

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

Brusel, 15.7.2001
COM(2001)428 final

BÍLÁ KNIHA

O SPRÁVĚ VĚCÍ VEŘEJNÝCH

SOUHRN

V současné době čelí političtí vůdci v celé Evropě skutečnému paradoxu. Na jedné straně od nich Evropané chtějí, aby našli řešení největších problémů, před nimiž stojí naše společnost. Na druhé straně lidé stále více nedůvěřují institucím a politikům nebo se o ně jednoduše nezajímají.

Tento problém je národním parlamentům, stejně jako vládám, důvěrně známý. Je akutní především na úrovni Evropské unie. Mnoho lidí již ztratilo víru, že nedostatečně chápaný a komplexní systém zajistí politiky, které by chtěli. Evropská unie je často považována za vzdálenou a současně příliš dotěrnou.

Dopad těchto problémů na mnoho lidí ilustruje irské „ne“. Je odrazem nejenom konečného výsledku referenda, ale také nízkého počtu účastníků a kvality diskusí, které tomuto referendu předcházely.

Přesto lidé také očekávají, že se Evropská unie ujme vedení ve využívání možností globalizace pro ekonomický a sociální rozvoj a v odpovídání na environmentální výzvy, nezaměstnanost, starosti o bezpečnost potravin, kriminalitu a regionální konflikty. Očekávají, že Evropská unie bude jednat stejně viditelně jako národní vlády.

Demokratické instituce a zástupci lidu jak na národní, tak na celoevropské úrovni, mohou a musí usilovat o spojení Evropy s jejími občany. To je základní podmínka pro efektivnější a relevantnější politiky.

Evropská komise počátkem roku 2000 identifikovala reformu Evropských institucí jako jeden ze svých čtyř strategických cílů. Politické vývoje, ke kterým od té doby došlo, osvětlují, že Evropská unie čelí dvojité výzvě: nejen že je naléhavě třeba okamžitě přizpůsobit způsob vlády existujícím smlouvám, ale je také nezbytné zahájit širší diskusi o budoucnosti Evropy z hlediska příští mezivládní konference.

Již v rámci existujících smluv musí Evropská unie začít adaptovat své instituce a zavést více soudržnosti do svých politik, aby bylo jasně vidět, co dělá a kam míří. Celistvější Unie bude silnější doma a lepším vůdcem ve světě. Bude v lepším postavení pro řešení problémů rozšíření.

Bílá kniha o správě věcí veřejných se týká způsobu, kterým Evropská unie využívá pravomoci, které jí svěřili její občané. Reforma musí být zahájena ihned, aby lidé viděli změny ještě před další modifikací Smluv o Evropské unii.

Bílá kniha doporučuje otevření procesu vytváření politiky tak, aby se na utváření a uskutečňování politiky Evropské unie podílelo více lidí a organizací. Prosazuje větší otevřenost a zodpovědnost všech zúčastněných. To by mělo pomoci, aby lidé viděli, jak jsou členské státy společným jednáním v rámci Evropské unie schopné se efektivněji vypořádat s jejich problémy.

Komise nemůže tyto změny uskutečnit sama, a ani tato Bílá kniha by neměla být nazírána jako kouzelný lék na všechny neduhy. Zavádění změn vyžaduje snahu všech ostatních institucí, ústřední vlády, regionů, měst a občanské společnosti v současných a budoucích členských státech. Bílá kniha je určena především jim. Doporučuje série počátečních aktivit. Některé z nich by měly pomoci Komisi soustředit činnost na jasné priority v rámci úkolů, kterými ji pověřila Smlouva: právo podávat iniciativní návrhy zákonů, uskutečňování politiky, střežení souladu se Smlouvou a mezinárodní reprezentace. Ty budou prováděny okamžitě. Tento dokument dále zahajuje konzultační proces ohledně potřebných aktivit ostatních institucí a členských států, který bude probíhat až do konce března 2002.

Do konce roku 2002 bude Komise předkládat zprávy o pokroku, kterého dosáhla, a navrhnout využívání poznatků z konzultace Bílé knihy. Tím by měly být položeny základy pro zahájení jednání vlády s ostatními institucemi.

Komise se také bude aktivně podílet na přípravě příští Evropské rady v Laeken. Bude předkládat své názory na politické cíle, kterých by měla Evropská unie dosáhnout, a na institucionální rámec, nezbytný k dosažení těchto cílů. Při této činnosti bude vycházet z principů této Bílé knihy.

NÁVRHY ZMĚN

Evropská unie musí obnovit metodu Společenství sledováním méně zevrubného přístupu a efektivnějším doplňováním politických nástrojů pomocí nástrojů, které nejsou legislativní.

Vyšší účast a větší otevřenost

Bez ohledu na to, jakým způsobem je politika Evropské unie připravována a přijímána, musí být tento způsob otevřenější a musí ho být snadnější pochopit a sledovat. Komise bude poskytovat:

- Aktualizované on-line informace o přípravě politiky během všech fází rozhodování.

Je zapotřebí silných vzájemných vazeb s regionálními a místními vládami a občanskou společností. Členské státy nesou základní zodpovědnost za dosahování tohoto cíle. Ale Komise sama za sebe bude:

- Zavádět systematictější dialog se zástupci regionálních a místních vlád prostřednictvím národních a Evropských asociací v časném stadiu vytváření politiky.
- Vnášet větší flexibilitu do způsobu, jakým může být legislativa Společenství implementována tak, aby byly brány v úvahu regionální a lokální podmínky.
- Určovat a uveřejňovat minimální standardy pro konzultace o politice EU.

Ustavovat uspořádání spolupráce, která budou zacházet za minimální standardy ve vybraných oblastech a na druhé straně zavazovat Komisi k další konzultaci v rámci záruky větší otevřenosti a vyššího zastoupení konzultovaných organizací.

Lepší politiky, navrhování a exekutiva

Pro zvýšení kvality svých politik musí Evropská unie především zhodnotit, jestli je zapotřebí nějaké činnosti, a pokud ano, jestli by měla být prováděna na úrovni Unie. Pokud je zapotřebí činnosti Unie, měla by být brána v úvahu kombinace různých politických nástrojů.

Při vydávání zákonů musí Evropská unie hledat možnosti urychlování legislativního procesu. Musí najít správnou kombinaci zastávání jednotného přístupu v případech, kdy je takového přístupu třeba, a umožňování větší flexibility takovým způsobem, aby byla implementována základní pravidla. Musí zvyšovat spolehlivost způsobu, kterým odborné rady ovlivňují politické rozhodování.

Komise bude:

- Prosazovat větší využívání různých politických nástrojů (nařízení, „rámcové směrnice“, koregulační mechanismy).
- Dále zjednodušovat stávající zákony Evropské unie a povzbuzovat členské státy, aby zjednodušovaly národní předpisy, které uvádějí v platnost předpisy Evropské unie.
- Vydávat směrnice o shromažďování a využívání odborných rad tak, aby bylo jasné, jaká rada je dána, odkud pochází, jak je využívána a která alternativní hlediska jsou k dispozici.

Efektivnější prosazování předpisů Společenství je nezbytné nejen pro zabezpečení efektivity vnitřního trhu, ale také pro posílení důvěryhodnosti Unie a jejích institucí.

Komise bude:

- Ustavovat kritéria pro zaměření své činnosti na vyšetřování možných porušení předpisů Společenství.
- Definovat kritéria pro vytváření nových legislativních předpisů a rámce, v kterém by měly působit.

Globální vláda

Bílá kniha hledí za hranice Evropy a přispívá k diskusi o globální správě věcí veřejných. Evropská unie by se měla snažit aplikovat principy dobré vlády na svůj díl globální zodpovědnosti. Měla by se zaměřit na zvyšování efektivity a prosazování pravomocí mezinárodních institucí.

Komise bude:

- Zdokonalovat dialog s vládními a nevládními činiteli ze zemí třetího světa při vyvíjení politických návrhů v mezinárodním měřítku.
- Navrhovat přezkoumání mezinárodního zastoupení Unie, aby mohla častěji mluvit jednohlasně.

Nově zaměřené instituce

Instituce a členské státy Evropské unie musí spolupracovat na stanovení celkové politické strategie. Měly by se nově zaměřit na politiky Unie a adaptovat způsob, kterým pracují.

Komise bude:

- Posilovat snahy o zajištění politické soudržnosti a identifikaci dlouhodobých cílů.
- Na příští mezivládní konferenci předloží návrhy na nové zaměření výkonné moci Komise.

Komise vyzývá Radu, aby posílila svou kapacitu pro přijímání rozhodnutí a aby tato rozhodnutí brala v úvahu různé sektorální zájmy. Rada by také měla ustavit pevnější vazby mezi politikou Evropské unie a národními aktivitami. Zahrnutím své politické zodpovědnosti do metody Společenství by Rada uvolnila Evropskou radu ke stanovení a sledování více dlouhodobých strategických orientací.

Rada a Evropský parlament by se měly více soustředit na definování základních prvků politiky a kontrolu způsobu, kterým jsou tyto politiky uskutečňovány. Parlament by měl rozšířit svou úlohu tak, že vnese do politické diskuse zájmy svých voličů.

JAK REAGOVAT NA BÍLOU KNIHU

Reakce na tuto Bílou knihu mohou být posílány přímo Komisi **do 31. března 2002**. Webová stránka o správě věcí veřejných: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm bude nabízet aktualizované informace a spojení s interaktivními diskusemi, včetně diskusí o správě věcí veřejných, iniciovaných institucionálními a nevládními činiteli, diskusí o budoucnosti Evropy a vstupu Komise do interaktivního politického rozhodování.

Komentáře, určené Komisi, by měly být posílány na adresu:

sg-governance@cec.eu.int

nebo poštou na adresu:

**Governance White Paper
European Commission
C80 05-66
Rue de la Loi 200
B-1049 Brussels**

Kopie obdržených komentářů budou uváděny na Web stránce. Pokud si nepřejete, aby byly vaše příspěvky uveřejněny, musíte podat specifickou žádost o zachování důvěrnosti.

I. PROČ REFORMOVAT EVROPSKÉ INSTITUCE?

Evropská integrace přinesla padesát let stability, míru a ekonomické prosperity. Pomohla zvýšit životní standardy, vybudovala vnitřní trh a posílila pověst Evropské unie ve světě. Dosáhla výsledků, kterých by nebylo možné dosáhnout, kdyby o ně usilovaly jednotlivé členské státy vlastními silami. Vyvolala řadu žádostí o členství a během několika let se v kontinentálním měřítku rozšířila. Slouží také jako model pro regionální integraci po celém světě.

Těchto výsledků bylo dosaženo demokratickými prostředky. Unie je vybudována na právních předpisech; vychází z Listiny základních lidských práv a svobod a má dvojitý demokratický mandát prostřednictvím Parlamentu, reprezentujícího občany Evropské unie, a Rady, reprezentující volené vlády členských států.

Navzdory těmto úspěchům mnoho Evropanů pohlíží na práci Unie jako na cosi cizího.

Tento pocit se neomezuje pouze na evropské instituce. Ovlivňuje politiky a politické instituce po celém světě. Ale pokud jde o Unii, odráží některé tenze a nejistoty o tom, co vlastně Unie je a čím se snaží být, o jejích geografických hranicích, politických cílech a způsobu, jakým jsou tyto síly sdíleny s členskými státy.

Klesající účast ve volbách do Evropského parlamentu a irské odmítnutí při referendu může také ukazovat na rozšiřující se propast mezi Evropskou unií a lidmi, kterým slouží:

- Občané vnímají neschopnost Evropské unie efektivně jednat ve zcela jasných případech, což je například nezaměstnanost, nedostatečná bezpečnost potravin, kriminalita, konflikty ohledně hranic EU a její úlohy ve světě.
- V případech, kdy Unie jedná efektivně, má pro svou činnost zřídka náležitou pravomoc. Lidé nechápou, že zlepšení jejich práv a životní úrovně skutečně vyplývá spíše z evropského než z národního rozhodování. Ale současně očekávají, že Unie bude jednat stejně efektivně a viditelně jako jejich národní vlády.
- Podle řady signálů členské státy náležitě nekomunikují o tom, co Evropská unie dělá a co ony samy dělají v Unii. „Brusel“ je členskými státy příliš snadno napadán kvůli obtížným rozhodnutím, která ony samy schválily nebo dokonce vyžadovaly.
- Konečně mnoho lidí nezná rozdíly mezi institucemi. Nechápují, kdo přijímá rozhodnutí, která je ovlivňují, a nevnímají práci institucí jako efektivní zastoupení svých názorů a starostí.

