

OTEVŘENÁ METODA KOORDINACE JAKO NÁSTROJ V EVROPSKÉM VLÁDNUTÍ

Veronika Lapšanská

Shrnutí

Otevřená metoda koordinace je v současnosti způsobem vládnutí, který je v rámci EU velmi diskutován. Článek diskutuje otázky ohledně definice otevřené metody vládnutí jako nového způsobu vládnutí ve stále se rozšiřující EU, přičemž metodu ukotvuje v rámci politologických a právních náhledů na vládnutí. Zároveň článek diskutuje i potenciál, který otevřená metoda koordinace poskytuje při sbližování nastavení politik členských států EU.

Klíčová slova: otevřená metoda koordinace, vládnutí v EU, soft law, hard law, intergovernmentální a komunitární metoda vládnutí

Abstract

OPEN METHOD OF COORDINATION IN EUROPEAN GOVERNANCE

Open method of coordination is currently one of the most discussed ways of governance in the EU. The article discussed questions of definition of open method of coordination with regard to legal and political Framework of governance. Moreover, the article discusses the potential of open method coordination within the policy setting in Member States of the EU

Keywords: Open method of coordination, governance in EU, soft law, hard law, intergovernmentalism and community method

Úvod

Otevřená metoda koordinace (OMK) získává v rámci vládnutí v Evropské unii na důležitosti vzhledem k jejímu rozšiřujícímu se využití v různých oblastech. OMK však není dostatečně ukotvena právně, politicky, ani z hlediska přístupů k novým způsobům vládnutí. Zůstává tak stále neuchopitelnou pro politickou praxi. Z hlediska odborného je OMK vnímána jako odlišná od tradičních způsobů vládnutí, není však systematictěji teoreticky ukotvována a charakterizována.

Cílem tohoto textu je analyzovat teoretické přístupy k OMK jako způsobu vládnutí, tak aby byl jasný potenciál OMK, ale i negativa při jeho využití. Teoretické uchopení OMK bylo doposud velmi omezováno dichotomií mezi hard law (tvrdé nástroje vládnutí) a soft law (měkké nástroje vládnutí), kdy OMK byla zařazována mezi soft law bez další hlubší debaty. V současnosti však přístupy k soft a hard law více reflektují spektrum nástrojů, které lze mezi hard a soft law zařadit. V kontextu EU také získává soft law na významu, protože legitimita hard law bývá ze strany členských států a občanů EU zpochybňována. Analýza má tedy potenciál přispět k chápání OMK jako nástroje vládnutí

v EU, což má následně potenciál ke komplexnější analýze jednotlivých politik, ve kterých OMK figuruje jako hlavní způsob vládnutí.

Abychom byli schopni dosáhnout výše zmiňovaného cíle, pokusíme se v rámci OMK stanovit základní rámec, který je schopen postihnout všechny potenciál vyplývající z využití této metody. Jistým odrazovým můstkem je v tomto případě studie Damjana Lajha a Uršky Štremfel (2011), která zmiňuje kvalitativní a kvantitativní aspekty OMK. Právě to je základem pro důslednější prozkoumání potenciálu OMK. Lajha a Štremfel však pouze kvalitativní a kvantitativní aspekty představují, dále je však nesystematizují do podoby, která by umožňovala konkrétnější posuzování změn v politikách způsobených OMK. Na tento nedostatek článek navazuje a rozvíjí pokus o komplexnější systematizaci.

OMK začala být používána přibližně od konce 90. let a za dobu své existence se poměrně dobře etablovala na poli evropského vládnutí.¹ Její prvotní úspěšné využití v politice zaměstnanosti vedlo k tomu, že se členské státy rozhodly (za vydatné podpory institucí EU) rozšířit její použití i do dalších oblastí sociální politiky, ale i hospodářských politik. Méně pozornosti bylo v tomto případě věnováno jejímu ukotvení OMK v primárním právu a právu EU obecně. Většinou autoři vnímají OMK jako slabou variantu, která je pouze doplňkovou k existujícím, z právního pohledu se OMK stalo součástí neprobádané části soft law.

Text následuje logiku postupující od obecné roviny vládnutí ke specifickým aspektům OMK. První část textu se věnuje obecnému rámci a přístupům k OMK z politologického, ale i právního hlediska. Příspěvek Helen Wallace je základním krokem pro analýzu vládnutí v EU umožňujícím vymezit hranice analyzovaného pole z hlediska politických věd. Analýza spektra mezi hard a soft law je specifictějším krokem při bližším prozkoumávání OMK. Právě zasazení OMK na spektrum mezi hard a soft law umožňuje následně lépe analyzovat potenciální přínosy a překážky při využívání tohoto nástroje na základě právního přístupu. Pro ustanovení spektra hard a soft law je důležitým článkem Kennetha Abbotta, Roberta Keohane, Andrewa Moravcsika, Anne-Marie Slaughter a Duncana Snidala. Na základě tohoto článku jsme schopni vysvětlit pozici OMK na celém spektru právních nástrojů vládnutí. Klíčová kapitola pak na základě kvalitativních a kvantitativních kritérií přistupuje ke konkrétní analýze potenciálních pozitiv a negativ využití OMK. Právě definování pozitiv a negativ OMK umožňuje následně lepší analytický rámec pro zkoumání v oblasti politik, které jsou ze strany EU koordinovány pomocí OMK.

