, že „*V minulé delegaci se aktivně věnovali pomoci Bělorusku, nyní se snaží své zkušenosti předávat např. Ukrajině a jejich zájmem je vstupovat do dalších projektů a zvýšit účast v monitorovacích výborech.*“ Nezbývá než doufat, že ostatní toto považovali za samozřejmost, kterou není třeba zmiňovat, protože v opačném případě by to mohlo poukazovat na nedostatečnou komunikaci už v rámci delegace, a těžko by se potom dalo předpokládat, že se relevantní informace dostanou od delegace poté ještě někam dál, kde by mohly být využity ve všeobecný prospěch.

Další okruh otázek se týkal Evropské charty místních samospráv a Charty regionální demokracie. Vyšlo najevo, že v současné době v Kongresu neprobíhají žádné tendence o rozšíření či aktualizaci Charty samospráv a že pozornost je soustředěna zejména na monitorování jejího dodržování v zemích, které s tím mají potíže. Stejně tak nikdo

z odpovídajících nezaznamenal nějaké snahy České republiky ohledně závazání se k dalším článkům ze stávající podoby Charty. Zdeněk Brož se dokonce domnívá, že „Česká republika plní v současné době i ty body Charty, které si v přístupovém dokumentu vymínila neplnit,“ to ale ve většině případů není vzhledem k argumentům předloženým v předchozí kapitole možné.

Otázky „*Jak Vy osobně vidíte budoucnost Charty regionální demokracie? Jste pro její přijetí? Pokud ano, měla by dle Vás mít formu úmluvy či doporučení a proč? A měla by podle Vás v dnešní době pro země Západní a Střední Evropy ještě nějaký přínos?*“ bohužel nepřinesly kýžené odpovědi, ani co se týče stanoviska České republiky nebo alespoň delegace, ani ohledně právní formy. Jediné, co jsme se dozvěděli, je to, že všichni se shodují na její potřebě pro celou Evropu, protože „*demokracie se opravdu nejlépe buduje zespoda, ne všechny státy jsou na tom stejně a protože její význam tkví v tom, že jsou v ní formulovány a právně zakotveny základní principy, na nichž spočívá místní samospráva.*“ Poslední argument je sice pravdivý, avšak jako odpověď na položenou otázku poněkud irelevantní, jelikož paní Richtermocová si zřejmě spletla obě charty a omylem psala o Chartě místních samospráv. To vedle opakujícího se použití spojení „*místní samospráva*“ dokládá i její osobní postoj, že Chartu regionální demokracie není potřeba přijímat, protože „*nynější stav je plně vyhovující současným potřebám.*“ Stejně nejasný dojem zanechaly i odpovědi pana Brože, ten ale poukázal na dva příklady, kterými dokládá neustálou potřebu dodržování charty (ať už té či oné). „*Nedávno řešené problémy v Belgii (jazykové vybavení starostů a jejich jmenování či nejmenování na tomto základě) a Nizozemí (nevolení starostové, ale jmenování do svých funkcí) jsou toho důkazem*“ (rozuměj potřeby charty). Ing. Černá na tyto otázky neodpovídala, pravděpodobně z důvodu velmi krátkého působení v Kongresu a nedostatku zkušeností.

Následující dvě otázky se týkaly rozpočtu. Odpovědi na otázku, zda a jak ovlivní snížení rozpočtu činnost a aktivity Kongresu, poskytly očekávané reakce, a to že „*z důvodu nedostatečných finančních prostředků možná dojde k redukci projektů, stejně jako vloni bylo nutné některé přesunout do roku 2009*“ (Richtermocová). Z. Brož ještě doplnil, že „*budou pravděpodobně kráceny výdaje na volební pozorovací mise, což znamená méně pozorovatelů nebo méně misí, nebo obojí.*“ Dále jsme se pokusili zjistit, „*Z jakého důvodu je téměř 7% rozpočtu vynaloženo na tlumočnické služby (avšak pouze do*

ruštiny, němčiny a italštiny), přestože všichni členové Kongresu dle informací zveřejněných na oficiálních webových stránkách mluví anglicky nebo francouzsky.“ M. Černá i J. Fischerová se rovněž domnívají, že je to zbytečné, ale M. Černá z vlastní zkušenosti podotkla, že „*Rusové a další členové z bývalého sovětského bloku málokdy umí jiný jazyk.*“ Zdeněk Brož jednak pochybuje o tom, že by všichni uměli anglicky nebo francouzsky, domnívá se také, že v tom hraje roli velký počet Rusky mluvících členů a že i někteří Češi mluví rusky, zmínil, že Řekové si dokonce vozí vlastní tlumočníky a nakonec to celé shrnul slovy: „*Pokud by se tlumočilo jen do angličtiny a francouzštiny, tak by se Kongres jistě nedomluvil.*“ Jsou-li tyto poznámky pravdivé, což je více než pravděpodobné, neměli by potom mít nárok na jednání ve své rodné řeči všichni bez rozdílu národnosti? Nelze se potom divit, že mnozí se neucházejí o vyšší pozice v Kongresu jen třeba z důvodu jazykové bariéry.

Na závěr byly reprezentantům položeny ještě dvě otázky, „*Zda jsou přesvědčeni o potřebě paralelního fungování Kongresu a Výboru regionů a jak vidí oni sami budoucnost Kongresu, jestli se domnívají, že bude jeho vliv narůstat nebo naopak upadat.*“ Všichni čtyři se shodli na tom, že jejich funkce jsou odlišné a neslučitelné hlavně kvůli rozdílnému zastoupení. J. Fischerová věří, že jeho vliv se nadále udrží, H. Richtermocová předpokládá, že „*nebude-li se nadále výrazným způsobem rozšiřovat Evropská unie, bude význam Kongresu stále dosti značný, neboť bude představovat významnou platformu pro všechny evropské země.*“ Z. Brož očekává „*zhruba stejnou úroveň vlivu hlavně vůči později vzniklým zemím, kde má skutečně velký význam z hlediska vyvíjení tlaku na rozvoj zastupitelské demokracie v městech a regionech. Méně silný je vůči „starým“ evropským zemím, ale i tam má jistě svůj význam,*“ a M. Černá budoucí vývoj nedokáže odhadnout.

Bohužel je jasné, že kvůli nízkému počtu vyplněných a vrácených dotazníků nejsou výsledky natolik vypovídající, jak bychom si přáli, na druhou stranu se alespoň podařilo získat výpovědi od těch členů, kteří jsou nebo byli v Kongresu aktivní a mají k tématu co říci.