Lidé se nemusí bezpodmínečně cítit méně Evropany. Stále očekávají celoevropskou činnost v mnoha oblastech, ale již nevěří, že komplexní systém zařídí, co chtějí. Jinými slovy, lidé jsou rozčarováni, ale přesto doufají.

Diskuse o budoucnosti Evropy a rámec Bílé knihy

Toto rozčarování a s ním i fundamentální otázky, týkající se budoucnosti Evropy, budou námětem intenzivní diskuse, předcházející mezivládní konferenci. Nicméně při přípravách na budoucí institucionální změnu musí Evropská unie okamžitě zahájit proces reformy. Pro změnu způsobu, kterým Unie pracuje v rámci existujících Smluv, může být uděláno mnohé. Proto se Komise rozhodla zahájit počátkem roku 2000 reformu evropských institucí¹ a způsobu správy věcí veřejných jako strategický cíl - dostatečně včas před Evropskou radou v Nice.

Reformování správy věcí veřejných se týká otázky, jak Evropská unie využívá pravomoci, které jí svěřili její občané. Jde o to, jak věci mohou a měly by být dělány. Cílem je otevřít vytváření politiky tak, aby bylo obsažnější a zodpovědnější. Lepší využívání pravomocí spojí Evropskou unii těsněji s jejich občany a povede k efektivnějším politikám.

V zájmu dosažení tohoto cíle musí Unie lépe kombinovat různé politické nástroje jako je legislativa, dialog s veřejností, strukturální fondy a akční programy. To přispěje k rozšiřování úlohy Společenství.

Reforma správy věcí veřejných znamená, že Komise se musí nově zaměřit na své základní poslání. Návrhy v tomto dokumentu zvýší kvalitu způsobu, kterým navrhuje politiku. Tyto návrhy zajistí více průhlednosti a efektivitu v uskutečňování politiky a maximalizuje dopad aktivity Komise jako strážce Smlouvy.

Co je metoda Společenství?

Metoda Společenství zaručuje rozmanitost i efektivitu Evropské unie. Zajišťuje rovné jednání se všemi členskými státy bez rozdílu, od největších po nejmenší. Poskytuje prostředky k posuzování různých zájmů tak, že jsou postupně „cezeny“ přes dva filtry: všeobecný zájem na úrovni Komise; a demokratická reprezentace, evropská a národní, na úrovni Rady a Evropského parlamentu, které společně ustavují zákonodárný sbor Evropské unie.

- **Evropská komise** sama podává legislativní a politické návrhy. Její nezávislost posiluje její schopnost uskutečňovat politiku, působit jako strážce Smlouvy a reprezentovat Společenství při mezinárodních jednáních.
- Výnosy, týkající se legislativy a rozpočtu, přijímá **Rada ministrů** (reprezentující členské státy) a **Evropský parlament** (reprezentující občany). Využívání kvalifikovaného většinového hlasování v Radě je základním prvkem pro zajišťování efektivitu této metody. Uskutečňování politiky je svěřeno Komisi a národním úřadům.
- **Evropský soudní dvůr** zaručuje dodržování legislativních předpisů.

¹ „Vláda“ znamená pravidla, procesy a chování, které ovlivňují způsob, jakým jsou uplatňovány pravomoci na celoevropské úrovni, především pokud jde o otevřenost, účast, zodpovědnost, efektivnost a soudržnost.

Komise sama o sobě nemůže zlepšit evropskou správu veřejných záležitostí, a také tento dokument nemůže poskytnout zázračný lék na všechny neduhy. Změna vyžaduje harmonizovanou činnost všech evropských institucí, současných i budoucích členských států, regionálních a lokálních úřadů a občanské společnosti. Tento dokument je určen především jim. Jejich závazek k reformě evropských institucí bude nezbytnou podmínkou k opětovnému získání důvěry před dalším kolem institucionální reformy. V této souvislosti mají zásadně důležitou úlohu volení úředníci na různých úrovních, především na národní úrovni.

Důvěryhodnost Evropské unie bude eventuálně posuzována podle její schopnosti dodávat hodnotu národním politikám a účinněji se věnovat starostem občanů na evropské i globální úrovni. Bílá kniha identifikuje nástroje, kterých je třeba k zavedení větší soudržnosti do politik Unie a které mohou pomoci při práci různých institucí. Zdůrazňuje potřebu toho, aby činnost Evropské unie byla vyvážená a přiměřená sledovaným politickým cílům. To bude ještě důležitější v rozšířené Unii. Konečně, reforma evropské správy veřejných záležitostí zvýší schopnost Evropské unie ovlivňovat globální vývoj.

Další úkoly Bílé knihy

Bílá kniha doporučuje soubor počátečních činností včetně některých, které nově zaměří Komisi na její základní úkoly. Ty budou provedeny okamžitě a měly by také inspirovat změnu v ostatních institucích. Tento dokument také zahajuje konzultační proces, týkající se nezbytnosti dalších činností, které mají vykonávat především ostatní instituce a členské státy.

Veřejná konzultace o této Bílé knize proběhne do 31. března 2002. Bude dále navrhovat sít více než 2 500 organizací a osob, které se již podílejí na vládní diskusi ve všech částech Evropy, včetně kandidátských zemí². Do konce roku 2002 podá Komise zprávu o dosaženém pokroku a poučení z konzultací. To by mělo umožnit položení základů pro další spolupráci institucí na reformě evropských institucí v rámci existujících smluv.

Do té doby diskuse o budoucnosti Evropy, vedoucí k institucionálním změnám v příští mezivládní konferenci, zintenzivní. Komise se bude aktivně podílet na přípravě nadcházející Evropské rady v Laeken a předkládat své názory na politické cíle, které by měla Evropská unie sledovat, a na institucionální rámec, nezbytný k jejich dosažení. Zároveň bude také vycházet z principů této Bílé knihy. Kromě toho Bílá kniha stanoví mezníky pro budoucnost Evropy a identifikuje, kde budou nové způsoby práce bržděny, pokud nedojde k odpovídajícím změnám ve Smlouvách EU.

² K této práci přispívají interní orgány Komise. Jejich zprávy jsou vydávány paralelně s touto Bílou knihou a jsou k dispozici na výše uvedené vládní Web stránce. Obsah těchto zpráv neodráží oficiální hledisko Komise. Kromě toho k přípravě tohoto dokumentu přispívá kvalitativní průzkum mínění v patnácti členských státech a devíti kandidátských zemích.

II. PRINCIPY DOBRÉHO ZPŮSOBU SPRÁVY VĚCÍ VEŘEJNÝCH

Oporou dobrého způsobu vlády a změn, doporučených v této Bílé knize, je pět principů: *otevřenost, spoluúčast, zodpovědnost, efektivita a soudržnost*. Každý z těchto principů je důležitý pro ustavení demokratičtější vlády. Jsou oporou demokracie a zákonných norem v členských státech, ale vztahují se na všechny úrovně vlády - globální, evropskou, národní, regionální a místní. Jsou pro Evropskou unii důležité především v rámci odpovědi na výzvy, uvedené v předchozích kapitolách.

- **Otevřenost.** Instituce by měly pracovat otevřeněji. Společně s členskými státy by měly aktivně komunikovat o tom, co Evropská unie dělá, a o rozhodnutích, která přijímá. Měly by používat jazyk, který je dostupný a srozumitelný pro širokou veřejnost. To je zvláště důležité v zájmu zvýšení důvěry v komplexní instituce.
- **Spoluúčast.** Kvalita, relevantnost a efektivita politik Evropské unie závisí na zajištění široké účasti během celého politického cyklu - od návrhu po implementaci. Zvýšená účast pravděpodobně vytvoří více důvěry v konečný výsledek a v instituce, které navrhuje politiky. Spoluúčast je kriticky závislá na tom, aby ústřední vlády při vyvíjení a implementaci politik Evropské unie sledovaly komplexní přístup.
- **Zodpovědnost.** Úlohy v legislativním a výkonném procesu musí být jasnější. Každá z institucí Evropské unie musí vysvětlit, co v Evropě dělá, a nést za svou činnost zodpovědnost. Ale je zde také potřeba větší průhlednosti a zodpovědnosti ze strany členských států a těch, kteří se zabývají vyvíjením a implementací politiky Evropské unie na jakékoli úrovni.
- **Efektivita.** Politiky musí být efektivní a včasné, aby poskytovaly vše, co je třeba, na základě jasných cílových oblastí, hodnocení budoucího dopadu, a pokud možno minulých zkušeností. Efektivita také závisí na přiměřené implementaci politik Evropské unie a na přijímání rozhodnutí na nejvhodnější úrovni.
- **Soudržnost.** Politiky a aktivity musí být soudržné a snadno pochopitelné. Potřeba soudržnosti v Evropské unii se stále zvyšuje; roste rozsah úkolů; rozšíření zvýší rozmanitost; výzvy jako je klimatická a demografická změna přesahují hranice sektorálních politik, na kterých je Evropská unie vybudována; regionální a místní úřady jsou stále více zainteresovány na politikách Evropské unie. Soudržnost vyžaduje politické vedení a silnou zodpovědnost ze strany institucí, aby byl zajištěn souvislý přístup v rámci komplexního systému.

Každý z těchto principů je důležitý sám o sobě. Ale nemůže jich být dosaženo individuálními akcemi. Politiky již nebudou efektivní, pokud nebudou připravovány, implementovány a prosazovány komplexněji.

Aplikace těchto pěti principů posílí také principy

- **přiměřenosti a subsidiarity.** Od návrhu politiky k její implementaci musí být volba úrovně, na které se uskutečňují činnosti (od celoevropské po lokální) a výběr nástrojů přiměřené sledovaným cílům. To znamená, že před zahájením jakékoliv iniciativy je nezbytně nutné systematicky kontrolovat: *a)* jestli je skutečně nezbytná činnost veřejnosti; *b)* jestli je nejvhodnější celoevropská úroveň; *c)* jestli jsou zvolená opatření přiměřená těmto cílům.

Mění se také Evropská unie. Její agenda se rozšiřuje na zahraniční politiku a obranu, migraci a boj proti kriminalitě. Rozšiřuje se, aby zahrnula i nové členy. Již nebude posuzována pouze podle své schopnosti odstraňovat bariéry pro trh nebo pro naplnění interního trhu; její legitimita dnes závisí na účasti. To znamená, že lineární model uskutečňování politik shora musí být nahrazen spravedlivým kruhem, založeným na vzájemných vazbách, sítích a spoluúčasti od vytváření politiky po implementaci na všech úrovních.

III. NÁVRHY NA ZMĚNU

Návrhy na změnu jsou rozděleny do čtyř oddílů. První oddíl se soustředí na zvyšování účasti ve vytváření a implementaci politiky Evropské unie. Druhý oddíl je zaměřen na zvyšování kvality a prosazování politik Evropské unie. Třetí oddíl vyzývá k posílení vazby mezi evropskou správou veřejných záležitostí a úlohou Unie ve světě. A konečně čtvrtý oddíl zkoumá úlohu institucí.

3.1. Vyšší spoluúčast

Zařídít, aby Evropská unie pracovala otevřeněji...

Demokracie spočívá v tom, že se lidé mohou podílet na veřejných diskusích. Aby tomu tak bylo, musí mít přístup ke spolehlivým informacím o celoevropských problémech a musí být schopni zkoumat a prověřovat politický proces ve všech stadiích. Největšího pokroku bylo dosaženo v roce 2001 s přijetím nových pravidel, která občanům poskytují větší přístup k dokumentům Společenství.