1. OMK v rámci vládnutí

Vládnutí v EU se opakovaně stává předmětem zkoumání nejen politických vědců, ale i právníků či ekonomů. Good governance v EU představuje dle Bílé knihy o vládnutí (2001) vládnutí, které je otevřené, participativní, odpovědné (předvídatelné), efektivní a koherentní. Pokud v tomto textu tedy hovoříme o (evropském) vládnutí vnímáme jako

1 Vládnutí v tomto textu chápeme v souladu s definicí uvedenou Komisí pro globální vládnutí, podle které „je vládnutí souborem mnoha způsobů aktivit jednotlivců a institucí činných ve sféře veřejné i soukromé, jak řešit obecné záležitosti. Je to kontinuální proces, v němž jsou sladovány konfliktní a protikladné zájmy tak, aby byla realizovaná efektivní spolupráce.“ (Blahož 2004: 23)

podstatné, že jsou zohledněny všechny výše uvedené principy. Obecněji se pak jedná o způsoby, kterými v EU dochází k řízení věcí veřejných.

Přístupy k vládnutí jsou velmi různorodé a vzhledem k proměňujícímu se charakteru EU jsou důležitá rozdílná kritéria pro jejich posuzování. Vládnutí se totiž neděje ve vakuu, ale s ohledem na různé úrovně (globální, evropskou, národní, regionální, lokální), ale i druhy procesů (formální versus neformální), přičemž dochází k vzájemnému propojování všech rovin a procesů.

1.1 Přístup politických věd k vládnutí

Původní politologické přístupy vůči vládnutí rozlišovaly pouze mezi dvěma základními mechanismy – komunitární a mezivládní metodou. Přestože si v následujícím textu ukážeme, že právě OMK posunula tradiční dichotomii mezi komunitární a mezivládní metodou dále, je potřebné zmínit právě tyto základní přístupy pro její chápání. Lisabonská smlouva do jisté míry kodifikovala nové způsoby vládnutí. Už v období před-lisabonským však můžeme vnímat různé způsoby vládnutí, pro jejichž popsání základní dichotomie dostačující není (Belling 2012: 106–107). Smlouva o EU vytvořila nový právní rámec, ve kterém se od sebe hůře odlišují jednotlivé oblasti politik. Právní vědy chápou dělící linie mezi komunitární a mezivládní metodou především na základě oblastí pravomocí, politické vědy spíše podle skutečného fungování institucí v dané metodě a způsobu rozhodování (Belling 2012: 108).

Za komunitární (často také nadnárodní nebo supranacionální) metodu můžeme označit „... institucionální operační postup, zřízený v rámci prvního pilíře [...]. Kompetence jsou zde převedeny na společné orgány EU. Metoda vyplývá z integrační logiky s náležitým ohledem k principu subsidiarity [...]“ (EUROSKOP 2015). Supranacionální metody k vládnutí poprvé začal zmiňovat Ernst Haas v 50. letech (Majone 2005: 42). Zavedl společně s tímto pojmem i koncept „spilloveru“.² Supranacionální metoda tak vychází do značné míry z federalisticko – funkcionalistického přístupu ke studiu evropské integrace.

Základní charakteristiky supranacionální metody zahrnují:

- a) Komise má právo legislativní iniciativy a zároveň široké pravomoci v oblasti výkonné;
- b) Legislativní a rozpočtové akty jsou prakticky výhradně činěny Radou ministrů a Evropským parlamentem;
- c) Soudní dvůr garantuje udržování rovnováhy mezi evropskými institucemi a respekt k vládě práva (Majone 2005: 44).

Legislativní iniciativa je hlavní pro vytváření jednotných metod, pokud tedy ostatní instituce tuto možnost nemají, jsou odkázány na aktivitu Komise. Mohou ji sice formálně požádat o legislativní aktivitu, Komise však jejich požadavku nemusí vyhovět.

Na druhé straně spektra vládnutí pak stojí tzv. mezivládní neboli intergovernmen-tální metoda vládnutí. Rozhodování v této proceduře je založeno hlavně na posíleném

2 Spillover je pojem neofunkcionalismu, znamená postupné „přelévání“ kompetencí i do oblastí, ve kterých to původně vypadalo, že kooperace/harmonizace nebude nutná.

počtu suverenity a přednosti členských států oproti EU. Za dvě hlavní oblasti, ve kterých byla tato metoda využívána, považuje Allerkamp (2009: 2) bývalý druhý a třetí pilíř, tedy oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, justice a vnitra.