Jak se úloha Kongresu bude nadále vyvíjet, se ukáže až časem, stejně jako to, zda se změní přístup České republiky k této instituci. Pokud se má zvýšit zájem široké veřejnosti o účast našich delegátů, je potřeba, aby jejich úsilí bylo vidět a slyšet. Doposud zůstává mimo veškerý zájem médií, jejich zprávy, které připravují z každého

zasedání, nejsou zveřejňovány. Ani Svaz měst a obcí, ani Asociace krajů nemají na webových stránkách na Kongres odkaz, o činnosti v Kongresu novinky nezveřejňují. Několik informací lze nalézt přes vyhledávače na těchto stránkách, avšak ty se většinou omezují pouze na suchá konstatování o tom, kdo byl do delegace zvolen a kdo naopak odvolán. Pokud se máme na poli evropských regionů významnějším způsobem prosadit, proč do delegací nedosazovat mladé lidi, kteří již jsou jazykově dobře vybaveni a nebojí se vystupovat před velkým počtem lidí? Zároveň by bylo potřeba najít vhodný motivační nástroj (nejen finanční), který by tuto pozici ztraktivnil, aby pro zvolené delegáty nebyla pouhou přítěží.

8. Závěr

Kongres místních a regionálních orgánů je poradním orgánem Rady Evropy více než padesát let. Za léta své existence si na mezinárodním poli vybudoval dostatečně silnou pozici na to, aby mohl z vlastní iniciativy napomáhat šíření demokratických principů zejména do těch oblastí, které v tomto ohledu zaostávají. Již v úvodu práce jsme zmínili neustále rostoucí vliv měst a regionů na vytváření současné podoby Evropy a je velmi pravděpodobné, že tento vliv bude i nadále sílit. Z tohoto důvodu je nezbytné těm, kteří za to nesou odpovědnost, poskytnout prostor pro výměnu zkušeností a pro nalézání inspirace. Takovým místem Kongres bezesporu je.

Cílem této diplomové práce byla analýza možností a mezí efektivního fungování této instituce na základě pravomocí jí svěřených Radou Evropy. Autorka práce na počátku předpokládala, že akceschopnost Kongresu bude velmi limitována vysokým počtem zemí a delegátů, které Kongres slučuje, a že Kongres bude jen velmi obtížně nalézat cesty ke shodě napříč oběma jeho komorami. Ukázalo se však, že tato původní domněnka byla mylná. Z analýzy vyplynulo, že obce, města a kraje často zastávají velmi podobné postoje a že sdílejí společné hodnoty nehledě na část Evropy, ve které se nacházejí. Tím, kdo nejvíce oslabuje vliv Kongresu, je nakonec samotná Rada Evropy, protože veškeré úmluvy, které mají potenciálně možnost ovlivňovat vnímání a pravomoci obcí i regionů, musejí projít schvalovacím procesem Výboru ministrů. Ten je, jak jeho název sám napovídá, složen z představitelů vlád členských zemí Rady Evropy, a je léty prověřenou skutečností, že priority celostátní úrovně vládnutí se někdy velmi odlišují od záměrů vlád místní a krajské úrovně. Nejlépe lze tento poznatek ilustrovat na příkladu Charty regionální demokracie, která již více než deset let leží ministrům v Radě Evropy na stole a nic nenasvědčuje tomu, že by v nejbližší době mohlo dojít k její ratifikaci, přestože Kongresu na tomto dokumentu velmi záleží. Vedlejším, i když neméně důležitým limitujícím faktorem jsou finanční prostředky, které Rada Evropy Kongresu přiděluje. Z veřejně dostupných pramenů, ale následně i z rozhovorů s českými reprezentanty vyšlo najevo, že navzdory očekávání byl letošní rozpočet vzhledem k současné ekonomické situaci snížen o více než 2%, což se bezesporu odrazí na aktivitách, které Kongres vyvíjí. Bohužel to odnesou zejména monitorovací mise, které jsou jednou z jeho hlavních priorit. Na druhou stranu je ale nutno přiznat, že ve skladbě nákladů má Kongres jisté rezervy a že v současné době

vynakládá více prostředků na zajištění běžného provozu a agendy než na svou činnost v terénu.

Druhým zkoumaným problémem byla role české politické reprezentace na půdě Kongresu. Kladli jsme si otázku, zda je příčinou toho, že česká veřejnost nemá často ponětí ani o samotné existenci Kongresu, natož pak o jeho aktivitách, nedostatečná prezentace v médiích či nezájem ze strany delegátů o tuto svěřenou funkci. Bohužel se ukázalo, že se jedná kombinaci obou těchto faktorů. Ani zastupitelé ani Svaz měst a obcí ČR či Asociace krajů ČR, které je zastřešují, kromě několika velmi stručných poznámek týkajících se spíše obecné agendy než konkrétní problematiky veřejně nepublikují, občané tak nemají příležitost jejich činnost kontinuálně sledovat. Co se týče postoje politiků, je v první řadě potřeba vzdát čest těm, kteří svou roli berou skutečně vážně a minimálně dle vlastních slov, která napsali jako odpověď na nestandardizovaný rozhovor, jim skutečně záleží na jejich úloze a váží si odpovědnosti, jež jim byla svěřena. Toto stanovisko však není v české delegaci pravidlem. Je nepochopitelné, že se nechají nominovat lidé, kteří (i když třeba kvůli pracovnímu vytížení) nemají čas jezdit na plenární zasedání. Jistě působí dobrým dojmem, je-li členem primátor hlavního města, avšak nesporně by se našli lidé, kteří mají k problematice regionální demokracie blíže a rádi by tuto příležitost využili. Potíž je i v tom, že neexistuje efektivní motivační nástroj, který by tuto aktivitu zatraktivnil. Reprezentanti nejsou nijak odměňováni (myšleno zejména ze strany ČR), a tak se v současné době jedná pouze o nedoceněnou činnost nad rámec jejich běžných pracovních povinností.

Největším kamenem úrazu je potom nestálost české delegace. Její složení musí dle stanov Kongresu odrážet rozložení politických sil v zemi, a to je u nás zejména v krajích vždy velmi jednotvárné, buď je u moci levice, nebo pravice, málokdy něco mezi tím. To můžeme přičítat tomu, že jsme se ještě nenaučili chápat kraje samostatně a oddělovat volby do krajských zastupitelstev od situace na celostátní politické scéně. Nezbývá než doufat, že se za pár let situace ustálí a nebude již nutné každé čtyři roky delegaci obměňovat. Občas jsou totiž na základě voleb z funkce v Kongresu odvoláni lidé, kteří by o to stáli, leč musí úřad opustit. Konkrétním příkladem je bývalá náměstkyně z kraje Vysočina, Marie Černá. Navíc vyšlo najevo, že rychlé střídání členů delegace brání tomu, aby Česká republika mohla v Kongresu začít obsazovat řídicí pozice a upevňovat tak vliv na poli evropské paradiplomacie. Na závěr je ještě potřeba

uvést, že při rozhovorech, které byly jedním z metodických postupů této práce, se bohužel nepodařilo získat výpovědi všech čtrnácti delegátů, přestože o to byli žádáni opakovaně. To bezesporu negativně ovlivňuje možnost celkového zhodnocení funkčnosti české reprezentace, avšak několik lidí vyskytujících se na soupisce nikdy na jednání nebyli, tudíž ani nebyli kompetentní informace poskytovat.