Ale instituce a členské státy musí také **aktivněji komunikovat s širokou veřejností o celoevropských problémech**. Komunikační politika Komise a ostatních institucí³ bude podporovat snahy o poskytování informací na národní a lokální úrovni, přičemž bude v rámci možností využívat sítě, jednotlivé organizace a národní, regionální a místní úřady. Informace by měly být prezentovány tak, aby byly přizpůsobeny místním potřebám a problémům, a musí být dostupné ve všech oficiálních jazycích, pokud nemá Unie vyloučit většinu svého obyvatelstva - což je výzva, která se v souvislosti s rozšířením stane ještě aktuálnější.

Informační a komunikační technologie mají významnou úlohu. Z toho důvodu bylo rozhodnuto, že Web stránka Evropské unie EUROPA⁴ se vyvine v interaktivní platformu pro informace, zpětné vazby a diskuse, a vytvoří paralelní síť po celé Evropské unii.

Poskytování více informací a efektivnější komunikace jsou neodmyslitelnými podmínkami pro generování smyslu příslušnosti k Evropě. Cílem by mělo být vytvoření mezinárodního „prostoru“, kde mohou občané z různých zemí diskutovat o tom, co považují za nejvýznamnější výzvy pro Unii. To by mělo pomoci zákonodárcům, aby zůstali ve styku s evropským veřejným míněním, a také je vést při identifikaci evropských projektů, které mobilizují podporu veřejnosti.

³ Viz Zprávu Komise o novém rámci pro spolupráci ohledně informační a komunikační politiky Evropské unie, COM(2001)354, 27.6.01.

⁴ www.europa.eu.int

VÝCHOZÍ BODY

Evropské instituce by měly v roce 2020 dále společně vyvíjet EUR-LEX⁵ jako jednotlivý on-line bod ve všech jazycích, na kterém mohou lidé sledovat politické návrhy během procesu rozhodování.

Rada a Evropský parlament by měly od začátku roku 2020 pružněji zpřístupňovat informace o všech stadiích procesu spolurozhodování, zejména pokud jde o konečnou fázi, tak zvanou fázi dohodování.

Členské státy by měly podporovat veřejnou diskusi o evropských záležitostech.

Přiblížení se k občanům prostřednictvím regionální a lokální demokracie...

Rozšiřování aktivit Evropské unie během posledních patnácti let se přeneslo blíže k regionům, městům a lokální úrovni, které jsou nyní zodpovědné za implementaci politik Evropské unie od zemědělství a strukturálních fondů po environmentální standardy. Silnější účast regionálních a lokálních úřadů v politikách Evropské unie také odráží jejich rostoucí zodpovědnosti v některých členských státech i silnější postavení občanů a jednotlivých organizací v lokální demokracii⁶.

Přesto způsob, kterým Unie v současné době pracuje, neumožňuje náležitou interakci ve víceúrovňové spolupráci; spolupráci, v které národní vlády plně zainteresují své regiony a města ve vytváření evropské politiky. Regiony a města často cítí, že navzdory jejich zvýšené zodpovědnosti za implementaci politik Evropské unie není využívána jejich úloha jako volených reprezentativních orgánů pro interakci s veřejností na politiky EU.

Dále je kritizováno, že legislativa, přijímaná Radou a Evropským parlamentem, je buď příliš detailní nebo nedostatečně přizpůsobená lokálním podmínkám a zkušenostem; často je v naprostém kontrastu s původními návrhy, které přednesla Komise.

Kritika není zaměřena pouze na Evropskou unii. Základní zodpovědnost za zainteresování regionální a lokální úrovně v politice Evropské unie zůstává a měla by zůstat na národních úřadech. Ale často panuje názor, že národní vlády dostatečně nezahrnují regionální a lokální činitele do přípravy svých postojů k politikám Evropské unie. Každý členský stát by měl připravit přiměřené mechanismy pro širokou konzultaci při projednávání rozhodnutí Evropské unie a implementaci politik Evropské unie v teritoriálních dimenzích. Proces vytváření politik Evropské unie, především jeho načasování, by měl členskými státy umožnit, aby se učily z regionálních a lokálních zkušeností.

⁵ Portál EUR-LEX již nabízí „one-step“ shop pro přístup k informacím o projednávaných a přijatých zákonech Společenství. (www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html).

⁶ Viz názor Výboru regionů ze 14.12.2000 na „Nové formy vlády: Evropa, rámec pro občanské iniciativy“ (CdR 186/2000).

Ve třech oblastech je třeba dalších opatření na úrovni Evropské unie v zájmu vybudování lepší spolupráce mezi různými úrovněmi:

- **Podílení se na vytváření politiky.** Na úrovni Evropské unie by Komise měla zajistit, aby při vytváření politických návrhů byly brány v úvahu regionální a lokální znalosti a podmínky. Pro tento účel by měla zorganizovat systematický dialog s evropskými a národními asociacemi regionálních a lokálních vlád, při kterém budou respektovány národní ústavní a administrativní podmínky. Komise vítá soustavné snahy o zvýšení spolupráce mezi těmito asociacemi a Výborem regionů. Kromě toho vzájemná výměna personálu a společné školení úřadů na různých úrovních by přispělo k lepší znalosti politických cílů, pracovních metod a nástrojů ostatních stran.
- **Větší flexibilita.** Místní podmínky mohou ztížit zavedení jednoho souboru pravidel, který pokryje celou Evropskou unii, aniž by zavazoval legislativu k přehnané komplexitě. V prostředcích, doporučených pro implementaci legislativy, by mělo být více flexibility, stejně jako v programech se silnými teritoriálními dopady, ovšem pouze pokud bude zachován princip jednotného vnitřního trhu.

Komise také s oblibou testuje, jestli by implementace některých politik Evropské unie mohlo být dosaženo cílenými, tripartitními dohodami při respektování ustanovení existující Smlouvy. Takové dohody mohou být uzavírány mezi členskými státy, regiony a lokalitami, které jsou pro ten účel určeny, a Komisí. Ústřední vláda bude hrát klíčovou úlohu v ustavování takových dohod a bude dále zodpovědná za jejich implementaci. Dohoda bude určovat, že pověřené subnárodní úřady v členských státech se ujmou implementace identifikovaných činností v zájmu realizace určitých cílů, definovaných v „primární“ legislativě. Dohoda by měla zahrnovat rámec pro monitorování. Tento přístup se týká nařízení nebo směrnic v oblastech, kde jsou subnárodní státní úřady zodpovědné za implementaci v rámci národního institucionálního nebo administrativního systému. Kandidátem pro tento pilotní přístup by mohla být oblast politiky ochrany životního prostředí. Kromě toho se Komise již zavázala k více decentralizovanému přístupu v budoucí regionální politice⁷.

- **Celková politická soudržnost.** Měly by být identifikovány teritoriální dopady politik Evropské unie v takových oblastech jako je doprava, energetika nebo životní prostředí. Tyto politiky by měly tvořit součást soudržného celku, jak je stanoveno ve druhé zprávě Evropské unie o soudržnosti; je třeba se vyhnout logice, která je příliš specifická pro jednotlivé sektory. Stejným způsobem by rozhodnutí, přijímaná na regionální a lokální úrovni, měla být soudržná s širším souborem principů, který je oporou trvale udržitelnějšího a vyváženějšího teritoriálního rozvoje v Unii.

Komise zamýšlí využívat rozšířený dialog s členskými státy a jejich regiony a městy pro vyvíjení indikátorů pro identifikaci, kde je třeba soudržnosti. Bude založeno na současné práci, jako je Evropská perspektiva územního rozvoje, kterou v roce 1999 přijali ministři, zodpovědní za územní plánování a regionální rozvoj. Toto prosazování

⁷ Druhá Zpráva o soudržnosti, COM(2001)21 final, 31.1.2001.

větší soudržnosti mezi aktivitami regionálního rozvoje na různých úrovních také zastane úlohu revize politik z hlediska Strategie trvale udržitelného rozvoje⁸.

VÝCHOZÍ BODY

Komise bude:

- Od roku 2002 dále zavádět systematictější dialog s evropskými a národními asociacemi regionálních a místních vlád již v raném stadiu vytváření politik.
- Od roku 2002 dále zahajovat pilotní „cílené dohody“ s jednou nebo více oblastmi jako flexibilnější prostředky zajišťování implementace politik Evropské unie.

Výbor regionů by měl:

- Hrát aktivnější roli ve zkoumání politiky, například prostřednictvím přípravy zpráv o průzkumu dříve, než Komise předloží své návrhy.
- Organizovat výměnu nejlepších metod pro zainteresování lokálních a regionálních úřadů v přípravné fázi evropského rozhodování na národní úrovni.
- Provádět průzkum lokálních a regionálních dopadů některých směrnic a do roku 2002 podávat Komisi zprávy o možnostech flexibilnějších prostředků aplikace. Komise potom uváží systematictější přístup pro umožnění takové flexibility pro některé části legislativy Společenství.

Členské státy by měly:

- zkoumat, jak zvýšit účast lokálních a regionálních představitelů ve vytváření politik EU.
- prosazovat využívání schématu dohod ve svých regionech a lokalitách

⁸ Zpráva o trvale udržitelné Evropě pro lepší svět, COM(2001)264 final, 15.5.01

Zainteresování občanské společnosti...

Občanská společnost hraje důležitou roli, protože slouží jako mluvčí, pokud jde o starosti občanů a služby, které lidé potřebují⁹. Zvláštní příspěvek musí přinést církve a společenství věřících. Organizace, které ustavují občanskou společnost, mobilizují lidi a poskytují podporu například těm, kteří trpí, protože jsou vyloučeni ze společnosti nebo diskriminováni. Evropská unie povzbuzuje vývoj občanské společnosti v kandidátských zemích jako součást jejich přípravy na členství. Nevládní organizace hrají významnou roli na globální úrovni ve vyvíjení politik. Často působí jako včasný varovný systém pro směr politické diskuse.

Odbory a organizace zaměstnanců mají zvláštní úlohu a vliv. Smlouva o Evropském společenství vyžaduje, aby Komise konzultovala řízení a práci na přípravě návrhů, především v oblasti sociální politiky. Za určitých podmínek mohou dosáhnout závazných dohod, které jsou následně změněny v legislativu Společenství (v sociálním dialogu). Sociální partneři budou dále povzbuzováni k využívání svých pravomocí, které jim byly uděleny podle Smlouvy, k uzavírání dobrovolných dohod.

Občanská společnost stále více vidí Evropu jako slibnou platformu pro změnu politických orientací a společností. To nabízí skutečný potenciál pro rozšíření diskuse o úloze Evropy. Je to příležitost pro aktivnější začlenění občanů do dosahování cílů Evropské unie a možnost nabídnout jim strukturovanou cestu pro zpětné vazby, kritiku a protesty¹⁰. K tomu již dochází v oblastech, jako je obchod a rozvoj, a v poslední době je tento přístup doporučován také v rybářství¹¹.

S vyšší účastí přichází vyšší zodpovědnost. Občanská společnost musí sama za sebe sledovat principy dobré vlády, které zahrnují zodpovědnost a otevřenost. Komise má v úmyslu před koncem tohoto roku vytvořit vyčerpávající on-line databázi, která bude uvádět podrobné záznamy o organizacích občanské společnosti, aktivních na evropské úrovni, které by měly působit jako katalyzátor pro zlepšení její interní organizace.

Ekonomický a sociální výbor musí sehrát svou roli ve vyvíjení nových vztahů mezi institucemi a občanskou společností v souladu se změnami článku 257 Smlouvy o Evropském společenství¹², schválenými v Nice. Z toho důvodu bude muset být znovu uvážena jeho

⁹ Občanská společnost zahrnuje následující: odbory a organizace zaměstnavatelů („sociální partneři“); nevládní organizace; profesní asociace; dobročinné organizace; kořenové organizace; organizace, které zainteresují občany na místním životě a životě obce se zvláštním příspěvkem církví a společenství věřících. Pro přesnější definici organizované občanské společnosti viz Názor ekonomického a sociálního výboru na „Úloha a příspěvek organizací občanské společnosti v budování Evropy“, OJ C329, 17.11.99, str. 30.

