

**Petr König – Lubor Lacina – Jan Přenosil:
Učebnice evropské integrace.**

1. vydání. Brno: Barrister & Principal, 2006, 414 stran, ISBN 80-7364-022-8.

Autoři recenzované knihy, která je – zcela ve shodě se svým názvem – koncipována jako učební text se širokým spektrem použití, se snaží vzájemně skloubit komplexní přístup k mnohotvárnému fenoménu evropské integrace s velmi přístupnou, didakticky pojatou a někdy zjednodušující formou výkladu: „*Kniha je pojata jako seznámení se s celou škálou problematiky evropské integrace... [autoři se – poznámka autora] snažili... vyvarovat zabíhání do podrobností vyžadujících hlubší ekonomické, právní nebo politologické znalosti... Nabízíme čtenářům publikaci ve formě poměrně jednoduchého a nenáročným jazykem psaného průvodce Evropskou unií.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 10–11.)

Publikace se tak snaží reagovat na značnou poptávku veřejnosti po srozumitelných a i laikům přístupných informativních textech o Evropské unii (EU) a o roli České republiky (ČR) v jejím rámci. Didaktická forma textu je zdůrazněna také tím, že součástí většiny kapitol a subkapitol jsou explicitně formulované otázky, mající zachytit hlavní předmět výkladu příslušného úseku, a rovněž explicitně formulované odpovědi na položené otázky. Z výše uvedeného je zřejmé, že publikace naopak nemá ambici být odbornou, či dokonce vědeckou monografií, neboť: „*Kvalitně zpracovaných knih odborného rázu je již na našem trhu dostatečné množství.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 11.) Přístupná forma výkladu ovšem neznámá, že by autoři chtěli zůstat pouze u deskripce fenoménu, zvaného evropská integrace, neboť chtějí „*hlavně vysvětlit a přiblížit jeho fungování, případně motivy a postoje členských států účastnících se tohoto procesu*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 9).

Text publikace se skládá z Úvodu, ze Závěru a ze sedmi kapitol. První kapitola (v obsahu uvedená jako druhá, neboť je číslován i Úvod a Závěr) podává stručný přehled historického vývoje evropské integrace, přičemž svůj výklad odvíjí od politických a ekonomických motivů, které ke spuštění celého procesu na počátku 50. let 20. století vedly. Dynamika integračního procesu je zde zachycena „*z hlediska dvou vzájemně propojených procesů: prohlubování spolupráce a rozšiřování členské základny*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 9).

Pravděpodobně nejanalytičtější a logicky konzistentní charakter má kapitola, nazvaná *Stadia ekonomické integrace*. Hned na úvod přináší stručnou obecnou definici ekonomické integrace: „*Ekonomická integrace je proces, v rámci kterého dochází k propojování národních ekonomik prostřednictvím odstraňování překážek pro obchodní výměnu zboží a služeb, toky kapitálu a mobilitu pracovní síly. V každém historickém období pak na tento dlouhodobý proces působí technologické a zejména politické síly..., které do něj vnášejí určitá specifika a dynamiku.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 79.) Výklad v této kapitole se snaží o určité skloubení obecného pohledu na ekonomickou integraci s konkrétním vývojem ES/EU, která představuje zdaleka nejrozvinutější integrační seskupení současného světa.

Další kapitola (podle obsahu čtvrtá) přináší komplexní pohled na fungování institucionálního systému EU, včetně rozhodovacího mechanismu a jeho výstupů v podobě legislativních aktů. Vedle logicky konzistentního a přístupného výkladu tato kapitola obsahuje rovněž řadu velmi užitečných konkrétních informací, potřebných pro široký okruh čtenářů, zajímajících se o problematiku EU, mimo jiné přehled předsednických zemí Unie až do roku 2020 (viz König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 127–128, tabulka 11), rozdělení mandátů v Evropském parlamentu podle frakcí a členských států (viz König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 135, tabulka 12), přehled internetových adres nejdůležitějších evropských institucí (viz König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 138, box 34) a další. Velmi po-

drobně a precizně je zde rovněž probrán proces přijímání sekundárních legislativních aktů, včetně tvorby druhotné legislativy ve druhém a třetím pilíři.