Perspektivy Kongresu do budoucna spočívají zejména v prohlubování pomoci obcím a regionům v zemích Východní a Jihovýchodní Evropy, které usilují o nastolení standardů platných v zemích s dlouholetou demokratickou tradicí a o začlenění do Evropské unie. Otázkou zůstává, zda by nebylo ku prospěchu věci snížit celkový počet delegátů jezdících na zasedání, která jsou finančně nákladná, a za ušetřené prostředky posílit skupiny odborníků operujících přímo v konkrétních zemích a řešících konkrétní problémy. V posledních letech jsme svědky rostoucího zájmu o regionální politiku, lze snad tedy očekávat, že i politici na celostátní úrovni budou přístupnější k dialogu a k hledání kompromisů s politiky z místních a regionálních samospráv. Dokud se tak nestane, zůstane Kongres nadále jen poradní institucí, kterou ministři respektují jen tehdy, kdy to není v rozporu s jejich vlastními zájmy.

9. Seznam literatury

Knižní zdroje:

- BURBAN, Jean-Luis. *Le Conseil de l'Europe*. 2. vyd. Vendôme: Presses universitaires de France, 1992. 125 s. ISBN 2 13 045257 4.
- CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *50 years of local and regional democracy*. Strasbourg: Council of Europe publishing, 2007. 79 s. ISBN 978-92-871-6385-1.
- ČMEJREK, Jaroslav. *Obce a regiony*. Praha: Alfa nakladatelství, 2008. 165 s. ISBN 978-80-87197-00-4.
- DANČÁK, Břetislav. FIALA, Petr. HLOUŠEK, Vít. *Evropeizace: pojem a jeho konceptualizace*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9.
- DRULÁK, Petr. KÖNIGOVÁ, Lucie. KRATOCHVÍL, Petr. *Jak si stojí česká paradiplomacie? Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9.
- JAKŠ, Jaroslav. *Evropeizace – šance nebo hrozba? Členské státy a architektura EU*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9.
- KLIMEŠ, Lumír. *Slovník cizích slov*. 6. vyd. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1998. 862 s. ISBN 80-04-26710-6. ISBN 80-7235-023-4.
- MATES, Pavel. KADERÁBKOVÁ, Jaroslava. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex, 1998. 211 s. ISBN 80-85963-69-8.
- POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999. 246 s. ISBN 80-85866-42-0.
- POMAHAČ, Richard. WIDEMANNOVÁ, Marie. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. 1.vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2002. 111 s. ISBN 80-245-0310-7.
- RADA EVROPY. *800 miliónů Evropanů*. Praha: Informační kancelář Rady Evropy, 2006.
- RADA EVROPY. *Výběr smluv Rady Evropy: Evropská charta místní ch samospráv*. Praha: Prospektrum, 2001. 496 s. ISBN 80-7175-103-0.
- TOMŠÍK, Karel. *Světová ekonomika a její instituce*. Praha 2006. 100s. ISBN 80-213-1416-8.
- VALEŠ, Lukáš. *Problematika EU v činnosti české komunální politiky*. In: FIALA, Petr a kol. *Evropeizace, nové téma politologického výzkumu*. 1.vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 421 s. ISBN: 80-210-3865-9.
- VOGT, Matthias. *Všeobecný rozhled*. Čestlice: Rebo Productions, 2005. 379 s. ISBN 978-80-7234-778-0.
- WAIŠOVÁ, Šárka. *Mezinárodní organizace a režimy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 241 s. ISBN 80-86432-46-7.

Internetové zdroje:

Aktivní evropský občan. *Evropská integrace a její směřování*. [online]. [cit. 02. 11. 2008]. Dostupné z:

<http://www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/cile.htm>

ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY. *Zápis z 2. zasedání Rady Asociace krajů České republiky v jejím 3. funkčním období konaného dne 16. ledna 2009 v Brně*. [online]. [30. března 2009]. Dostupné z:

http://www.asociacekrajů.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=450022&id_dokumenty=152216

ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY. *Zápis z 3. zasedání Rady Asociace krajů České republiky v jejím 3. funkčním období konaného dne 13. března 2009 v Telči*. [online]. [30. března 2009]. Dostupné z:

http://www.asociacekrajů.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=450022&id_dokumenty=152277

CAUVENBERGHE, Jean-Claude, van . *Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux: Les régions d'Europe ont besoin d'un cadre de référence, et la Charte de la démocratie régionale le leur donnera*. [online]. [cit. 04. 02. 2009]. Dostupné z:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1240693&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

COMMITTEE OF MINISTERS OF COUNCIL OF EUROPE. *15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15-16 October 2007)*. [online]. [cit. 02. 02. 2009]. Dostupné z:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2008\)14&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2008)14&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Report on Local and Regional Democracy in Romania (30 May – 1 June 1995)*. [online]. [cit. 02. 02. 2009]. Dostupné z:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887683&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Report on Local and Regional Democracy in the Czech Republic (23 – 25 May 2000)*. [online]. [cit. 02. 02. 2009]. Dostupné z:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887267&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Article 1*. [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Cong\(2007\)Rec162&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=final&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Cong(2007)Rec162&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=final&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *16^e Session pleniere, CG(16)9REP, 28 janvier 2009, Les ressources du Congrès et son budget pour 2010*. Jean-Claude FRECON, France (L, SOC), [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1411881&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Draft European Charter of Regional Democracy*. [online]. [cit. 06. 02. 2009]. Dostupné z:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

- CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF COUNCIL OF EUROPE. *Who's who*. [online]. [cit. 30. 03. 2009]. Dostupné z: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/Search_member_en.asp?Search_Name=&Search_Country=44&Search_Chamber=&Search_Politic=&Search_Position=&Search_Committee=&Search_Submit=Search
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Souhrnné výsledky voleb: Krajská zastupitelstva 2008*. [online]. [30. března 2009]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/kz2008/kz62?xjazyk=CZ&xdatum=20081017>
- DOČKAL, Vít. *Středoevropské politické studie: Ústřední pojmy regionální politiky EU. Příspěvek ke studiu eurorealismu*. [online]. [cit. 15. 07. 2008]. Dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=192>
- DRULÁK, Petr. *Evropská integrace* [online]. Portál 2005. [cit. 07. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.portal.cz/scripts/detail.php?id=2231>
- EUROPEAN TWINNING. [online]. [cit. 01. 02. 2009]. Dostupné z: <http://www.twinning.org/cs/page/rada-evropsk%C3%BDch-obc%C3%AD-a-region%C5%AF-cemr.html>
- FEJTEK, Petr. *Ministerstvo vnitra: Příprava právních dokumentů k regionální samosprávě*. [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=1709&doctype=ART&chnum=2>
- Informační centrum OSN v Praze [online] [cit. 30. 10. 2008]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/system-osn/o-osn/>
- Informační centrum OSN v Praze. *Charta Organizace spojených národů a Status Mezinárodního soudního dvora*. [online] [cit. 30. 10. 2008]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn>
- Informační kancelář Evropského parlamentu v České republice. *Evropský ombudsman: Nevládní organizace mohou pomoci institucím Evropské unie ve zlepšování jejich práce* [online]. [cit. 04. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/press-release/pr-2008/pr-2008-January/pr-2008-January-11.html;jsessionid=023E1723BB152AE499D0720C47FC0A0E>
- KARRAMOVÁ, Zuzana. *E-polis.cz: Rané mezinárodní systémy* [online]. 27. srpen 2008. [cit. 02. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/mezinarodni-vztahy/299-ranne-mezinarodni-systemy.html>. ISSN 1801-1438
- MICALEFF, Ian. *The Congress can do more and better if endowed with sufficient resources*. [online]. [cit. 05. 02. 2009]. Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR168\(2009\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR168(2009)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE)
- Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Strategie regionálního rozvoje České republiky*. [online]. Praha 2006. [cit. 18. 07. 2008]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/strategie-regionalniho-rozvoje-ceske-republiky-pro-leta-2007-2013>
- NETOLICKÝ, Pavel. *E-polis.cz: Vývoj společné zahraniční a bezpečnostní politiky – I. část*. [online]. 10. květen 2005. [cit. 31. 01. 2009]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/evropska-unie/92-vyvoj-spolecne-zahranicni-a-bezpecnostni-politiky-i-cast.html>
- NOVÁKOVÁ, Martina. *E-polis.cz: Zastupitelská demokracie a nevládní organizace* [online]. 10. leden 2008. [cit. 02. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/211-zastupitelska-demokracie-a-nevladni-organizace.html>. ISSN 1801-1438
- Severoatlantická aliance a Česká republika jako její právoplatný člen. *Severoatlantická smlouva*. [online]. Washington D. C., 4. dubna 1949. [cit. 05. 11. 2008]. Dostupné z: <http://www.nato.cz/dokumenty/natosml.html>