¹⁰ To by nabízelo především sledování diskusního dokumentu Komise o Komisi a nevládních organizacích: Budování silnější spolupráce, COM(2000)11 final, 18.1.00.

¹¹ Zelená listina: Budoucnost společné rybářské politiky, COM(2001)135 final, 20.02.2001.

¹² „[Ekonomický a sociální] Výbor bude složen z reprezentantů různých ekonomických a sociálních složek organizované občanské společnosti, a zejména z reprezentantů výrobců, zemědělců, dopravců, dělníků, obchodníků, umělců, řemeslníků, kvalifikovaných zaměstnanců, spotřebitelů a všeobecného zájmu“.

organizace a úloha. Členské státy by měly tuto novou úlohu vzít v úvahu při jmenování členů Výboru.

Stejně jako Výbor regionů by i Ekonomický a Sociální výbor měl být aktivnější ve vyvíjení připomínek a zpráv o průzkumu, aby tak pomohl utvářet politiky v mnohem časnějším stadiu než jak je tomu dnes. Smlouva v současné době oběma výborům umožňuje, aby své připomínky poskytovaly až poté, co byly návrhy převedeny do legislativy, což minimalizuje jejich účinky. V současné době je dokončováno pracovní uspořádání mezi Komisí a Ekonomickým a sociálním výborem, podobné projednávanému uspořádání s Výborem regionů, které bude základem pro aktivnější roli.

Efektivnější a transparentnější konzultace v srdci utváření politiky EU...

Komise již konzultuje se zainteresovanými stranami různé nástroje, jako jsou Zelené a Bílé knihy, komunikace, poradní výbory, panely spotřebitelských testů¹³ a ad hoc konzultace. Kromě toho Komise vyvíjí on-line konzultace prostřednictvím interaktivních politických iniciativ¹⁴.

Takové konzultace pomohou Komisi a dalším institucím rozhodnout se mezi protichůdnými prohlášeními a prioritami a napomáhají při vývoji dlouhodobé politické perspektivy. Spoluúčast neznamena vytváření instituce protestů. Znamená efektivnější utváření politiky, založené na včasné konzultaci a zkušenostech z minulosti.

Jak Komise konzultuje: Příklad „Balíčků Telecoms“¹⁵.

Balíček šesti opatření Telecoms, který je v současné době využíván v Radě a v Evropském parlamentu, byl sestaven na základě široké konzultace.

1998-99 Zahájení mnoha studií, hodnotících rozsah trhu a legislativní problematiku. Semináře, prezentující a projednávající tyto studie.

Květen/červen 1999 Pracovní dokument o legislativních principech pro reformu telekomunikací pro konzultaci.

Listopad 1999 Zpráva, zahajující Revizi telekomunikací 1999, která stanovila všeobecnou orientaci a vyzývala k reakcím.

Leden 2000 Dvoudenní veřejné slyšení s 550 účastníky.

Duben 2000 Návrh legislativy, vydaný ve formě pěti pracovních dokumentů pro důkladnou konzultaci.

¹³ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm

¹⁴ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm

¹⁵ Balíčky Telecoms jsou složeny ze šesti opatření, revidovaných v existujícím legislativním rámci pro telekomunikační trhy, které zahájily liberalizaci od 1. ledna 1998, a které dnes potřebují aktualizaci na základě zkušeností z několika let efektivní soutěže. Tato opatření adresují rámcové legislativní podmínky a legislativní struktury; vydávání licencí; propojení a přístup; universální služby; ochranu dat a soukromí; a hospodaření s radiovými frekvencemi.

Červen 2000 Přijetí balíčku šesti návrhů Komise, v současné době projednáván v Radě a Evropském parlamentu.

Evropský parlament a jeho výbory pravidelně vyhledávají názory veřejnosti a odborníků prostřednictvím konzultací a veřejných slyšení, čímž zvyšují kvalitu svého politického myšlení. Některé členské státy systematicky konzultují na národní úrovni návrhy, které jsou předneseny v Radě.

Ve všech těchto oblastech by mělo a musí být uděláno více.

Instituce a národní úřady musí zesílit své snahy o lepší konzultaci ohledně politik Evropské unie. Lepší konzultace doplňuje, ale nenahrazuje, rozhodování institucí.

Je zapotřebí **posílit kulturu konzultací a dialogu**; kulturu, která je přijata všemi evropskými institucemi, a která zapojuje především Evropský parlament do konzultačního procesu, vzhledem k jeho úloze reprezentanta občanů. Evropský parlament by měl hrát prominentní roli, například rozšířeným využíváním veřejných slyšení. Evropské politické strany jsou významným faktorem v evropské integraci a přispívají k informovanosti Evropanů a k tlumočení starostí občanů.

Kromě toho by měla být povzbuzována také účast národních parlamentů a jejich specializovaných výborů pro evropské záležitosti.

V současné době není dostatečně jasné, jak konzultace probíhají a komu naslouchají instituce. Komise má téměř 700 ad hoc konzultačních orgánů ve všech politických odvětvích. Rostoucí počet mezinárodních jednání generuje další ad hoc konzultace. Komise je přesvědčena, že musí racionalizovat tento neohrabaný systém, aby jednání nebrzdil, ale naopak mu dodával větší efektivitu a zodpovědnost jak z hlediska dotazovaných, tak těch, kteří dostávají rady. Jako první krok Komise vydá přehled existujících sektorálních konzultačních fór.

Vytvoření kultury konzultací nemůže být dosaženo zákonnými normami, které by generovaly přehnanou strnulost a riziko zpomalení přijímání některých politik. Zvýšení kultury konzultací by mělo být podpořeno spíše **kodexem o vedení konzultací, který stanoví minimální standardy**, a měl by se soustředit na otázky o čem konzultovat, a kdy, s kým a jak konzultovat. Tyto standardy sníží riziko, že zákonodárci budou naslouchat pouze argumentům jedné strany nebo některých skupin, které mají privilegium přístupu na základě sektorálních zájmů nebo národnosti, což je jasná slabina současné metody ad hoc konzultací. Tyto standardy by zlepšily reprezentační schopnosti organizací občanské společnosti a strukturu jejich jednání s institucemi.

V některých politických sektorech, kde jsou konzultační metody již spolehlivě zakotveny, by Komise mohla stanovit rozsáhlejší **rámec spolupráce**. Ze strany Komise to bude znamenat závazek k více konzultacím než stanoví minimální standardy. Na druhé straně budou tento rámec inspirovat organizace občanské společnosti ke zpevnování jejich vnitřních struktur, poskytování záruk otevřenosti a reprezentace, a vyzkouší jejich schopnost přenášet informace nebo vést diskuse v členských státech.

Ve světle praktické zkušenosti s těmito rámci spolupráce a kodexem vedení konzultací bude Komise vítat, když ostatní instituce přispějí k rozšiřování tohoto nového přístupu k jejich vlastním aktivitám.

VÝCHOZÍ BODY

Komise:

- Do konce roku 2001 přijme minimální standardy pro konzultace a uveřejní je v kodexu řízení.
- Vyvine rozsáhlejší rámec spolupráce od roku 2002 dále v určitých sektorech.

Ekonomický a sociální výbor by měl sehrát aktivnější roli ve zkoumání politiky, například prostřednictvím přípravy průzkumných zpráv.

Členské státy by měly zjistit, jak by mohly zdokonalit své konzultační procesy v souvislosti s politikou Evropské unie.

Rada a Evropský parlament by měly provést revizi svých vztahů s občanskou společností a na základě minimálních standardů pro konzultace přispět k obecnému referenčnímu rámci pro konzultace do roku 2004.

Připojení k sítím...

Integrace Evropy, nové technologie, kulturní změny a celosvětová vzájemná závislost vedly k vytvoření ohromujícího množství evropských a mezinárodních sítí, zaměřených na specifické cílové oblasti. Některé jsou podporovány z fondů Evropského společenství. Tyto sítě spojují podniky, komunity, výzkumná centra a regionální a lokální úřady. Poskytují nové základy pro integraci v rámci Unie a pro vybudování mostů ke kandidátským zemím a ke světu. Působí také jako činitel, rozšiřující vědomosti o Evropské unii, a ukazující politiky při činnosti.

Příklady iniciativ pro zakládání sítí

Každoroční „Den bez aut“, připadající na 22. září, v současné době na dobrovolných základech mobilizuje přibližně 800 měst v 25 evropských zemích.

Iniciativa Net@ys zvyšuje informovanost škol, žáků a učitelů o nových médiích. Loni existovalo přibližně 300 projektů Net@ys, které zahrnovaly 150.000 organizací z 85 zemí a Evropská Web stránka obdržela více než 8 milionů příspěvků.

Přesto se mnoho z těchto sítí, jejichž kořeny sahají hluboko do společnosti, necítí zapojeno do politických procesů Evropské unie. Pokud budou otevřenější a jejich vztahy s institucemi budou lépe strukturované, **mohly by sítě přinášet efektivnější příspěvek politikám Evropské unie.** Přesněji řečeno, regionální a městské sítě, které podporují nadnárodní a

mezinárodní spolupráci, například v rámci strukturálních fondů, jsou drženy stranou vzhledem k navzájem si odporující administrativě a právním ustanovením, která se vztahují ke každému jednotlivému úřadu.

VÝCHOZÍ BODY

Komise:

- Do konce roku 2002 vyvine systematictější a aktivnější přístup pro práci s klíčovými sítěmi, aby jim umožnila přispívat k rozhodování o vytváření a uskutečňování politik.
- Do konce roku 2003 zjistí, jak by rámec pro nadnárodní spolupráci regionálních nebo lokálních činitelů mohl být lépe podporován na úrovni Evropské unie s přihlédnutím k předkládání návrhů.

3.2. Lepší politiky a nařízení a jejich uplatňování

Politiky a legislativa Evropské unie jsou stále komplexnější. Neochota Rady a Evropského parlamentu ponechat více prostoru pro uskutečňování politik Komisi znamená, že legislativa často zahrnuje zbytečně velké množství podrobností. V národních systémech to bude adresováno prostřednictvím implementačních pravidel pod kontrolou národních parlamentů spíše než v zákonech, které tyto parlamenty přijímají.

Množství podrobností v legislativě Evropské unie také znamená, že přizpůsobení pravidel technickým nebo tržním změnám může být komplexní a vyžadovat mnoho času. Celkově je výsledkem nedostatek flexibility, který poškozuje efektivnost. Pomalý legislativní proces je doplňován pomalou implementací - z 83 směrnic o trhu, které měly být transponovány v roce 2000, bylo ve všech členských státech transponováno pouze pět.

Pokud předpisy nejsou podporovány nebo jsou nedostatečně prosazovány, jsou zpochybňovány instituce jako celek. Kromě nového, obsažnějšího přístupu k vytváření politik, potřebuje Unie zvýšit důvěru v rady odborníků, kteří informují její politiky. Musí zvýšit kvalitu své legislativy, včetně lepší implementace a prosazování.

Důvěra v rady odborníků...

Vědci a ostatní odborníci hrají stále signifikantnější úlohu v přípravě a monitorování rozhodnutí. Od zdraví lidí a živočichů po sociální legislativu závisí instituce na odborném posudku specialistů, pokud mají předvídat a identifikovat povahu problémů a nejistot, kterým Unie čelí, přijímat rozhodnutí a zajišťovat, že rizika mohou být veřejnosti vysvětlena jasně a prostě.

Nástup biotechnologií osvětluje bezprecedentní morální a etické problémy, které s sebou tyto technologie přinášejí. To podtrhuje potřebu širokého rozsahu disciplin a zkušeností, přesahujících meze čisté vědy.