Nehledě na celkově pozitivní hodnocení této kapitoly je však třeba zároveň říci, že do výkladu zde prezentovaného bohužel pronikly některé nepřesnosti. Je zde například uvedeno, že: „*Pro lepší zajištění kontinuity řízení dnes spolupracují tři po sobě jsoucí předsednické státy..., tato tzv. »trojka« má za cíl zvýšení efektivnosti řízení EU.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 127.) Tato informace je však značně zastaralá, neboť již od vstupu *Amsterdamské smlouvy* v platnost (tedy od 1. 5. 1999) funguje „trojka“ v novém složení: ministr zahraničí předsednické země, Vysoký představitel EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) a komisař pro vnější vztahy (pokud je to účelné, může být této trojici nápomocen budoucí předsedající stát).¹

Pravděpodobně nejzávažnější nepřesností v uvedené kapitole je však zaměnění rozhodovací *procedury spolupráce s procedurou konzultace*: „*Prvním postupem je »spolupráce« zavedená Jednotným evropským aktem v roce 1986. Podle tohoto postupu se Parlament vyslovuje k návrhům právních aktů připravených Evropskou komisí, která s nimi poté dále pracuje. Rozhodnutí však přijímá Rada EU.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 123.) Skutečný postup *procedury spolupráce* je popsán v článku 252 *Smlouvy o založení Evropského společenství*.² Tato procedura umožňuje Evropskému parlamentu zasahovat do tvorby legislativy prostřednictvím navrhování změn tzv. společného postoje Rady, popřípadě jeho odmítnutím. Tyto změny či odmítnutí mohou být Radou zvráceny pouze na základě jednomyslného rozhodnutí.

Následující kapitola má poměrně dlouhý název – *Jak se existence Evropské unie projevuje v praxi – politiky Evropské unie*. Podle názoru autorů recenzovaného díla je to: „*Obsahem nejpestřejší kapitola...*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 10). Tato kapitola, kterou je možné považovat za jádro celé knihy, přináší charakteristiku a vysvětlení fungování EU ve dvaadvaceti oblastech, a to většinou s důrazem na vysvětlení toho, jak příslušná oblast ovlivňuje každodenní život občanů. Na základě stupně přenesení pravomocí na úroveň EU autoři rozdělují politiky Unie do tří skupin: *společné politiky* (obchodní politika, dopravní politika, měnová politika země euzóny, zemědělská politika a politika rybolovu), *sdílené politiky a doplňující politiky*. Kromě tohoto dělení jsou uvedeny *Společná zahraniční a bezpečnostní politika a policejní a soudní spolupráce v trestních věcech*, tedy spolupráce v rámci druhého a třetího pilíře EU. V rámci výkladu je mimo jiné proveden dost podrobný rozbor textů konkrétních instrumentů, používaných ve druhém a třetím pilíři.

Poměrně obsáhle a komplexně je zpracována *společná obchodní politika* (SOP). V úvodu příslušné subkapitoly jsou stručně vymezeny důvody její existence: „... *obchodní politika upravující vztah mezi ekonomickými subjekty uvnitř státu a ve třetích zemích musí být schopna flexibilně a pružně reagovat na měnící se podmínky, chránit ekonomické subjekty před negativními dopady chování třetích států, ale i podporovat obchodní výměnu.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 165.) Celkově zde obsažené vymezení SOP je možné považovat za přiměřené a adekvátní. Těžko lze však souhlasit s příliš obecně formulovaným tvrzením, obsaženým v boxu 39, že „*konečným cílem obchodní [politiky – poznámka autora] je podpořit mezinárodní výměnu, tedy zjednodušit život dovozcům a vývozcům zboží*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 166), neboť nedílnou součástí obchodní politiky tvoří rovněž možnost uvalení různých ochranných opatření (například v podobě antidumpingových cel), jejichž účelem je naopak omezovat určité zboží v mezinárodním obchodě.