Charakteristické znaky této metody můžeme shrnout v následujících bodech:

- a) Legislativní iniciativa Komise už není pouze v rukách, ale je rozšířena i na členské státy,
- b) Rada obvykle hlasuje jednomyslně,
- c) Evropský parlament má konzultativní roli
- d) Soudní dvůr hraje roli pouze velmi minoritní a okrajovou (Europa 2015).

Tato původní dichotomie v politologickém pohledu na vládnutí byla postupně překlenuta dalšími autory/autorkami. Wallace (2010, 69–104) rozlišuje v zásadě mezi pěti základními způsoby vládnutí. Zásadní roli hraje klasická komunitní metoda, která je charakteristická silnou rolí Evropské komise ve tvorbě politiky, Druhou je pak regulatorní metoda, jež je charakteristická především odstraňováním národních bariér (do jisté míry však i sjednocováním pravidel). Základní charakteristikou distributivního módu vládnutí je distribuce různých finančních zdrojů. Tento způsob vládnutí je založen na představě finanční solidarity, zvyšování koherence v EU a nutnosti podpory větší konkurenceschopnosti slabších regionů. Policy koordinace je důležitým způsobem vládnutí, protože dle Wallace ve značně obecné rovině zahrnuje i OMK. Právě chápání OMK jako součásti policy koordinace je z našeho pohledu základním problémem při uchopení metody v oblasti vládnutí. Intenzivní transgovernmentalismus je metodou využívanou především v citlivých oblastech státní suverenity jako je společná zahraniční a bezpečnostní politika a oblast justice a vnitřních věcí.

I její přístup však pouze ve velmi omezené míře byl schopen reflektovat změny, které se v posledních letech na poli vládnutí z politologického hlediska udály. Zajímavý příspěvek k debatě týkající se změn ve vládnutí v EU a postavení OMK přinesli Charles Sabel a Jonathan Zeitlin (2010), přičemž v reakci na jejich příspěvek se k tématu experimentálního vládnutí vyjádřila i Tanja Börzel (2012).

Autoři v úvodu zmiňují, že vlivem ekonomické a finanční krize vznikají v EU nové způsoby vládnutí bez zásadního přičinění jednak členských států, jednak institucí EU. EU je pak představena jako nová polity bez státu, ve které dochází k deliberativnímu vyjednávání regulací, v nichž záleží na socializaci a konsenzu. Deliberaci pak považují jako způsob rozhodování, který významně ovlivňuje evropské vládnutí (Sabel, Zeitlin 2010: 3). Börzel (2012: 379) na základě předchozího vyvozuje dva základní znaky vládnutí v EU obecně (ty jsou velmi důležité i pro chápání OMK). Prvním z nich je rozhodování na mnoha úrovních, do kterého se zapojují soukromí i veřejní aktéři. Druhým znakem je deliberace, jež je intenzivně navázána na předchozí. Víceúrovňové rozhodování umožňuje podporu deliberace, především ve chvílích, kdy neexistuje shoda na způsobu řešení. Právě znaky zmiňované Börzel jsou pro OMK symptomatické a OMK podporuje jejich silnější prosazování ve vládnutí v EU.

Chápání experimentálního vládnutí z pohledu Sabela a Zeitlina zahrnuje čtyři komponenty: vytvoření rámcových cílů na nejvyšší úrovni, vytvoření aktivit na úrovni vlád a nižších úrovní, vytváření pravidelných zpráv a reportů o činnosti (a jejich evaluace), posledním bodem je pravidelná revize obecných cílů (Sabel, Zeitlin 2010: 3). V zásadě tyto

komponenty kopírují fungování OMK, jež je však mnohem konkrétnější. Experimentální vládnutí je z tohoto pohledu obecným přístupem, jež definuje nové vládnutí v Evropě a jež rozvíjí standardní způsoby vládnutí v EU. Sabel, Zeitlin (2010: 5–6) následně zasazují experimentální vládnutí jako významnou součást přímé deliberativní polyarchie,³ který není přímou součástí soft law, ale ani fungování v rámci hard law.

Celkově tak přístup obou autorů i Börzel můžeme chápat jako snahu o zachycení nových metod a způsobů, které (nejen) vlivem ekonomické a finanční krize zažívají boom. Dochází tak ke koexistenci nových metod společně se starými, jež jsou k sobě i vzájemně komplementární, protože na sobě závisejí (Sabel, Zeitlin 2010: 16). OMK se stává součástí experimentálních způsobů vládnutí a doplňuje původní způsoby vládnutí v oblastech, jejichž koordinace vyžaduje citlivější přístup.