Nedávná potravinářská krize osvětlila význam informování lidí a zákonodárců o tom, co je známo, a kde přetrvávají nejistoty. Ale kromě toho také podkopala důvěru veřejnosti v politické rozhodování na základě odborných posudků. Veřejnému mínění nepomáhá neprůhlednost evropského systému odborných výborů nebo nedostatek informací o tom, jak tyto výbory pracují. Často není jasné, kdo ve skutečnosti rozhoduje - odborníci nebo ti, kteří mají politickou moc. Současně lépe informovaná veřejnost stále více zpochybňuje obsah a nezávislost doporučení, které odborníci dávají.

Tyto problémy se stávají akutnějšími, kdykoliv je třeba, aby Evropská unie uplatňovala princip předběžné opatrnosti a zastávala svou úlohu v **hodnocení rizika a zvládnání rizika**. Komise již mnoho let odpovídá na tyto výzvy například přepracováním svého systému vědeckých výborů v roce 1997 a zajišťováním, aby vědecké rady od těchto výborů byly dostupné pro veřejnost. Současný návrh Evropského potravinářského úřadu obohatí vědeckou kapacitu Evropské unie, transparentnost a ustavování sítí v oblasti bezpečnosti potravin.

V mnoha ostatních oblastech vytváření sítí na evropské a dokonce globální úrovni vykazuje jasný přínos. Nicméně odborníci jsou obvykle organizováni na národní úrovni. Je zcela nezbytné, aby byly shromážděny zdroje a aby lépe působily ve společném zájmu občanů Evropské unie. Takové strukturované a otevřené sítě by měly vytvořit vědecký referenční systém pro podporu politického rozhodování EU¹⁶.

VÝCHOZÍ BODY

Komise bude od června 2002 vydávat směrnice pro shromažďování a využívání odborných rad v Komisi v zájmu zaručení zodpovědnosti, plurality a integrity využívaných odborných znalostí. To by mělo zahrnovat publikování obdržených doporučení. Během času by tyto směrnice mohly vytvořit základy pro společný přístup pro všechny instituce a členské státy.

Lepší a rychlejší legislativa - kombinace politických nástrojů pro lepší výsledky...

Evropská unie bude i nadále přímo posuzována podle dopadu svých nařízení. Musí soustavně věnovat pozornost **zvyšování kvality, efektivity a jednoduchosti legislativních výnosů**. Efektivní rozhodování vyžaduje také kombinaci různých politických nástrojů (různé formy legislativy, programů, směrnic, využívání strukturálních fondů atd.) pro dosažení cílů Smlouvy. Při plném využívání Smlouvy by Komise mohla také vypracovat návrhy pro dosahování cílů Evropské unie pomocí zvýšené spolupráce.

Zároveň Evropská unie musí být schopna rychleji reagovat na měnící se tržní podmínky a nové problémy zredukováním dlouhých prodlev, spojených s přijímáním a implementací předpisů Společenství. Ty mohou v mnoha případech dosahovat tří nebo více let. Napětí mezi rychlejším rozhodováním a lepší, ale na čas náročnou konzultací, nemusí být nutně

¹⁶ Vytvoření takového širšího souboru vědeckých referenčních systémů je jedním z cílů oblasti evropského výzkumu.

problémem: investice do dobrých „předběžných“ konzultací může generovat lepší legislativu, která bude přijímána rychleji a kterou bude snadnější uplatňovat a prosazovat.

Dosažení zlepšení závisí na sedmi faktorech:

- Za prvé, návrhy musí být připravovány na základě **efektivní analýzy**, jestli je vhodné intervenovat na úrovni Evropské unie a jestli je třeba legislativní intervence. Pokud ano, musí analýza také hodnotit potenciální ekonomické, sociální a environmentální dopady, stejně jako náklady a přínosy toho kterého přístupu. Klíčovým prvkem takového hodnocení je zajistit, aby byly jasně identifikovány cíle jakéhokoliv návrhu.
- Za druhé, **legislativa je často pouze částí širšího řešení**, které kombinuje formální předpisy s jinými, nezávaznými nástroji, jako jsou doporučení, směrnice nebo dokonce samoregulace ve společně schváleném rámci. To osvětluje potřebu těsné soudržnosti mezi využíváním různých politických nástrojů a hlubšího zamyšlení nad jejich výběrem.
- Za třetí, kdykoliv je k dosažení cílů Evropské unie zapotřebí legislativy, musí být využíván **správný typ nástrojů**:
 - v případech, kdy je třeba jednotné aplikace a právní jistoty v celé Evropské unii, by mělo být uváženo **využívání nařízení**. To může být důležité zejména pro dokončení vnitřního trhu a přináší s sebou výhodu vyvarování se zdržení, spojených s transpozicí směrnic do národní legislativy.
 - Takzvané „**rámcové směrnice**“ by měly být častěji využívány. Takové texty jsou méně těžkopádné, nabízejí větší flexibilitu, pokud jde o jejich implementaci, a mohou být rychleji schvalovány Radou a Evropským parlamentem.

Ať je vybrána jakákoliv forma legislativních nástrojů, **měla by být více využívána „primární“ legislativa**, omezená na základní prvky (základní práva a povinnosti, podmínky pro jejich implementaci), která dovoluje uplatňování v technických podrobnostech prostřednictvím implementace „sekundárních“ předpisů.

- Za čtvrté, za určitých podmínek mohou být implementační opatření připravena v **rámci koregulace**. Koregulace kombinuje závaznou legislativu a činnost, povinnou ze zákona, s aktivitami, které vykonávají nejvíce zainteresovaní činitelé na základě svých praktických zkušeností. Výsledkem je širší vlastnictví dotyčných politik zahrnutím těch, kteří jsou nejvíce ovlivněni implementací předpisů při jejich přípravě a prosazování. Tím je často dosaženo většího souladu i v případech, kdy jednotlivé předpisy nejsou závazné.
 - Tato metoda již byla využívána například v takových oblastech, jako je vnitřní trh (schvalování standardů pro výrobky podle takzvaných směrnic „Nového přístupu“) a sektor ochrany životního prostředí (omezování emisí z vozidel).
 - Přesný rámec koregulace, způsob, kterým jsou legislativní nástroje kombinovány s jinými nástroji, a kdo zahájí iniciativu - činitelé nebo Komise - se bude lišit podle sektorů.

Podle následujících podmínek Komise uváží využití koregulace v případech, kde bude efektivním způsobem dosahování cílů Evropské unie.

Podmínky pro využívání koregulace

Koregulace znamená, že rámec celkových cílů, základních práv, prosazování a odvolávacích mechanismů a podmínky pro monitorování souladu jsou stanoveny v legislativě.

Měla by být využívána pouze v případech, kde jednoznačně přidá hodnotu a poslouží obecnému zájmu. Je vhodná pouze v případech, kde nejsou zpochybňována základní práva nebo velké politické volby. Neměla by být využívána v situacích, kde musí být předpisy uplatňovány stejným způsobem v každém členském státě. Kromě toho, účast organizací musí být reprezentativní, zodpovědná a schopná sledovat otevřené procedury ve formulování a uplatňování schválených předpis. To bude klíčovým faktorem v rozhodování o přidané hodnotě koregulačního přístupu v daném případě.

Kromě toho musí být výsledná spolupráce slučitelná s evropskými pravidly pro hospodářskou soutěž a schválené předpisy musí být dostatečně viditelné, aby si lidé byli vědomi předpisů, kterým podléhají, a práv, kterým se těší. Pokud koregulace nedokáže dodat požadované výsledky nebo pokud soukromí činitelé nesouhlasí se schválenými předpisy, státní úřady budou mít vždycky možnost zasáhnout prostřednictvím stanovení potřebných specifických předpisů.

- Za páté, v ostatních oblastech může být činnost Společenství doplněna nebo posílena využíváním takzvané „**otevřené metody koordinace**“, která již může v některých případech zahrnovat kandidátské země.
 - Otevřená metoda koordinace je využívána případ od případu. Je to způsob povzbuzování spolupráce, výměny nejlepších metod a schvalování společných cílů a směrnic pro členské státy, který se někdy opírá o národní akční plány, jako v případě zaměstnanosti nebo vylučování ze společnosti. Závisí na pravidelném monitorování pokroku v dosahování těchto cílů, které členským státům umožňuje porovnat své úsilí a poučit se ze zkušeností ostatních.

V některých oblastech, jako je zaměstnanost a sociální politika nebo imigrační politika¹⁷, staví stranou legislativní přístup, založený na programech; v dalších přidává hodnotu na celoevropské úrovni tam, kde je malý rámec pro legislativní řešení. To je například případ definování budoucích cílů pro národní vzdělávací systémy na evropské úrovni.

- Komise již hraje aktivní koordinační roli a je připravena stejně působit i v budoucnosti, ale využívání této metody nesmí narušovat institucionální rovnováhu nebo bránit dosahování společných cílů ve Smlouvě. Především nesmí

¹⁷ Viz poslední Zprávu o otevřené metodě koordinace pro imigrační politiku Společenství, COM(2001)387 final, 11.7.01

vyloučit Evropský parlament z evropských politických procesů. Otevřená metoda koordinace by měla činnost Společenství spíše doplňovat než nahrazovat.

Okolnosti pro využívání otevřené metody koordinace

Využívání otevřené metody koordinace nesmí ředit dosahování společných cílů ve Smlouvě nebo politickou zodpovědnost institucí. Tato metoda nesmí být použita, pokud je možná legislativní činnost podle metody Společenství; měla by zajistit celkovou zodpovědnost v souladu s následujícími požadavky:

- Měla by být využívána k dosahování definovaných cílů Smlouvy.
- Měly by být stanoveny mechanismy pro předkládání zpráv Evropskému parlamentu.
- Komise by měla být těsněji zapojena a měla by hrát roli koordinátora.
- Generované údaje a informace by měly být široce dostupné. Měly by poskytovat základ pro rozhodnutí, jestli je k překonání některých problémů zapotřebí legislativní nebo programové činnosti.

- Za šesté, abychom se poučili z úspěchů a omylů minulosti, je třeba silnější kultury **hodnocení a zpětných vazeb**. To pomůže zajistit, že návrhy nebudou přehnaně přísné a že rozhodnutí budou přijímána a implementována na patřičné úrovni.
- Za sedmé, Komise se zavázala ke **stažení návrhů** v případech, kdy dohody mezi institucemi podkopávají principy subsidiarity a přiměřenosti, zakotvené ve Smlouvě, nebo cíle návrhu. Rada a Evropský parlament musí namísto toho trvat na základních prvcích legislativy, jak je uvedeno výše, a vyhnout se přetěžování institucí nebo příliš komplikovaným návrhům.

Rada a Evropský parlament musí také vyvinout větší úsilí k **urychlení legislativního procesu**. Pokud je to legálně možné, Rada by měla hlasovat okamžitě, jakmile je možné dosáhnout kvalifikované většiny, spíše než vést diskuse v rámci dosažení jednomyslnosti. V případě potřeby by se Rada a Evropský parlament měly pokusit o schvalování návrhů raději při jednom než při dvou čteních s pomocí Komise. To by mohlo zredukovat dobu, potřebnou pro přijetí legislativy, o šest až devět měsíců.

Zákony Společenství by měly být podstatně zjednodušeny...

Na základě práce na legislativě pro jednotný trh a zemědělství je naléhavě třeba **vyčerpávajících programů pro zjednodušování** stávajících předpisů - přeskupování legislativních textů, odstraňování přebytečných nebo zastaralých ustanovení a přeměňování nepodstatných závazků na výkonná opatření.

Zjednodušování na úrovni Evropské unie musí být doprovázeno podobným závazkem ze strany členských států. Lidé chtějí především méně byrokracie na národní úrovni - nezajímá je, jestli je zaviněna evropským nebo národním rozhodováním. Jedním z největších zdrojů

obav je tendence členských států přidávat při implementaci směrnic Společenství nové nákladné procedury nebo dělat legislativu komplexnější. Měly by být ustaveny sítě mezi těmi, kdo zodpovídají za zjednodušování na úrovni Evropské unie a na národní úrovni.