Na rozdíl od SOP je *společná dopravní politika* pojata jen velmi stručně. Meritorní charakter má vlastně pouze konstatování – s nímž ovšem nelze beze zbytku souhlasit (byť jde o nejdůležitější cíl) –, že: „*Jedinou oblastí pokrytou touto společnou politikou je zpřístupnění národních trhů.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 173.) Zcela zde chybí nejen vymezení oblastí a druhů dopravy, na něž se tato politika vztahuje, ale i zmínka o dalších cílech, které sleduje.

Velmi podrobně je zpracována část, týkající se *společné měnové politiky* zemí eurozóny. Autoři se zabývají důvody, které vedly k zahájení integrace rovněž v měnové oblasti (s níž původní *Římská smlouva* nepočítala), a jejími historickými kořeny (chybí zde však alespoň náznak střetů mezi zastánci různých koncepcí a způsobů budování měnové unie). Podrobně se zabývají rovněž konvergenčními kritérii a jejich plněním ze strany členských států.

Dost velká pozornost je věnována rovněž *společné zemědělské politice*. Celkově lze říci, že tato politika je v recenzované publikaci charakterizována výstižně a přístupnou formou. Ocenit je třeba to, že se autoři snaží o velmi vyvážený přístup a rozhodně se neuchylují k opakování obvyklých klišé na adresu této politiky. Text trpí však některými formálními nedostatky. Zmatečný charakter mají především odkazy na tabulky číslo 19 a 20 (viz König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 192 a 198). Je zde například uvedeno: „*Nejvíce se od členů EU-15 odlišují Polsko, Litva a Lotyšsko, kde je v zemědělství zaměstnáno přes 15 % praceschopného obyvatelstva. V EU-15 tomuto poměru odpovídá situace v Řecku a Portugalsku. Překvapivě velké procento zaznamenává také Slovinsko, ... kde se zaměstnanost v zemědělství blíží 10 %.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 198.) K tomu je třeba dodat, že podle tabulky 19 činil podíl zemědělství na celkové zaměstnanosti v roce 2001 (nejnovější údaj) v Řecku 6,4 % (?) a v Portugalsku 3,3 % (?). Podle tabulky 20 tento podíl ve Slovinsku v roce 2002 činil 6,0 %.³

V části, věnované politikám se sdílenou pravomocí, se autoři zabývají devíti následujícími oblastmi: jednotným vnitřním trhem, ochranou životního prostředí, hospodářskou a sociální soudržností, ochranou hospodářské soutěže, výzkumem a technologickým rozvojem, sociální politikou, transevropskými sítěmi, ochranou spotřebitele a daněmi. Přitom největší pozornost věnují oblasti *jednotného vnitřního trhu*, byť hned na úvod uvádějí, že „*[v]ytvoření a spravování vnitřního trhu není samostatnou politikou*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 203), jakož i *politice hospodářské a sociální soudržnosti*. V rámci prvé z uvedených oblastí dost podrobně probírají jednotlivé bariéry volného pohybu, jejichž odstranění bylo podmínkou pro vytvoření plnohodnotného vnitřního trhu, zahrnujícího všechny členské státy EU.⁴ Dále autoři probírají některé specifické aspekty volného pohybu osob, služeb a kapitálu. V části, věnované politice hospodářské a sociální soudržnosti, stručně vysvětlují obecné motivy provádění cílevědomé regionální politiky a probírají nejdůležitější etapy vývoje uvedené politiky v rámci ES/EU. Pozornost věnují též jednotlivým finančním instrumentům pro realizaci této politiky a systému teritoriálního členění území členských států EU pro potřeby jejího provádění (pětiúrovňová nomenklatura teritoriálních jednotek NUTS).