THE EUROPEAN NAVIGATOR. *Organisations Européenne.: Conseil de l'Europe.* [online]. [cit. 30. 01. 2009].
Dostupné z: <http://www.ena.lu/>

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *Home page.* [online]. [cit. 04. 11. 2008] Dostupné z:
<http://www.uia.be>

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *Types of international organisations.* [online]. [cit. 03. 11. 2008]. Dostupné z <http://www.uia.be/en/node/163553>

Wikipedia contributors. *The Free Encyclopedia: League of Nations* [online]. [cit. 03. 11. 2008]. Dostupné z:
http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=League_of_Nations&oldid=248920365

Zpravodajský portál www.iDnes.cz. *Neziskovky chtějí od Klause omluvu.* [online]. Ze dne 6. června 2005 [cit. 04. 11. 2008]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/neziskovky-chteji-od-klause-omluvu-d6o-/domaci.asp?c=A050606_140008_domaci_lkr

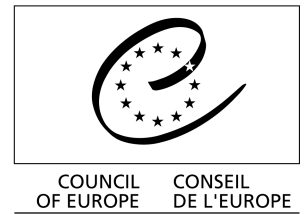
10. Přílohy

Příloha č. 1 – Evropská charta místních samospráv

Příloha č. 2 – návrh Charty regionální demokracie

Příloha č. 3 – dotazník použitý pro nestandardizované rozhovory s českými zástupci v Kongresu

Příloha č. 1 – Evropská charta místních samospráv



European Treaty Series - No. 122

EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
(Příloha č. 1)

Strasbourg, 15.X.1985

Příloha č. 1 – Evropská charta místních samospráv

The Congress of Local and Regional Authorities



Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which this aim is to be achieved is through agreements in the administrative field;

Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime;

Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

Considering that it is at local level that this right can be most directly exercised;

Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen;

Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power;

Asserting that this entails the existence of local authorities endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfilment,

Have agreed as follows:

Article 1

The Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the manner and to the extent prescribed in Article 12 of this Charter.

Part I

Article 2 – Constitutional and legal foundation for local self-government

The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution.

Article 3 – Concept of local self-government



- 1 Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.
- 2 This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.

Article 4 – Scope of local self-government

- 1 The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law.
- 2 Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.
- 3 Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.
- 4 Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.
- 5 Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.
- 6 Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly.

Article 5 – Protection of local authority boundaries

Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.

Article 6 – Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities

- 1 Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.
- 2 The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.

Article 7 – Conditions under which responsibilities at local level are exercised

- 1 The conditions of office of local elected representatives shall provide for free exercise of their functions.

- 2 They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.
- 3 Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.

Article 8 – Administrative supervision of local authorities' activities

- 1 Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute.
- 2 Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities.
- 3 Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect.

Article 9 – Financial resources of local authorities

- 1 Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.
- 2 Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.
- 3 Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.
- 4 The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.
- 5 The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.
- 6 Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.
- 7 As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.
- 8 For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

Article 10 – Local authorities' right to associate

- 1 Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.
- 2 The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.
- 3 Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.

Article 11 – Legal protection of local self-government

Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.

Part II – Miscellaneous provisions

Article 12 – Undertakings

- 1 Each Party undertakes to consider itself bound by at least twenty paragraphs of Part I of the Charter, at least ten of which shall be selected from among the following paragraphs:
 - Article 2,
 - Article 3, paragraphs 1 and 2,
 - Article 4, paragraphs 1, 2 and 4,
 - Article 5,
 - Article 7, paragraph 1,
 - Article 8, paragraph 2,
 - Article 9, paragraphs 1, 2 and 3,
 - Article 10, paragraph 1,
 - Article 11.
- 2 Each Contracting State, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, shall notify to the Secretary General of the Council of Europe of the paragraphs selected in accordance with the provisions of paragraph 1 of this article.
- 3 Any Party may, at any later time, notify the Secretary General that it considers itself bound by any paragraphs of this Charter which it has not already accepted under the terms of paragraph 1 of this article. Such undertakings subsequently given shall be deemed to be an integral part of the ratification, acceptance or approval of the Party so notifying, and shall have the same effect as from the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the receipt of the notification by the Secretary General.

Article 13 – Authorities to which the Charter applies

The principles of local self-government contained in the present Charter apply to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each Party may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Charter or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Charter by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 14 – Provision of information

Each Party shall forward to the Secretary General of the Council of Europe all relevant information concerning legislative provisions and other measures taken by it for the purposes of complying with the terms of this Charter.

Part III

Article 15 – Signature, ratification and entry into force

- 1 This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
- 2 This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which four member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Charter in accordance with the provisions of the preceding paragraph.
- 3 In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 16 – Territorial clause

- 1 Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Charter shall apply.
- 2 Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Charter to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 17 – Denunciation

- 1 Any Party may denounce this Charter at any time after the expiration of a period of five years from the date on which the Charter entered into force for it. Six months' notice shall be given to the Secretary General of the Council of Europe. Such denunciation shall not affect the validity of the Charter in respect of the other Parties provided that at all times there are not less than four such Parties.
- 2 Any Party may, in accordance with the provisions set out in the preceding paragraph, denounce any paragraph of Part I of the Charter accepted by it provided that the Party remains bound by the number and type of paragraphs stipulated in Article 12, paragraph 1. Any Party which, upon denouncing a paragraph, no longer meets the requirements of Article 12, paragraph 1, shall be considered as also having denounced the Charter itself.

Article 18 – Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c any date of entry into force of this Charter in accordance with Article 15;
- d any notification received in application of the provisions of Article 12, paragraphs 2 and 3;
- e any notification received in application of the provisions of Article 13;
- f any other act, notification or communication relating to this Charter.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.

Done at Strasbourg, this 15th day of October 1985, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.