VÝCHOZÍ BODY

Komise předloží Akční plán pro lepší legislativu Evropské radě v Laeken; v tomto rámci bude:

- Prosazovat vyšší využívání různých politických nástrojů (nařízení, „rámcové směrnice“, směrnice a doporučení, koregulační mechanismy). Ty mohou být v případě potřeby doplněny využíváním otevřené metody koordinace.
- Omezovat své návrhy primární legislativy na základní prvky a současně poskytovat větší rámec pro implementaci opatření na doplnění technických podrobností těchto návrhů.
- Zahájí program k revizi a zjednodušování legislativy Společenství, přijaté před rokem 2000, který bude podporován zrychlenými procedurami pro tuto práci v Radě a Evropském parlamentu.

Rada a Evropský parlament by měly omezit primární legislativu na základní prvky.

Členské státy by měly upustit od nepřiměřeného množství podrobností nebo komplexních administrativních požadavků při implementaci legislativy Společenství.

Lepší uplatňování předpisů Evropské unie legislativními úřady

Ve členských státech existuje mnoho národních regulačních úřadů v oblastech, kde je třeba konsistentního a nezávislého rozhodování. Tyto úřady mají stále důležitější roli v uplatňování zákonů Společenství.

Na úrovni Evropské unie bylo vytvořeno dvanáct nezávislých úřadů. Většina těchto orgánů má za úkol buď shromažďovat informace, jako Evropská agentura pro ochranu životního prostředí v Kodani, nebo asistují Komisi při implementaci některých programů a politik Evropské unie, jako je Evropská nadace na vzdělání v Turíně. Ve třech případech mají úřady EU regulační a rozhodovací úlohu¹⁸.

Vytvoření dalších autonomních **regulačních úřadů Evropské unie** v jasně definovaných oblastech zdokonalí způsob, kterým jsou předpisy aplikovány a prosazovány v celé Unii. Takové úřady by měly být pověřeny pravomocí přijímat individuální rozhodnutí ohledně

¹⁸ Úřad pro harmonizaci interního trhu (Alicante) a Úřad Společenství pro odrůdy rostlin (Angers) přijímají individuální rozhodnutí o poskytování evropských ochranných známek a práva na pěstování různých odrůd rostlin. Evropská agentura pro hodnocení léčiv (Londýn) provádí technické hodnocení aplikace pro schvalování nových léčiv před rozhodnutím Komise.

uplatňování legislativních opatření. Měly by působit s určitým stupněm nezávislosti a v jasném rámci, stanoveném legislativou. Nařízení, vytvářející každý takový úřad, by měla stanovit meze jejich činnosti a pravomoci, jejich zodpovědnosti a požadavky na otevřenost.

Výhodou těchto úřadů je často jejich schopnost vycházet z vysoce technických sektorálních vědomostí, zvýšená viditelnost, kterou dodávají příslušným sektorům (a někdy veřejnosti) a úspora nákladů, kterou nabízejí podnikům. Pokud jde o Komisi, vytvoření agentur je také užitečný způsob zajištění, že zaměří zdroje na základní úkoly.

Podmínky pro vytvoření regulačních úřadů na úrovni Evropské unie

Smlouvy umožňují, aby některé zodpovědnosti byly uděleny přímo úřadům. To by mělo být provedeno způsobem, který respektuje rovnováhu sil mezi institucemi a nezasahuje do jejich úloh a pravomocí. To znamená, že musí být splněny následující podmínky:

- Úřady mohou být pověřeny pravomocemi k přijímání individuálních rozhodnutí ve specifických oblastech, ale nemohou přijímat všeobecná legislativní opatření. Mohou být především pověřeny pravomocí k rozhodování v oblastech, kde převládá jediný veřejný zájem a úkoly, které mají být provedeny, vyžadují zvláštní technické znalosti (například letecká bezpečnost).
- Úřadům nemohou být uděleny zodpovědnosti, pro které Smlouva propůjčila přímou pravomoc k rozhodování Komisi (například v oblasti politiky hospodářské soutěže).
- Úřady nemohou být pověřovány pravomocí k rozhodování v oblastech, v kterých by musely rozsuzovat konflikty mezi veřejnými zájmy, provádět politické rozhodování nebo komplexní ekonomická hodnocení.
- Úřady musí podléhat efektivnímu systému kontroly a řízení.

Komise uváží vytvoření regulačních úřadů případ od případu. V současné době jsou Radě a Evropskému parlamentu předloženy návrhy na tři úřady: Evropský potravinářský úřad, úřad námořní bezpečnosti a úřad letecké bezpečnosti, přičemž pouze posledně jmenovaný má jasnou pravomoc přijímat individuální rozhodnutí.

VÝCHOZÍ BODY

Komise:

- V roce 2002 definuje kritéria pro vytvoření nových regulačních úřadů v souladu s výše uvedenými podmínkami a s rámcem, v kterém budou působit.
- Stanoví dohlížitelské zodpovědnosti Společenství nad takovými úřady.

Lepší uplatňování na národní úrovni

Konečný dopad předpisů Evropské unie závisí na ochotě a schopnosti úřadů členských států zajistit, aby byly transponovány a prosazovány efektivně, plně a včas. Pozdní transpozice, špatná transpozice a slabé prosazování přispívají k dojmu veřejnosti, že Evropská unie neplní svůj úkol. Primární zodpovědnost za tento problém spočívá na národních úřadech a soudech.

Posilování administrativní kapacity kandidátských zemí je již klíčovým tématem předpřístupové strategie a tyto snahy budou muset být udrženy i poté, co se tyto země připojí. Současné členské státy by měly zajistit, aby také zlepšovaly své jednání, a měly by k tomuto účelu vytvořit adekvátní zdroje. Evropská unie může efektivně stavět na zkušenostech, získaných s kandidátskými zeměmi, jako je rámec „twinning“. Současné a budoucí členské státy by měly uvážit stanovení koordinačních jednotek v ústředních vládách pro zlepšení prosazování zákonů Společenství.

Zároveň přetrvává pocit, že předpisy Společenství jsou „cizí zákony“. **Legislativa Evropské unie je součástí národního právního řádu** a jako taková musí být prosazována. Navzdory dlouholeté spolupráci s Evropským soudním dvorem by národní soudy a právníci měli být více obeznámeni se zákony Společenství a měli by přijmout zodpovědnost ohledně zajišťování soustavné ochrany práv, zaručovaných Smlouvou a evropskou legislativou. Komise bude dále podporovat justiční spolupráci a školení právníků a soudců v zákonech Společenství, ale členské státy samy o sobě budou muset zesílit své úsilí v této oblasti.

Úloha a efektivita ombudsmana Evropské unie a petičního výboru Evropského parlamentu budou muset být doplněny vytvořením sítí podobně působících orgánů v členských státech, které si budou schopny poradit se spory, týkajícími se občanů a problematiky Evropské unie. To by mělo zlepšit informovanost lidí o rozsahu a mezích jejich práv podle zákonů Společenství a pomoci jim zjistit, které úřady příslušných členských států mohou jejich problémy vyřešit. V některých vysoce specializovaných sektorech vytvoření výše doporučených evropských regulačních úřadů přispěje také k jednotnějšímu uplatňování předpisů v celém Společenství.

Evropská unie je založena na právním řádu. Zcela nezbytnou úlohou Komise je podrobné monitorování uplatňování zákonů Společenství, pokud má Evropskou unii učinit realitou pro podniky a občany. Komise tedy bude přísně trestat jejich porušování. V této souvislosti jsou důležité jednotlivé stížnosti, týkající se překračování zákonů Společenství. Komise již přijala opatření pro zdokonalení a urychlení interních procedur pro vyřizování těchto stížností, a ty budou nyní kodifikovány a zveřejněny.

Nicméně pokud jde o individuální stížnosti, zdlouhavé právní řízení proti některému členskému státu není vždycky nejpraktičtější řešení. Hlavním cílem řízení pro porušování zákonů je zavázat provinilý členský stát k nápravě jeho nedodržení zákonů Společenství. I poté, co proběhne řízení u Evropského soudního dvora, může být zapotřebí právních kroků před národním soudem, aby byla prosazena práva poškozeného. V zájmu maximalizace dopadu její práce ohledně vyřizování stížností se Komise nově zaměří na stanovení kritérií, která bude využívat při určování priority případů včetně následujících orientací:

Priorita, vztahující se k řešení možných porušení předpisů Společenství

Komise se soustředí na tato témata:

- Efektivita a kvalita transpozice směrnic jako nejefektivnější způsob, jak se vyvarovat individuálním problémům, které vyvstanou v pozdějším stadiu.
- Situace, týkající se slučitelnosti národních zákonů se základními principy Společenství.
- Případy, které vážně ovlivní zájem Společenství (například případy s dopady přes hranice) nebo zájmy, které má ochraňovat legislativa.
- Případy, kde některá část evropské legislativy vytváří opakované implementační problémy v členských státech.
- Případy, které se týkají financování Společenství.

Takové případy by měly být vyřizovány prioritně v rámci formálních procedur při porušování zákonů. V ostatních případech by mohly být před zahájením formálního řízení pro nedodržování zákonů prozkoumány jiné formy intervence.

Konečně, Komise bude dále vést aktivní dialog s členskými státy o prosazování práva. To má výhodu lepší zpětné vazby o způsobu, jakým jsou předpisy uplatňovány v praxi. Může to také vést k rychlejšímu řešení potenciálního porušení práva než soudní projednání v plném rozsahu, a tedy nabízet rychlejší řešení osobě, která podala stížnost.

VÝCHOZÍ BODY

Komise bude:

- V roce 2002 prosazovat rámec twinning mezi národními úřady v zájmu sdílení nejlepších metod v implementačních opatřeních v rámci některých sektorů na základě zkušeností s kandidátskými zeměmi, a prosazovat informovanost o zákonech Společenství mezi národními soudními dvory a právníky.
- V roce 2002 stanoví kritéria, která budou využívána při určování priorit vyšetřování možného porušování zákonů Společenství.
- Kodifikuje současné administrativní předpisy, týkající se vyřizování stížností.

Členské státy musí urychlit své úsilí o zvyšování kvality transpozice a implementace. Musí přispívat ke zvyšování znalostí o legislativě Společenství a povzbuzovat národní soudní dvory, aby přijaly aktivnější úlohu v kontrole uplatňování předpisů Společenství. Měly by také zvýšit kapacitu pro urovnávání sporů za pomoci sítí ombudsmanů nebo mediátorů.

3.3. Příspěvek Evropské unie ke globální vládě

Návrhy v této Bílé knize jsou vyvolány procesem rozšíření EU, ale nabízejí také užitečný příspěvek ke globální vládě. Prvním krokem Evropské unie musí být **úspěšná reforma způsobu vlády doma v zájmu obohacení procesu změny** na mezinárodní úrovni.

Cíle míru, růstu, zaměstnanosti a sociální spravedlnosti, které jsou sledovány v Evropské unii, musí být prosazovány také za hranicemi, aby jich bylo efektivně dosahováno na evropské i globální úrovni. To odpovídá nadějím občanů na silnou Evropskou unii na světové scéně. Úspěšná mezinárodní činnost posílí evropskou identitu a význam sdílených hodnot v Evropské unii.

Při uplatňování principů dobrého způsobu správy věcí veřejných a globální zodpovědnosti Evropské unie, by Unie měla být přístupnější vládním a nevládním činitelům z ostatních částí světa. To je již součástí její strategie pro trvale udržitelný rozvoj, ale tento přístup musí jít ruku v ruce se závazkem takových činitelů, kteří přijímají zodpovědnost za reakce na celosvětové výzvy. Evropská unie by při hodnocení dopadů politik a stanovení směrnic pro využívání odborných znalostí měla brát v úvahu globální dimenzi prostřednictvím aktivnějšího přístupu k mezinárodním sítím.

Pomocí zesíleného poznávání globální dimenze bude Evropská unie posilovat svůj hlas v multilaterálních jednáních. Měla by se zaměřit na zvyšování efektivity a legitimity globálního vytváření pravidel a ve středně a dlouhodobé perspektivě usilovat o modernizaci a reformu mezinárodních a multilaterálních institucí. Cílem by mělo být zvyšování efektivity a prosazování pravomocí multilaterálních institucí. V krátkodobé perspektivě by Evropská unie měla budovat partnerství s ostatními zeměmi v zájmu prosazování větší spolupráce a soudržnosti mezi aktivitami existujících mezinárodních organizací, a zvyšovat jejich transparentnost.