V některých případech je výklad, týkající se politik se sdílenou pravomocí, snad až příliš stručný, což platí především o *sociální politice*, která je v recenzované publikaci redukována v podstatě pouze na opatření, umožňující a podporující volný pohyb osob s cílem dlouhodobého (či trvalého) usazení v jiném členském státě: „*Cílem evropské politiky je koordinace národních politik právě v souvislosti se vznikem JVT.*“⁵ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 237.) Opomenuta je zde důležitá role evropských sociálních parterů při realizaci sociální politiky Unie⁶ a institucí EU (především Evropské komise) při podpoře sociálního dialogu na evropské úrovni.⁷

Pokud jde o oblasti, kde EU na základě praktické realizace principu subsidiarity hraje pouze doplňkovou roli, kniha se konkrétně zabývá šesti následujícími politikami: rozvojovou spoluprací, průmyslovou politikou, veřejným zdravím, všeobecným vzděláváním a mládeží, kulturou a zaměstnaností. Na všechny tyto oblasti lze v podstatě vztáhnout konstatování, uvedené v recenzované knize v souvislosti s politikou všeobecného a odborného vzdělávání a mládeže: „*Evropská unie bude hrát především roli iniciátora inovativních aktivit, koordinátora výměny zkušeností a nejlepších praktik mezi členskými státy.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 263.) V této části knihy je pravděpodobně nejlépe zpracována oblast *veřejného zdraví*, která mimo jiné přináší řadu praktických rad, pokud

jde o platnost zdravotního pojištění při cestách po EU. Praktické informace o nástrojích a iniciativách Unie, podporujících mobilitu pracovních sil mezi členskými státy, jako je například služba EURES (viz box 75 na straně 266–267), přináší rovněž část, věnovaná politice zaměstnanosti.

Další (šestá) kapitola se v návaznosti na jednotlivé politiky Unie poměrně podrobně zabývá *společným rozpočtem EU*, a to z hlediska jeho podstaty a dále jeho příjmové a výdajové strany (je zde též provedeno zajímavé srovnání se strukturou federálního rozpočtu USA). V závěru je pak probrána tzv. *rozpočtová bilance* jednotlivých států EU-15 (podle stavu v roce 2002), tedy rozdíl mezi tím, kolik tyto státy do rozpočtu odvádějí a kolik z něj dostávají, podle níž se státy dělí na čisté plátce a na čisté příjemce. Jednoznačnými čistými plátcí jsou Německo, Itálie, Velká Británie, Francie a Nizozemsko, zatímco k čistým příjemcům patří Španělsko, Řecko a Portugalsko. Rozpočtové bilance ostatních zemí skupiny EU-15 byly v uvedeném roce víceméně vyrovnané. Všechny deset nových členských států patří pak k čistým příjemcům.

V části, věnované *příjmové stránce* rozpočtu EU, jsou probrány všechny čtyři současné tzv. vlastní příjmové zdroje Unie (tedy cla, zemědělské dávky, podíl na vyměřovacím základu daně z přidané hodnoty /DPH/ členských států a podíl na celkovém hrubém národním produktu všech členských států) a rovněž tzv. ostatní zdroje. Subkapitola, vyhrazená *výdajové stránce* rozpočtu EU, se nejdříve zabývá vysvětlením rozdílu dvou sěžejných pojmů: *příděly na závazky* a *příděly na platby*. Poté jsou výdaje rozpočtu probrány podle jednotlivých kapitol (zemědělství, strukturální operace, vnitřní politiky, vnější vztahy, administrativa, rezervy a předvstupní pomoc). Autoři věnují pozornost rovněž střednědobé finanční perspektivě EU, přijímané na dobu sedmi let.

Další kapitola přibližuje vztahy mezi ČR a EU. V úvodu podává určitou rekapitulaci vývoje těchto vztahů od roku 1993 a zabývá se kodaňskými kritérii, určujícími nároky na státy, ucházející se o členství v Unii. Souhlasit bohužel nelze s popisem předvstupních jednání: „*Jakmile česká delegace i zástupci zvláště pro tyto účely v Komisi zřízeného Generálního ředitelství pro rozšíření dospěli ke shodě v některé oblasti, prohlásili danou kapitolu za předběžně uzavřenou...*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 327.) K tomu je třeba dodat, že se tato jednání vedla na úrovni mezivládní konference mezi členskými státy a jednotlivými kandidátskými zeměmi, přičemž úlohou Evropské komise bylo poskytovat pro tato jednání servis. Další subkapitola podává přehled vyjednaných podmínek členství České republiky v Evropské unii, především *přechodných období*, a to jak ze strany ČR,⁸ tak i ze strany EU, a částky přislíbené ČR z rozpočtu Unie v rámci stávajícího finančního rámce (tedy do konce roku 2006), včetně tzv. *rozpočtových kompenzací*, tedy předem garantovaných finančních toků bez nutnosti předkládání projektů a kofinancování.