15th PLENARY SESSION
Strasbourg, 27-29 May 2008

Draft European Charter of Regional Democracy
(Příloha č. 2)

Recommendation 240 (2008)⁸¹

⁸¹ Debated and adopted by the Congress on 28 May 2008, 2nd sitting (see document CG(15)6REC, draft recommendation, presented by J-C. Van Cauwenberghe (Belgium, R, SOC), rapporteur).

1. Strengthening local and regional democracy is one of the goals of the Council of Europe, and particularly of its Congress, whose activities include support for the development of local and regional bodies in its member countries.

2. The Congress reiterates the interest in the principles of regional democracy shown by the European ministers responsible for local and regional government at their last three conferences, in Helsinki on 27 and 28 June 2002, in Budapest on 24 and 25 February 2005 and in Valencia on 15 and 16 October 2007.

3. Despite of their differing opinions on the necessary extent of regional self-government, member states seem to agree about the added value that good regional governance can bring.

4. With regard to local democracy, the Congress points out that the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), opened for signature on 15 October 1985, is the defining legal reference instrument in the field. Having been ratified by practically all the Council of Europe member states, it plays a key role as an essential pillar in the construction of a Europe founded on human rights, democracy and the rule of law.

5. However, the regional level of governance is still under discussion, a subject of much deliberation, and is undergoing institutional reform in most Council of Europe member states, as analysed in the Congress report on 'The current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states' [CPR(14)6] presented by Jean-Claude Van Cauwenberghe (Belgium, R, SOC) and examined during its Plenary Session in May 2007.

6. A European legal instrument aimed at guiding institutional reform at regional level towards strengthening of regional democracy does not exist to date.

7. The Congress draws attention to its Resolution 244 (2007) on 'The Principles governing Regional Democracy: proposals and strategy' and the draft European Charter of Regional Democracy appended to its Explanatory Memorandum CPR(14)6REP, which has been the basis for a new debate on a legal instrument on regional democracy with a variety of stakeholders at European, national and regional level throughout 2007 and in the beginning of 2008.

8. During this consultation process, the Congress initiative to create a legal instrument on regional democracy and its 2007 draft has been largely welcomed and has received the strong support namely of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Committee of the Regions of the European Union as well as of the main inter-regional organisations at European and international level.

9. The present draft European Charter of Regional Democracy is therefore largely based on the provisions and the spirit of the 2007 draft, however, it also accommodates proposals made by the different stakeholders during the consultation process.

10. The Congress is still firmly convinced that, in spite of major legal and institutional differences on the subject, it is still desirable and feasible to provide a common general framework for regional democracy and to co-ordinate current or future processes relating to it.

11. It is with this in mind that the Congress has drafted the European Charter of Regional Democracy appended to this Recommendation.

12. In view of the above, the Congress recommends that the Committee of Ministers:

a. examine the appended draft European Charter of Regional Democracy

b. take the necessary steps towards the adoption of the draft European Charter of Regional Democracy as a new Council of Europe Convention

- c. open it for signature by the member states of the Council of Europe
- d. invite the member states of the Council of Europe to sign and ratify it at the earliest opportunity.

Appendix
Draft European Charter of Regional Democracy
Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Democratic developments in Europe

1. Convinced that the strengthening of local and regional democracy is one of the Council of Europe's major concerns and that all the member States are under constant pressure to adapt their territorial structures of government;
2. Noting that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs at all levels of government is one of the democratic principles that are shared by all the member States and that the exercise of that right at regional level contributes to the entrenchment of democratic values and the rule of law;
3. Recalling the results of the Conferences of European Ministers responsible for Local and Regional Government held in Helsinki in June 2002, in Budapest in February 2005 and in Valencia in October 2007;

Identity and regional culture

4. Convinced that regional democracy helps to balance the effects of globalisation in the member States, particularly through regional policies of economic stimulation, social solidarity, cultural development and safeguarding of regional identities;
5. Taking into account the benefits of regional action in the fields of integration of minorities as well as in transfrontier and interregional co-operation;
6. Considering that regional entities bear witness, through their identities, to Europe's diversity and contribute to the enrichment of European cultures with due regard to national and regional traditions;
7. Bearing in mind the objectives of the European Charter for Regional or Minority Languages of 5 November 1992 regarding promotion of the regional linguistic heritage;
8. Affirming that regional democracy presupposes the existence of a level of regional authority endowed with democratically elected and freely organised decision-making bodies possessing a wide degree of autonomy and sufficient resources with regard to their responsibilities and the ways and means by which those responsibilities are exercised;

Regional democracy and central government

9. Respecting the diverse ways in which Europe's regions are organised and each state's competence for determining the scope of regional democracy and the conditions governing its exercise;
10. Recognising the interest of States which are at the start of a regionalisation process in gradually developing regional democracy;
11. Aware of the obligation of regional entities to respect in all their actions the principles of sovereignty, national integrity and the safeguarding of key national interests in the European integration process;

12. Considering that regional entities must contribute by their actions to stability and peace between European nations and peoples;

Regional democracy and local authorities

13. Emphasising the complementarity between the present Charter and the European Charter of Local Self-Government of 15 October 1985;

14. Asserting that regional democracy must not be achieved at the expense of the autonomy of local authorities;

Regional democracy and Human Rights

15. Aware of the importance of upholding the fundamental rights embodied in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms by regional entities;

Have agreed as follows:

Article 1:

Each Party undertakes:

- to consider itself bound by the principles and rules set out in Part I of the Charter;
- to consider itself bound by one of the paragraphs *a*, *b* or *c* under each of the Articles 23 to 28 inclusive in Part II;
- to consider itself bound by at least 27 of the 41 paragraphs in Part III. Articles consisting of a single paragraph shall be counted as one paragraph.

Article 2:

Each Contracting State shall, in its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the communities or authorities within its borders which qualify as regional authorities within the meaning of this Charter.

Part I: Key elements of Regional Democracy

Article 3: Principle of democratic governance

The recognition and exercise of regional self-government is one of the elements of democratic governance, which means that regional authorities must be founded on democratic principles, on respect for human rights and on the pursuit of objectives of peace, stability, prosperity and solidarity-based durable development.

Article 4: Citizen participation

Regional authorities shall encourage the exercise of citizens' right to participate in the management of public affairs and shall aim to bring the administration closer to the public.

Article 5: Principle of subsidiarity

The allocation of public responsibilities to regional authorities shall be governed by the principle of subsidiarity, as applicable to the distribution of competences among all levels of government, which means that regional authorities shall assume those responsibilities which are best exercised at regional level on account of their scale, their nature and the requirements of efficiency and economy.

Article 6: Principle of good governance and administration

6.1 The exercise of regional self-government shall comply with the principles of informed decision-making and evaluation of decisions made, as well as pursue aims of flexibility, openness, transparency, participation and public accountability.

6.2 The performance of public tasks at regional level shall comply with the principles of good administration and good quality of public services.

Article 7: Concept and definition of a regional authority

7.1 For the purposes of this Charter, regional authorities are entities between central government and local authorities.