Mezinárodní aktivity by měly být doplněny novými nástroji. Mnoho myšlenek v této Bílé knize by mohlo být testováno na globální úrovni, jako například srovnávací revize pokroku, prováděná ve světle mezinárodně schválených cílů, nebo vývoj koregulačních řešení pro vypořádání se s aspekty nové ekonomiky. Stejně jako v Evropské unii by tyto přístupy měly doplňovat úspěšné prvky mezinárodního občanského práva, především pokud jde o Světovou obchodní organizaci a Mezinárodní soudní dvůr.

Pro dosažení těchto cílů musí Evropská unie více mluvit jednohlasně. Měla by posilovat své zastoupení na mezinárodních a regionálních fórech, což zahrnuje i vztahy k ekonomické a finanční vládě, životnímu prostředí, rozvoji a politice hospodářské soutěže. Podle současné Smlouvy často mohou a měla by být zavedena významná zlepšení, která by závažně zvýšila viditelnost toho, co Evropská unie dělá na globální úrovni. V některých oblastech, jako jsou finance, je zapotřebí změny ve Smlouvě.

VÝCHOZÍ BODY

Komise bude:

- Zlepšovat dialog s vládními a nevládními činiteli ze zemí třetího světa, až bude vyvíjet návrhy pro rozvojovou politiku s mezinárodní dimenzí.
- Prosazovat využívání nových nástrojů na globální úrovni jako doplňku „pevného“ mezinárodního zákoníku.
- Prosazovat diskusi v roce 2002 o tom, jak může Evropská unie přispět k celkové reformě multilaterálních institucí a zlepšit spolupráci a otevřenost mezinárodních organizací.
- Navrhne revizi mezinárodního zastoupení Evropské unie podle existujících Smluv tak, aby častěji mluvila jednohlasně, a navrhne změny na příští mezivládní konferenci.

3.4. Nově zaměřené politiky a instituce

Spojení Evropské unie s jejími občany znamená identifikaci jasných politik a cílů v celkové perspektivě směru, kam Unie míří. Lidé potřebují lépe rozumět politickému projektu, na kterém Unie stojí.

Tento úkol není snadný. Integrace po jednotlivých krocích, která charakterizuje vývoj Evropské unie, má sklon dělit politiky na sektorální prameny s různými cíli a různými nástroji: během času se ztrácí schopnost zajišťovat soudržnost. Současné pracovní metody institucí a vztahy s členskými státy jim brání ukázat nezbytné vůdcovství.

Jako částečnou odpověď zahájila Evropská unie rozsáhlé politické agendy, jako například agendy, vyvinuté v Tampere (1999), týkající se problematiky svobody, bezpečnosti a spravedlnosti; v Lisabonu (2000) s agendou pro ekonomickou a sociální obrodu, prodlouženou až do roku 2010; nebo v Göteborgu (2001) se strategií pro trvale udržitelný rozvoj.

Ale musí být vykonáno více. Instituce a členské státy musí spolupracovat na stanovení celkové politické strategie. Pro tento účel by již měly nově zaměřit politiky Evropské unie a pozměnit způsob, kterým instituce pracují podle současných smluv.

Nové zaměření politik EU

Zavedení euro a rozšíření Evropské unie budou působit jako katalyzátory pro zásadní změny. Euro se brzy stane hmatatelnou realitou v kapsách lidí a bude zvyšovat viditelnost Unie doma i ve světě. Rozšíření zdůrazní některé problémy ve smyslu hlubokých propastí mezi bohatými a chudými zeměmi. Přinese nové výzvy pro řízení vnějších hranic Evropské unie a vztahy s našimi budoucími sousedy.

Nové zaměření politik znamená, že by Evropská unie měla **jasněji identifikovat své dlouhodobé cíle**. Ty mohou společně s celkovým cílem trvale udržitelného rozvoje zahrnovat zvyšování lidského kapitálu, znalostí a dovedností; rozšiřování jak sociální soudržnosti, tak konkurenceschopnosti; čelení výzvám ochrany životního prostředí; podporování teritoriální rozmanitosti; a přispívání k regionálnímu míru a stabilitě. Zvýšené soustředění pomůže vést reformu politik při přípravě úspěšného rozšíření a zajistí, že rozšíření Unie nepovede k oslabení nebo zředění existujících politik.

Při stanovení priorit a zajišťování soudržnosti se musí instituce bránit proti rozhodnutím budoucích politik, která jsou inspirována krátkodobým myšlením, týkajícím se dlouhodobých výzev. To je skutečně nebezpečí, protože v blízké budoucnosti by institucionální reforma, významné politické volby, rozpočtové záležitosti a rozšíření mohly splynout v jedno. To pravděpodobně rozšíří schopnost Evropské unie ukázat vůdcovství prostřednictvím vyčerpávající představy o budoucnosti. Unie musí také i nadále zajišťovat, aby měla k dispozici adekvátní zdroje pro provádění úkolů, kterými byla pověřena.

V rámci Komise byly přijaty důležité kroky pro rozšíření její kapacity pro strategické plánování a ustavování politiky jako jeden ze tří pilířů soustavných administrativních reforem. Ty jsou odráženy prostřednictvím každoročních klíčových událostí, které prosazují politickou diskusi v rámci pětiletých strategických cílů Komise:

- Roční politická strategie Komise se na počátku každého roku zaměří na identifikaci strategických priorit s dvou- až tříletým horizontem. To umožňuje střednědobý, souvislejší přístup, a poskytuje základní kontrolu podstaty pro zajištění, že budou k dispozici nezbytné zdroje.
- Předseda Komise ve své roční zprávě Stav Unie, adresované Evropskému parlamentu, zkoumá pokrok, kterého bylo dosaženo v rámci strategických priorit, a indikuje nové výzvy v tomto horizontu. To je doplněno roční Souhrnnou zprávou pro jarní zasedání Evropské rady, která pokrývá ekonomickou, sociální a environmentální politiku Unie.
- Kromě toho budou od roku 2002 dále roční zprávy o implementaci Amsterdamského protokolu o subsidiaritě a přiměřenosti orientovány na hlavní cílové oblasti politik Evropské unie. Budou vyšetřovat rozsah, do kterého Unie při sledování hlavních cílů uplatňuje principy přiměřenosti a subsidiarity.

Nicméně pokusy o strukturování lepší diskuse o politické soudržnosti musí být postaveny na dialogu mezi institucemi o budoucích cílech a prioritách pro Evropskou unii. Úloha Komise, spočívající v iniciování politik a vedení dlouhodobé agendy může být efektivní především při přípravě **Evropské rady**. Tyto Summity, které se nyní konají čtyřikrát za rok, svádějí dohromady patnáct hlav států a vlád a předsedu Komise.

Evropská rada by měla mít významnější úlohu ve vytváření strategického směru pro Unii ve spolupráci s Komisí. Neměla by se zabývat každodenními podrobnostmi politik Evropské unie. Požadavek konsensu v Evropské radě často vede k tomu, že národní zájmy jsou používány jako politická rukojmí v otázkách, kde by Rada mohla a měla rozhodovat kvalifikovanou většinou členských států. To je jeden příklad selhání Rady, pokud jde o přijímání politické zodpovědnosti za politické rozhodování v rámci metody Společenství.

Nové zaměření institucí

Aby zaručila lepší politiky, musí Unie oživit metodu Společenství. Každý by se měl soustředit na své základní úkoly: Komise podněcuje a uskutečňuje politiku; Rada a Evropský parlament rozhodují o legislativě a rozpočtech - kdykoliv je v Radě možné využít kvalifikovaného majoritního hlasování, Evropská rada uplatňuje politické vedení a Evropský parlament kontroluje hospodaření s rozpočtem a uskutečňování politik Unie.

To znamená změny ve způsobu, jakým instituce pracují. Mnoho by bylo možné udělat již v dohledné době i bez změny existujících Smluv. Je třeba většího úsilí pro zajištění konsistence toho, co je vykonáno v různých sektorálních Radách. **Rady ministrů**, především Rada pro všeobecné záležitosti, složená z ministrů zahraničních věcí, ztrácí schopnost poskytovat politické vedení a rozsuzovat sektorální zájmy, zvláště v případech, kdy to zahrnuje řešení sporů mezi různými domácími ministerstvy o postoj, který má být zaujat k návrhům Evropské unie. Rada již zavedla některé změny způsobu, kterým pracuje. Závěry předsednictva Evropské rady v Göteborgu opět vyzývaly k „efektivní koordinaci mezi různými útvary Rady“. Došlo ke shodě v názoru, že pokrok je až dosud pomalý.

Je čas vzít na vědomí, že Evropská unie prodělává posun od diplomatického k demokratickému procesu s politikami, které dosahují hlouběji do národních společností a každodenního života. Je třeba, aby Rada vytvořila kapacitu pro koordinaci všech aspektů politiky Evropské unie, jak v Radě, tak doma. To by Evropské radě dalo svobodu nově zaměřit své aktivity na utváření strategických cílů a efektivnější monitorování úspěchů Unie v jejich dosahování.

Evropský parlament a všechny národní parlamenty Unie a kandidátských zemí by měly být aktivnější ve stimulování veřejné diskuse o budoucnosti Evropy a jejích politik¹⁹. Kvůli silným vazbám mezi změnami na národní úrovni, politikami Evropské unie a globálním vývojem nelze prostě hledat odpovědi na všechny své problémy v Bruselu. Tyto změny by měly být projednávány v národním kontextu a v každém národním parlamentu. Komise by uvítala veřejné diskuse o politikách Unie, společně organizované Evropským parlamentem a národními parlamenty.

Kromě toho by Evropský parlament měl zvýšit kontrolu uplatňování politik Evropské unie a implementace rozpočtu. To znamená opuštění současného lpění na podrobném účtování se spíše politicky orientovanou kontrolou, založenou na politických cílech. Oblasti, v kterých by mělo platit spolurozhodování, musí být přezkoumány v zájmu posílení role Evropského parlamentu.

Komise se musí zaměřit na své úlohy, zakotvené ve Smlouvě: podněcování politik; jejich vykonávání; střežení Smlouvy; a mezinárodní reprezentace Společenství. Opatření, doporučená v této Bílé knize, včetně rozšířeného dialogu s evropskými a národními asociacemi regionálních a lokálních vlád, lepší a otevřenější konzultace s občanskou

¹⁹ Členské státy by si měly vyměňovat nejlepší metody aplikace Protokolu k Amsterdamské smlouvě na úlohu parlamentů v Evropské unii.

společností, lepší využívání odborných rad a lepší hodnocení dopadu pomohou zvyšovat kvalitu politických návrhů.

Vazba mezi evropskou a globální vládou by měla vést k tomu, že Unie bude stále častěji mluvit jednohlasně. Přiznání priority vyřizování stížností, týkajících se porušování zákonů Společenství, maximalizuje dopad práce Komise jako strážce Smlouvy.

Návrhy na další zjednodušení legislativy Společenství, lepší implementace politik pomocí větší rozmanitosti politických nástrojů a jejich kombinovaného využívání, a dohody v rámci tripartity, to vše zvýší kvalitu uplatňování politiky. Zvýšené využívání regulačních úřadů zajistí lepší implementaci a prosazování politiky ve specifických případech. Tím se také vyvarujeme nutnosti přidělovat zdroje Komise na příliš technické úkoly.

Ve stejném duchu Komise již doporučuje komunikační rámec a legislativu, ustavující rámec pro práci „výkonných“ úřadů pod kontrolou Komise. To znamená spíše využívání externích výkonných úřadů než zdrojů Komise na účely uskutečňování nákladných programů.

Musí být také jasnější, kdo je zodpovědný za implementaci politiky. To ustavuje předběžné podmínky pro dosažení větší otevřenosti systému Evropské unie a větší zodpovědnosti vůči všem evropským občanům.