Jedna subkapitola této kapitoly se věnuje hodnocení dopadů ročního členství ČR v EU. I když je období jednoho roku na jakékoli dalekosáhlé závěry příliš krátké, lze říci, že tato část textu je zpracována zajímavým způsobem a přináší některé relevantní poznatky. Hned v jejím úvodu se však autoři dopouštějí značně zavádějící interpretace ukazatele hrubého domácího produktu (HDP) na jednoho obyvatele: „... *když se nezohledňují odlišné cenové hladiny v členských státech a provede se přepočtení jen dle směnných kurzů, pak je český HDP na obyvatele pouze na úrovni zhruba 36 % průměru EU-25. Neznamená to nic jiného, než že když si vezmete 100 Kč a pojedete do zahraničí, tak si koupíte jen 36 % toho, co průměrně bohatý obyvateľ EU-25.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 337.)

Závěrečná kapitola recenzované knihy se zabývá možnými scénáři budoucího vývoje EU v souvislosti se zamítnutím *Smlouvy o ústavě pro Evropu* v referendech ve Francii a v Nizozemsku. Konkrétně jsou zde uvedeny tyto možné alternativy: vícerychlostní Evropa, variabilní geometrie, Evropa na jídelníčku,⁹ Spojené státy evropské a rozpad Evropské unie.

V poslední kapitole se vyskytuje rovněž jedna dost závažná nepřesnost: „*Ústava je první dokument, který řeší dobrovolné vystoupení členského státu z Evropské unie* [v pořá-

ku – poznámka autora]. *Předchozí smlouvy řešily jen vyloučení z EU v případech, kdy by některý členský stát přestal respektovat základní principy a hodnoty Unie...*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 371.) Možnost vyloučení členského státu z ES/EU však žádná z předchozích smluvních úprav nepředpokládala a takovouto možnost neobsahuje ani ústavní smlouva. Na základě *Amsterodamské smlouvy* byla zavedena pouze (dodnes platná) možnost pozastavení některých práv, vyplývajících z členství.¹⁰

Přílohu k recenzované publikaci tvoří CD, obsahující důležité právní dokumenty, vztažené se k historickému vývoji a ke stávající podobě ES/EU (ve většině případů v originálním znění a v českém překladu). Čtenář zde nalezne především aktuální podobu primárního práva EU (konsolidované verze *Smlouvy o Evropské unii*, *Smlouvy o založení ES*, původní znění zakládajících a revidujících smluv, *Smlouvy o ústavě pro Evropu*, všech pěti dosavadních rozšiřovacích smluv a dalších), jakož i vybrané normy sekundárního a terciálního (rozsudky Evropského soudního dvora) práva zmiňované v textu učebnice. Jsou zde též některé důležité zprávy a strategie, jež sehrály důležitou roli v dějinách evropské integrace. Na CD jsou však umístěny rovněž zakládající smlouvy některých dalších integračních seskupení současného světa (například APEC, ASEAN, MERCOSUR či Andského společenství národů). Uvedené CD představuje neocenitelnou pomůcku pro všechny, kteří se – ať již na jakékoli úrovni a z jakéhokoli úhlu pohledu podrobněji a systematictěji – zabývají problematikou evropské integrace a fungování Evropské unie.