7.2 The present Charter does not preclude regional authorities from being considered a type of local authority within the domestic legal order, or a single authority from exercising the combined competences of both a local authority and a regional authority.

Article 8: Relations with local authorities

8.1 The relationship between regional authorities and local authorities shall be regulated according to the principles of local self-government as set out in the European Charter of Local Self-Government.

8.2 There are no hierarchical relations between regional authorities and local authorities, unless the country's constitutional or legal order explicitly so provides.

8.3 Regional authorities shall co-operate with local authorities in the pursuit of objectives of general interest and to meet citizens' needs.

Article 9: Principle of loyalty and respect for territorial integrity

9.1 The relationship between regional authorities and central government shall be based on the principle of mutual loyalty and equal dignity and shall entail respect for the unity, sovereignty and territorial integrity of the state.

9.2 Regional self-government necessarily entails compliance with the rule of law and the respect of the territorial organisation of every state whether in relations between central government and regional authorities, relations between regional authorities and other territorial authorities or relations between regional authorities and citizens.

9.3 Regional authorities shall take all appropriate measures to ensure fulfilment of the obligations arising from the Constitution or the law.

Article 10: Principle of cohesion

The exercise of regional self-government shall contribute to the central government's economic and social cohesion objectives and to central government activities aimed at achieving comparable living conditions and balanced development throughout the national territory, in a spirit of solidarity between regional authorities.

Article 11: Constitutional or legal basis of regional self-government

11.1 The principles of regional self-government and the existence of regional authorities shall be established by the Constitution, by law or by international treaty.

11.2 The conditions governing the creation, modification or abolition of regional authorities shall be determined by the Constitution or by law. Regional authorities shall be consulted before any measures are taken concerning their existence or changes to their territorial boundaries.

11.3 Regional competences shall be defined by the Constitution, by law and by the regional authorities' statutes.

Article 12: Scope of regional self-government

12.1 Regional authorities shall have the legal competence and the effective ability, within the limits of the Constitution and the law, to regulate and manage all matters of regional interest which are not excluded from their competences or attributed to another authority by the Constitution or by statute, under their own responsibility and in the interests of the population.

12.2 Regional authorities' own competences shall be full and exclusive. Within the limits of these competences, regional authorities shall have decision-making and administrative competences.

12.3 Within the statutory limits, competences may be delegated to regional authorities by central government, local authorities or other public authorities.

Article 13: Right of initiative

Regional authorities shall have full discretion to exercise their initiative in an area of responsibility which is not assigned to any other authority by the Constitution or by law.

Article 14: Regional elected bodies

14.1 The right of regional self-government shall be exercised by assemblies elected through direct, free and secret suffrage. This provision shall in no way affect recourse to citizens' assemblies, referendums or any other form of direct citizen participation, where it is permitted by law.

14.2 In exceptional, temporary circumstances, not exceeding ten years after the ratification of this Charter, assemblies democratically elected by the local authorities present in the region shall be permitted.

Article 15: Conditions of office of elected representatives composing regional bodies

15.1 The conditions of office of regional elected representatives shall provide for the free exercise of their functions, without prejudice to any mandates assigned to them by the authorities they represent. Members of the council or assembly shall have the right to express themselves freely.

15.2 Any functions and activities which are deemed incompatible with the mandate of regional elected representative shall be determined by law.

15.3 Only sanctions provided for by law may be taken against the elected members of regional bodies. They shall be proportionate to the importance of the interests they are intended to protect and shall be subject to judicial review. Suspension and dismissal shall be provided for solely in cases where the body concerned is unable to function or where serious breaches of the Constitution or the law have been found by a judicial or appropriate administrative authority independent of the body of which the elected representative is a member.

Article 16: Resources of regional authorities

16.1 Regional authorities shall have the right to own property.

16.2 Regional authorities shall be entitled to have financial resources that are provided for by law, foreseeable and sufficient for the effective exercise of their competences and responsibilities.

16.3 Regional authorities' resources shall be sufficiently diversified and provide them with reasonable stability on the one hand, and, on the other, enable them to keep pace with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

16.4 Financial transfers to regional authorities shall be governed by rules established by law and based on objective criteria relating to regional competences.

16.5 Any transfer of competence to regional authorities shall be accompanied by a transfer of corresponding financial resources.

16.6 State transfers to regional authorities should in principle not be earmarked.

Article 17: Self-organisation of regional authorities

Regional authorities shall freely determine their internal structures, their administrative system and their organisation, within the general framework defined by the Constitution, by law or by regional statutes.

Article 18: Right of association, interregional co-operation and external relations

18.1 Regional authorities and other territorial authorities shall be entitled, within the limits of the law and in matters falling within their competence, to define their mutual relations and co-operate with each other. They shall be entitled to form associations, including with other territorial authorities.

18.2 Regional authorities shall also have the right to be members of international organisations of regional and/or local authorities. Regional authorities shall be entitled to engage in interregional and transfrontier co-operation with territorial authorities of other countries, within the limits of their competence and in compliance with the law and the international commitments and foreign policy of the state.

18.3 Where the need arises regional authorities shall be involved in the activities of European and international institutions or be represented therein by bodies established for this purpose.

Article 19: Right to be consulted

Regional authorities shall be involved in all decision-making that affects their competences and essential interests.

Article 20: Supervision of regional authority acts

20.1 Any supervision of acts relating to regional authorities' own competences may be exercised only according to the procedures and in the cases provided for in the Constitution, by law or by statute. Such supervision shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the supervisory authority is kept proportionate to the importance of the interests which it is intended to protect. Such supervision shall be exercised only ex post facto.

20.2 Any supervision of regional authorities concerning the exercise of their own competences shall be aimed solely at ensuring their activities' compliance with the law and with constitutional principles. However, the supervision of the implementation of delegated powers or tasks of execution entrusted to them may include an appraisal of expediency and efficiency.

Article 21: Protection of regional self-government

Regional authorities shall be entitled to apply to a judicial authority to ensure respect for the free exercise of their powers and the principles of regional self-government enshrined in the Constitution or in law.

Part II

Article 22: Different forms of organisation of regional authorities

22.1 The regional democracy promoted by this Charter may find expression in different organisational forms: a federal system, a system of decentralised regional authorities or a local authority co-operation structure. In order to comply with the principles set out in Part I, each Party undertakes to consider itself bound by one of the paragraphs, a), b) or c), of each of the six articles below.

22.2 Each Contracting State, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, shall notify to the Secretary General of the Council of Europe of the paragraphs selected in accordance with the provisions of article 1 of this Charter.

22.3 Reservations to the articles in Part I of this Charter are not admissible.

22.4 Any Party may, at any later time, notify the Secretary General that it considers itself bound by any paragraphs of this Charter which it has not already accepted under the terms of article 1 of this Charter. A party notifying to consider itself bound by any of the paragraphs a), b) or c) of Part II of this Charter shall cease to be bound by the previously subscribed paragraph of the same article. Such undertakings subsequently given shall be deemed to be an integral part of the ratification, acceptance or approval of the Party so notifying, and shall have the same effect as from the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the receipt of the notification by the Secretary General.

Article 23: Guarantee of existence

a. The existence of regional authorities is guaranteed by the Constitution.