Hlavní zodpovědnost za implementaci politiky a legislativy prostřednictvím přijímání implementačních nařízení nebo rozhodnutí je zpravidla přičítána Komisi. Podmínky, za kterých Komise přijímá tato výkonná opatření, by měly být přezkoumány.

To by nakonec mělo vést k situaci, kdy

- legislativa bude definovat podmínky a limity, v kterých Komise vykonává svou exekutivní roli;
- jednoduchý legislativní mechanismus umožňuje Radě a Evropskému parlamentu jako legislativním orgánům monitorovat a kontrolovat činnost Komise v porovnání s principy a politickými směrnicemi, přijatými v legislativě.

Tato změna zjednoduší, a urychlí politické rozhodování a dodá mu větší srozumitelnost. Zvýší zodpovědnost, pomůže Radě a Evropskému parlamentu vynášet politické soudy o tom, jak působí výkonný proces.

Jestli bude z těchto orientací vyplývat potřeba zachování existujících výborů, jmenovitě výkonných a řídicích výborů²⁰, bude předmětem jednání. Proto bude muset být provedena revize existujících výborů a jejich další existence. Toto hodnocení by mělo brát v úvahu potřebu odborných rad pro implementaci politik EU.

Úpravy zodpovědností institucí, přiznání exekutivní pravomoci těmto dvěma legislativním orgánům a opětovné uvážení existujících výkonných a řídicích výborů se dotýká choulostivé

²⁰ Výbory, složené z úřadů členských států, které Komisi pomáhají uplatňovat implementační pravomoci (viz rozhodnutí 1999/468/EC, rozhodnutí o pravomocích).

otázky rovnováhy sil mezi institucemi. To by mělo vést k modifikaci článku 202 Smlouvy, který umožňuje, aby Rada sama o sobě stanovovala některé požadavky a podmínky jak má Komise vykonávat svou exekutivní úlohu. Tento článek se stal zastaralým vzhledem k proceduře spolurozhodování, která v mnoha oblastech staví Radu a Evropský parlament do rovnocenného postavení při přijímání legislativy. Následkem toho by Rada a Evropský parlament měly mít rovnocennou úlohu v dohlížení na způsob, jakým Komise vykonává svou exekutivní roli. Komise má v úmyslu začít uvažovat nad tímto tématem s perspektivou příští mezivládní konference.

VÝCHOZÍ BODY

Komise bude:

- Využívat svého práva podněcovat větší zaměření jednání na politickou soudržnost a identifikaci dlouhodobých cílů, přičemž bude stavět na soustavných snahách o strategické plánování a podávání zpráv.
- Na příští mezivládní konferenci předloží návrhy na nové definování exekutivní zodpovědnosti na Komisi za současného zaměření kontrolní role Rady a Evropského parlamentu na to, jak Komise využívá své exekutivní pravomoci.

Rada by měla zlepšit koordinaci mezi svými různými útvary, stejně jako zvýšit svou kapacitu pro politické vedení a svou schopnost provazovat činnost na úrovni Evropské unie s národní činností.

Evropská rada by měla posílit své zaměření na strategické cíle.

Evropský parlament a národní parlamenty by měly sehrát ústřední roli ve stimulování veřejné diskuse o budoucí Evropě a jejích politikách.

IV. OD SPRÁVY VĚCÍ VEŘEJNÝCH K BUDOUCNOSTI EVROPY

Výzva pro Evropskou unii spočívá v obrodě evropského politického procesu. Otázky, které jsou položeny v této Bílé knize, a odpovědi, které nabízí, jsou provázány s touto obrodou. Tento dokument zahajuje proces, odpovídající na rozčarování mnoha občanů Evropské unie. Odcizení politiků není pouze evropský problém; vyskytuje se na globální, národní i lokální úrovni. Ale pro Evropskou unii reprezentuje zvláštní výzvu. Vzhledem k hluboké úrovni integrace, které již bylo dosaženo, vkládají lidé do Unie podobné naděje, jaké vkládají do domácích politiků a politických institucí. Ale Unie nemůže vyvíjet a uskutečňovat politiky stejným způsobem jako národní vláda; musí stavět na spolupráci a je závislá na mnoha různých činitelích. Očekávání lidí musí být naplněno různými způsoby.

Náš celkový cíl vychází z jednoduchého principu, který vede evropskou integraci již od založení Evropského společenství: integrovat lidi v Evropě za plného respektování individuálních národních identit. Doporučované reformy jsou možné, pokud Evropská unie znovu oživí původního ducha Smluv o Evropské unii a začne plně využívat flexibility, kterou tyto Smlouvy nabízejí.

Návrhy v této bílé knize se opírají o pět politických principů - **otevřenost, spoluúčast, zodpovědnost, efektivitu a soudržnost**. Ty by měly Evropskou unii vést při organizování způsobu, jakým pracuje, a při prosazování reforem v rámci současné Smlouvy, ale poskytují také opěrné body pro diskusi o budoucnosti Evropy.

Společně umožňují lepší využívání principů přiměřenosti a subsidiarity. To se odráží například v tom, jaká váha je v této Bílé knize přičítána využívání správné kombinace nástrojů pro tvorbu politik, které jsou vhodné pro dosahování sledovaných cílů, pro omezení legislativy na její základní prvky, a pro využívání dohod k většímu přihlížení k lokálním podmínkám.

Současnost a budoucnost: otázka politické dobré vůle...

Na základě těchto principů budou návrhy v této Bílé knize:

- **Strukturovat vztahy Evropské unie s občanskou společností.** Kodex pro vedení konzultací identifikuje pravomoci a zvýší zodpovědnost všech partnerů. Obohatí dialog a přispěje k otevřenosti organizované občanské společnosti.
- **Více využívat znalosti a praktické zkušenosti regionálních a lokálních činitelů.** To je především problém pro národní úřady podle jejich národních ústavních a administrativních rámců. Zároveň by Unie měla plněji využívat existující potenciál pro flexibilitu ke zdokonalování způsobů, kterými jsou evropské politiky uplatňovány v praxi.

- **Budovat důvěru veřejnosti ve způsob, jakým zákonodárci využívají rady odborníků.** Systém Evropské unie, využívající odborníky z mnoha oborů, bude otevřen větším veřejným kontrolám a diskusím. To je nezbytné pro zvládnání výzev, rizik a etických otázek, které jsou vyvolávány vědou a technologií.
- **Podporovat jasnější definování politických cílů Evropské unie a zvyšovat efektivitu politik Evropské unie** kombinováním formální legislativy s nelegislativními a samoregulačními řešeními pro lepší dosažení těchto cílů.
- **Stanovit podmínky pro ustavení regulačních úřadů Evropské unie.** Tyto úřady mohou posílit efektivitu a viditelnost legislativy Evropské unie v očích podniků i veřejnosti, protože posunou rozhodování v některých z nejkompexnějších a nejvíce technických oblastech blíže k dotyčným sektorům.
- **Nově definovat úlohy a zodpovědnosti každé instituce.** To by mělo pomoci občanům přinutit jejich politické vůdce a instituce, aby brali ohled na rozhodnutí, která Unie přijímá.

Vykonávání těchto aktivit nevyžaduje bezpodmínečně nové Smlouvy. Je to především **otázka politické dobré vůle**. Jedná se o součást širšího procesu. Změnit způsob, jakým Evropská unie pracuje, vyžaduje nejenom odpověď Komise, ale také odpověď všech zainteresovaných činitelů, především Rady, Evropského parlamentu, členských států a evropských občanů.

Když provede úpravy způsobu vlády doma, bude Unie v lepším postavení pro to, aby mohla přispět k novým formám globální správy věcí veřejných. Politiky a globální instituce musí odpovídat na starosti obyvatel.

Nové zaměření pro instituce Unie...

Ale co se ve skutečnosti změní, pokud budou tyto návrhy implementovány? V srdci navrhované reformy vlády je nové zaměření institucí - Komise, Rady a Evropského parlamentu. To by vedlo k těmto výsledkům:

- **Komise bude cíleněji využívat své právo iniciativy.** Lepší konzultace a účast, otevřenější využívání odborných rad a svěží přístup k střednědobému plánování Komisi umožní, aby mnohem kritičtěji uvažovala o požadavcích institucí a zájmových skupin na nové politické iniciativy. Bude v lepším postavení pro jednání v obecném evropském zájmu.
- **Legislativa Evropské unie, která je rozložena na základní principy a rámec, který vymezuje, jak by měla být implementována.** Bílá kniha ukazuje, jak se Rada a Evropský parlament mohou více soustředit na politický směr a obsah a ponechávat implementaci na exekutivě. Ale zároveň by obě tyto instituce měly být schopny zaměřit kontrolu na způsob, kterým Komise uplatňuje svou exekutivní pravomoc.
- **Efektivnější účast národních činitelů při utváření, uplatňování a prosazování předpisů a programů Společenství.** To bude následkem návrhů na dialog,

decentralizaci, silnější spolupráci mezi úřady a efektivnější prosazování legislativy Společenství. Kromě toho, čím větší bude účast národních a regionálních činitelů v evropských politikách, tím více budou připraveni o těchto politikách informovat veřejnost.

Toto nové zaměření institucionálních úloh je významným krokem v přípravě a řízení úspěšného rozšíření.

Obnovená metoda Společenství jako model pro budoucnost...

Jak návrhy v této Bílé knize, tak vyhlídka na příští rozšíření vedou jedním směrem: k **dodání nových sil metodě Společenství**. To znamená zajištění, že Komise navrhuje a uskutečňuje politiku; Rada a Evropský parlament přijímají rozhodnutí; a národní a regionální činitelé se účastní v politickém procesu EU.

Metoda Společenství Unii dobře slouží již téměř půl století. Může tak působit i dále, ale musí být aktualizována.

Při stanovení následků lepšího způsobu evropské vlády pro instituce je Bílá kniha založena na diskusi o budoucnosti Evropy. Reforma evropské vlády také naznačuje cestu k budoucím změnám Smlouvy na příští mezivládní konferenci - prezentuje náčrtek modelu pro budoucí politickou organizaci Unie.

- Při **rozdělování pravomocí mezi zákonodárné orgány a exekutivu** tento model sleduje modely národních demokracií. Na evropské úrovni by oddělení těchto dvou úloh usnadnilo uplatňování principu subsidiarity a přiměřenosti. V souvislosti s postupným rozšiřováním oblastí, kde jsou rozhodnutí společně přijímána Radou a Evropským parlamentem (takzvaná procedura spolurozhodování) by tyto dvě instituce měly mít rovnocenné role. Podle současné Smlouvy tomu tak není. Zároveň toto ujasnění úkolů musí umožňovat, aby Komise přijala plnou exekutivní zodpovědnost.
- Evropská unie potřebuje **jasné principy, identifikující, jak jsou mezi Unií a jejími členskými státy rozděleny kompetence**. Je to především odpověď na častou otázku veřejnosti „Kdo v Evropě co dělá?“ Jako odpověď na tuto otázku je nezbytná společná představa. Tato Bílá kniha osvětluje skutečnou Evropu, která je v plném rozvoji; Evropskou unii, založenou na víceúrovňové vládě, v které každý činitel přispívá v souladu se svými možnostmi nebo znalostmi k úspěchu celkového působení. Ve víceúrovňovém systému je skutečnou výzvou vymezení jasných pravidel pro sdílení - nikoliv oddělování - kompetencí; pouze tato představa, která žádného činitele nevyklučuje, může zabezpečit nejlepší zájmy všech členských států a všech občanů Unie.

Tato Bílá kniha na počátku procesu odpovídá na očekávání občanů Unie. Měla by jim umožnit, aby viděli Unii jako nástroj, pomocí kterého mohou nastolit změnu. Odpovědi na tyto reformy budou nyní pokračovat; budou doplněny širším procesem ústavní reformy, který má být zahájen na Evropské radě v Laeken: jedná se o proces, ke kterému bude Komise aktivně přispívat.