V *Úvodu* autoři sami dost podrobně vymezují cílové skupiny uživatelů recenzované publikace: „*Kniha je... určena především vysokoškolským studentům na bakalářském stupni studia, žákům v posledních ročnících středních škol zakončených maturitou, středoškolským a vysokoškolským pedagogům, úředníkům zabývajícím se ve své agendě tématem evropské integrace a politikům.*“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 11.) S tímto určením cílových skupin lze vcelku souhlasit. Nehledě na některé výše uvedené dílčí kritické výhrady a na některé formální nedostatky¹¹ zastávám názor, že kniha představuje výrazný novátorský počín, vyplňující mezeru v nabídce českých odborných učebních textů, který je třeba hodnotit velmi pozitivně. Bylo by však v každém případě užitečné, kdyby uvedené kritické výhrady autoři vzali v úvahu při přípravě očekávaného (viz König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 346) druhého vydání.

Jan Hřích

¹ Viz http://europa.eu/scadplus/glossary/troika_en.htm

² Viz například Úplné znění č. 446. Ostrava: Jiří Motloch-Sagit, 2005, s. 50.

³ Tabulka 19 udává pro rok 2001 celkově velmi podezřelé údaje ukazující oproti roku 1997 na jedné straně značné poklesy podílů zemědělství na celkové zaměstnanosti (například v případě Řecka z 19,9 % na 6,4 % či Irsku z 10,9 % na 3,1 %), zatímco na druhé straně nárůsty podílu tohoto odvětví na hrubém domácím produktu (HDP), a to v některých případech velmi výrazné (například u Řecka z 5,9 % na 16 % a u Portugalska z 2,4 % na 12,9 %). Podle mého názoru došlo s největší pravděpodobností k záměně údajů o podílu na zaměstnanosti a HDP pro rok 2001.

⁴ Jde o překážky, definované v Bílé knize Evropské komise Dokončení vnitřního trhu z roku 1985, tedy o fyzické bariéry, o technické překážky a o daňové překážky.

⁵ Zkratkou JVT je míněn jednotný vnitřní trh.

⁶ Viz Smlouva o založení Evropského společenství, článek 137, odstavec 3. In: Úplné znění č. 446. Ostrava: Jiří Motloch-Sagit, 2005, s. 31.

⁷ Viz Smlouva o založení Evropského společenství, článek 138 a 139. In: Úplné znění č. 446. Ostrava: Jiří Motloch-Sagit, 2005, s. 31.

⁸ Včetně dvou trvalých výjimek, které si ČR vyjednala v daňové oblasti: podnikající osoby s obratem nižším než 35 tisíc Euro ročně jsou osvobozeny od registrace jako plátce DPH a trvalá výjimka na spotřební daň z lihu u pěstitelského pálení s cílem zachovat tradiční domácí výrobu ovocných destilátů (srovnej König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 329).

⁹ Výstižnější by bylo Evropa podle jídelníčku.

¹⁰ Viz Smlouva o Evropské unii, článek 7. In: Úplné znění č. 446. Ostrava: Jiří Motloch-Sagit, 2005, s. 108.

¹¹ K formálním nedostatkům patří například nevypisování nízkých číslovek (viz například König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 49, 377 a další), což je v rozporu s pravidly českého pravopisu. Poněkud rušivě působí jazyk

RECENZE

některých tzv. boxů, které se trochu křečovitým způsobem snaží podbízet čtenářům (viz například box 14): „Pozitivnější zprávou ale jistě je, když otěhotníte (jste-li žena; jste-li muž, otěhotní vaše partnerka). Každopádně můžete počítat s příspěvkem v těhotenství a následně v mateřství.“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 66.) Jiným příkladem je box 23: „Představte si situaci, že jste po letní bouři pod vyvrácenou lípou zasaženou bleskem objevil hrnc plný zlaťáků. Co s ním uděláte? Pojedete na dovolenou? Koupíte si dům? Rychlé auto? Pozvete své rodiče a přátele na divadelní představení? Jistě vymyslíte další možnosti, jak získané prostředky »efektivně« využít.“ (König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 103.) Dost neobvyklou chybou je pak skalní fonetismus při psaní názvu známé latinskoamerické země formou Čile (viz König – Lacina – Přenosil, 2006, s. 201).