The existence or territorial boundaries of a regional authority may be interfered with only under the rules and procedures provided for by the Constitution.

b. The existence of regional authorities is provided for by the Constitution or by law.

The existence or territorial boundaries of a regional authority may be interfered with only under the rules and procedures provided for by the Constitution or by law.

c. Regional authorities can be set up in the form of groupings of local authorities according to conditions defined by law.

Article 24: Functions

a. The functions of regional authorities are determined by the Constitution.

In the areas relating to their own functions regional authorities are fully empowered to exercise standard-setting (legislative or regulatory), decision-making and administrative powers.

Where functions are delegated to regional authorities by other public authorities, regional authorities must be able to adapt their exercise to the conditions specific to the region.

b. The competences of regional authorities are determined by the Constitution or by law.

Regional authorities have decision-making and administrative competences of their own. These powers must enable them to adapt and implement policies specific to them.

c. The competences of regional authorities are determined by law or by their statutes.

States and other public authorities may delegate competences to them or assign implementing tasks to them.

Article 25: Resources

a. Regional authorities' resources and the conditions of their use are determined by the Constitution.

b. Regional authorities must have resources of which they can dispose freely.

A significant proportion of those resources must derive from taxes and charges whose rates they are empowered to determine within the limits provided for by law.

c. Regional authorities' resources and their conditions of use are determined by law or by their statutes.

These resources can consist of contributions from member authorities.

Article 26: Principal bodies

a. Regional authorities have an assembly elected by direct universal suffrage in a free and secret ballot.

The bodies responsible for exercising executive functions are accountable to this assembly.

b. Regional authorities have an assembly elected by direct universal suffrage.

Executive bodies are appointed or elected by the assembly or elected by the population. They report on their activities to the assembly.

c. Pending reform relating to the direct election of the regional assembly, it shall temporarily be made up of elected representatives of the local authorities which make up the region. Such exception shall not exceed ten years after the ratification of this Charter.

Article 27: Supervision

a. Central government supervision of regional authorities shall be provided for by the Constitution and shall aim only to ensure that their action complies with the rules governing them.

It shall be possible to refer any dispute between central government and a regional authority to a constitutional judicial authority.

b. Supervision of regional authorities shall be provided for by the Constitution or by law.

c. Supervision of regional authorities is determined by law or their statutes.

Article 28: Co-operation with other levels of public authorities

a. Regional authorities may be vested with powers to organise, to assign competences to and supervise local authorities, while complying with the principles of the European Charter of Local Self-Government.

b. Regional authorities exercise no supervision over local authorities.

c. The relations between regional authorities and other public authorities are determined by law or by their statutes.

Part III – Forms of regional organisation

Article 29: Areas of responsibility of regional authorities

29.1 Regional authorities shall be responsible for promoting regional culture and defending and enhancing the region's cultural heritage, including regional languages.

29.2 Regional economic development shall constitute an important aspect of regional responsibilities, to be carried out in partnership with economic operators in the region.

29.3 Regional authorities shall help to adapt education and training facilities to employment development requirements in the region.

29.4 Social welfare and public health shall be among the areas of activity of regional authorities, which shall also be responsible for promoting social cohesion in the region.

29.5 Balanced development of the territory shall constitute a major objective of any action by regional authorities affecting the territorial organisation of the region.

29.6 Regional authorities shall be responsible for protecting and enhancing natural resources and biodiversity and shall ensure the sustainable development of the region, with due regard for local, national, European and international policies in this respect.

Article 30: Shared responsibilities

In areas where responsibility is shared, dialogue, arbitration and co-operation mechanisms shall be set up to ensure the coherence of public policy and respect for regional competences.

Article 31: Delegated responsibilities

31.1 The instrument delegating responsibilities shall, in so far as is reasonable, include a definition of resources, in particular material and financial resources, for the effective discharge of the responsibilities delegated to regional authorities.

31.2 Regional authorities shall, as far as possible and within the limits of the law, be allowed discretion to adapt the discharge of delegated responsibilities to the conditions specific to the region.

31.3 Within the limits laid down by the Constitution or by law, regional authorities can contribute to the management of competences assigned to other territorial authorities.

Article 32: Assignment of executive tasks

Pursuant to the principle of subsidiarity and within the limits of the law, regional authorities may be assigned responsibility for performing, at regional level, tasks which fall within the competence of the national government.

Article 33: Exercise of ownership

33.1 Regional authorities shall be entitled to own and utilise property and to transfer ownership or management thereof to inter-regional co-operation structures, public services or other bodies, in the exercise of their competences and responsibilities in the public interest and within the limits of the law.

33.2 Where permitted by law, compulsory acquisition of regional authority assets shall be carried out only in accordance with a legal procedure, for the public benefit and in exchange for fair compensation.

Article 34: Application of the principle of concomitant financing

34.1 The principle that the financial resources of regional authorities shall be commensurate with their competences and responsibilities and sufficient for the effective discharge of their responsibilities shall be laid down in the Constitution or by law.

34.2 Revenue losses incurred by regional authorities as a result of decisions by higher authorities to abolish or reduce regional taxes or decrease the tax base shall be offset with stable, adequate equivalent resources.

34.3 In the event of a transfer of new responsibilities, the resources transferred shall be at least equivalent to those that the authority which originally had these responsibilities allocated to their discharge; these resources may include financial resources, property and/or staff.

34.4 The obligation to transfer adequate resources or authorise the raising of new resources shall also apply in the case of decisions resulting in changes in general cost factors such as wages and salaries, social security costs or environmental protection standards.

Article 35: Own financial resources

35.1 A substantial proportion of the financial resources of regional authorities shall be derived from charges which they are free to set and from regional taxation (whether exclusive or shared) the level of which they are able to decide, where appropriate within limits predetermined in accordance with the law.

35.2 The proportion of own resources shall be sufficiently large to give regional authorities a real margin for manoeuvre in the discharge of the responsibility incumbent on them in respect of the exercise of their own competences.

Article 36: General and specific grants

36.1 Systems of general and specific grants shall guarantee regional authorities economic and financial stability and take account of factors such as economic growth, cost increases, wages and salary increases and changing social and environmental minima.

36.2 Grants to regional authorities intended to finance specific projects shall be limited in number and shall concern, in particular, cases involving investment and the discharge of delegated responsibilities.

36.3 If grants are conditional on contributions from the regional authorities in receipt of them, the level of contributions shall take account of the financial capacity of these regional authorities.

Article 37: Financial equalisation

37.1 Financial equalisation is aimed at reducing, on the one hand, disparities due to structural factors inherent in regional authorities and, on the other hand, differences in regional authorities' overall financial capacity.

37.2. Equalisation criteria and procedures shall be defined by law and shall be objective, clear, transparent, foreseeable, verifiable and non-discriminatory.

37.3 Equalisation procedures shall aim to achieve an equitable level of equalisation and shall not undermine the exercise of regional self-government or hamper the free administration of regional authorities.

Article 38: Remuneration and protection of elected representatives

38.1 The conditions of office of elected representatives shall provide for an allowance and/or adequate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, full or partial compensation for loss of earnings or remuneration for the work done and corresponding social welfare protection.

38.2 Regional bodies and elected representatives shall have the right to apply to a court or independent administrative authority against any dissolution, suspension or dismissal decision. Pending the outcome of the judicial proceedings, no sanction shall be taken save in exceptional circumstances provided for by law.

Article 39: Conditions applicable to staff

39.1 The conditions applicable to regional authority staff shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence, without discrimination on any ground. To this end, they shall afford adequate training opportunities, remuneration and career prospects.

39.2 Without prejudice to more general statutory provisions, regional authorities shall be entitled to determine the administrative structures whereby the services they offer shall be supplied.

Article 40: Information and consultation of the public

40.1 Regional authorities shall ensure that the public is informed of their activities and guarantee access to documents concerning decisions and policies for which they are responsible.

40.2 Within the limits of the law, regional authorities shall use all means at their disposal to promote the involvement and/or consultation of the public and associations representing the public in their various areas of activity.

Article 41: Transfrontier and inter-regional co-operation agreements and bodies

41.1 Within the limits of the law and their competences and with due regard for the obligations of the State, regional authorities may enter into transfrontier and/or inter-regional co-operation agreements with public bodies in other States.

41.2 Regional authorities may set up joint transfrontier and/or inter-regional co-operation bodies with legal personality in accordance with the law and, where appropriate, bilateral, multilateral or international treaties governing the establishment and activities of such bodies.

41.3 Regional authorities should be able to benefit from financial resources from the State, European or international institutions and other public bodies designed to finance transfrontier and/or inter-regional co-operation projects.

Article 42: Involvement of regional authorities in decisions concerning them

42.1 Any decision taken by a national or federal authority concerning regional authorities which has, or could have, a significant impact on regional authorities shall be adopted in accordance with a procedure entailing, at least, prior notification of the regional authorities concerned by the decision envisaged, the right of the latter to obtain access to the relevant administrative documents, their entitlement to state their own positions within a reasonable time limit and the obligation to give reasons for the decision, taking into account the positions they have made known.

42.2 Any decision taken by a national or federal authority concerning the balancing of regional authorities' expenditure and the resources at their disposal and the conditions and criteria applicable to financial equalisation and general and specific grants shall be the subject of prior negotiations between the national or federal authorities and the regional authorities. The negotiation procedure shall always

be set in motion before a national or federal authority takes any decision whereby regional authorities must help to implement policies of common interest to various levels of government.

42.3 Regional authorities' entitlement to be represented by representative associations or other bodies in the various consultation, negotiation and co-operation processes with national or federal authorities shall be recognised by law.

Article 43: Participation in European and international affairs

43.1 In so far as the Constitution and/or law allows it, regional authorities shall be consulted, through appropriate procedures or bodies, about international negotiations by the State and the implementation of international treaties in which their competences, their essential interests or the scope of regional self-government are at stake. The same shall apply when they are responsible for implementing provisions adopted at European level.

43.2 In order to promote or defend their interests, the regions shall have the right to set up, either individually or in cooperation with other regional or local authorities, offices abroad responsible for liaising with European organisations active in their spheres of competence.

Article 44: Power of substitution

44.1 National or federal authorities' power of temporary substitution to act in lieu of regional authority organs may be exercised only in exceptional cases and under the procedures provided for by the Constitution or by law. This power shall be confined to specific cases where regional authorities have seriously failed to exercise the competences vested in them and shall be utilised in accordance with the principle of proportionality in the light of the interests it is designed to protect.

44.2 The decision-making power resulting from a substitution measure shall be entrusted to staff acting solely in the interests of the regional authority concerned, except in the case of delegated responsibilities.

Part IV: Final provisions

45.1. Each Party shall be free to amend its system of regional self-government in accordance with those principles and rules of this Charter, which are applicable to each Party and those which the Party has undertaken to consider itself bound by.

46.1 Any Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval specify the territory or territories to which this Charter shall apply.

46.2 Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Charter to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

46.3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

47. None of the provisions of this Charter may be construed as restricting the rights guaranteed to regional authorities under the national law of a State Party or provided for in bilateral or multilateral international agreements to which that state is a party.

48. This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

49.1 This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which five member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Charter.

49.2 In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

50.1 After the entry into force of this Charter, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council of Europe to accede to this Charter.

50.2 In respect of any acceding State, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

51.1 Any Party may at any time denounce this Charter by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

51.2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

52. The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any Party to this Charter of:

- a.* any signature;
- b.* the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval ;
- c.* any date of entry into force of this Charter;
- d.* any other act, notification or communication relating to this Charter.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.

Done at Strasbourg, this ... day of ..., in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to any State invited to accede to this Charter.

Příloha č. 3:

- Co pro Vás znamená pojem **místní / regionální demokracie**?
- Jaká je podle Vás její **úroveň** v České republice, kde jsou mezery a co naopak v posledních letech považujete za **úspěch**?
- **Přenáší** podle Vás stát všechny **povinnosti** a **pravomoci**, u kterých je to možné, na místní a krajskou úroveň?
- Jak vnímáte vlastní **členství** v CLRAE ?
- Jaký to má **přínos** pro Vaši práci na obecním / městském / krajském úřadě?
- Jakým způsobem své **zkušenosti** a nové **poznatky** předáváte dál (v rámci ČR)?
- Převažují v současné době tendence rozšířit či pozměnit **Chartu místních samospráv**? Pokud ano, v jakém směru?
- Existuje v ČR politická vůle zavázat se k některým dalším článkům **Charty místních samospráv**?
- Jak vy osobně vidíte budoucnost **Charty regionální demokracie**?
- Může mít podle Vás v dnešní době pro země Západní a Střední Evropy ještě nějaký **přínos**?
- Jste pro její přijetí? Pokud ano, měla by dle Vás mít formu **úmluvy** či **doporučení** a proč?
- Jakým způsobem dochází v ČR k **výběru** zastupitelů do CLRAE?
- Od koho máte v Kongresu **mandát**? Jste povinni s někým **konzultovat** svá rozhodnutí, popřípadě s kým?
- Jak si vysvětlujete, že nikdo z české reprezentace není v Kongresu v žádné **vedoucí pozici** (prezident, viceprezidenti, předsedové výborů apod.)?
- Která oblast působnosti Kongresu je Vám nejbližší a jak se v ní osobně **angažujete**?
- Má česká delegace nějakou společnou **vizi**, kterou by chtěla během svého funkčního období uplatnit?
- Je pro fungování a další rozvoj Kongresu limitující jeho **rozpočet**, do té míry, že by nemohly být uskutečňovány nějaké projekty?
- Z jakého důvodu je téměř **7%** rozpočtu vynaloženo na **tlumočnické služby** (do ruštiny, němčiny a italštiny), přestože všichni členové Kongresu mluví anglicky či francouzsky?
- Jak je činnost zastupitelů v Kongresu finančně **ohodnocena**?
- Jste přesvědčeni o **potřebě paralelního fungování** Kongresu i Výboru regionů při EU?
- Jaká je podle Vás **budoucnost** Kongresu? Bude jeho **vliv** narůstat nebo naopak upadat?