1.2 Přístup právních věd k vládnutí

Právní pohled na vládnutí a fungování EU přináší především dichotomie mezi soft a hard law. Poměrně jasná zůstává původní dichotomie hard law a soft law, nicméně při pohledu na vnitřní strukturu soft law začínáme vnímat značné odlišnosti. Tento konsenzus v pohledu na věc sdílí velká většina autorů v této oblasti, přičemž tito vychází často z příspěvku Abbotta, Keohana, Moravcsika, Slaughter a Snidala z roku 2000. OMK je vnímáno pouze jako určitý výsek soft law a není tedy jeho jedinou a hlavní variantou. Debaty o soft a hard law se také dotýkají oblasti legitimacy, respektive nelegitimity některých právních nástrojů a způsobu jejich vynucování. Tohoto aspektu se dotýkáme také, i když jen okrajově.

Výše zmiňovaný Abbott a kol. (2000) rozlišují mezi soft a hard law pomocí konceptu legalizace, který má tři komponenty – povinnost, přesnost a delegaci. Povinnost znamená, že jsou státy a další aktéři vázáni pravidlem/pravidly nebo závazkem/závazky (Abbott et al. 2000: 401). Přesnost pak znamená, že pravidla jednoznačně definují chování, které požadují (Abbott et al. 2000: 401). Poslední aspekt, delegace, umožňuje předání autority třetím stranám k implementaci, interpretování a aplikování pravidel, případně k řešení sporů (Abbott et al. 2000: 401). Hard law se v tomto pojetí stává pouze jednou z krajních možností, ve které mají všechny tři komponenty velmi vysokou hodnotu (případně alespoň povinnost a delegace) (Abbott et al. 2000: 402). Soft law je tedy mnohem širší kategorií a přestává se v tomto pojetí stávat jenom oponentem k hard law (jako v dřívějších přístupech).

Základ vytvořený Abbottem a kol. pak využívají i další autoři při svých definicích soft law, např. Terpan (2014), Trubek, Cottrell a Nance (2005), ter Haar (2008) nebo Song (2011). Koncept legalizace je unikátní hlavně tím, že umožňuje právě vytvoření zmiňovaného kontinua, na kterém existují různé úrovně komponentů. V rámci povinnosti se tak pohybujeme mezi závaznými pravidly a zcela neprávními normami, u přesnosti pak mezi přesnými, vysoce propracovanými pravidly a vágními principy, u delegace pak mezi vytvořením mezinárodního soudu, organizace a diplomacií (Abbott et al. 2000: 404). Abbott a Snidal zmiňují výhody soft law, které vedou k jeho stále častějšímu využití

3 Deliberativní polyarchie je způsob radikální, participativní demokracie, v které jsou kolektivní rozhodnutí činěna na základě veřejné debaty v arénách, které jsou poměrně dobře otevřené pro občany, kteří využívají veřejný služeb, nebo pro občany, kteří se jsou dotčeni regulacemi (Cohen, Sabel 1999:1)

v mezinárodním právu. Mezi ty patří snížení nákladů pro vytvoření smluv,⁴ snížení nákladů suverenity,⁵ výhoda pro „boj“ s nejistotou,⁶ nebo způsob jednoduchého kompromisu⁷ (Abbott, Snidal 2000: 434–450).

Na rozdíl od Abbotta a kol. Terpan (2014) rezignuje na využití přesnosti a místo delegace využívá aspekt vynucení. Přesnost totiž považuje za důležitý znak pouze v sekundárním slova smyslu jako propojení s kritériem povinnosti (Terpan 2014: 9). Povinnost má v jeho pojetí dva základní aspekty – zdroj a obsah; rozlišení mezi hard a soft povinností vyplývá hlavně z hloubky definování normy (Terpan 2014: 10). Při vynucení pak rozlišuje tři základní úrovně – silné, měkké a žádné (Terpan 2014: 10–11). Terpan následně rozlišuje tři základní kategorie norem – hard law, soft law a neprávní normy. Hard law je definováno vysokou úrovní povinnosti a silnými způsoby vynucení této povinnosti. Na opačné straně spektra pak stojí neprávní normy, které neobsahují žádnou povinnost ani vynucovací mechanismus. Terpan všechny ostatní varianty označuje jako soft law. (Terpan 2014: 14).

Trubek a kol. (2005) ke kontinuu soft law přidávají ještě další aspekt. Neomezují se pouze na soft a hard law, ale zmiňují, že v současnosti dochází k takovým změnám ve vládnutí, které vedou ke vzniku celého hybridního režimu. V tomto režimu pak v jednotlivých policy oblastech je využíváno zároveň hard i soft law (Trubek et al. 2005).

Terpan (2014: 19) OMK považuje za soft law, ve kterém je nízká nebo žádná úroveň povinností a pouze nízká vynucení. Cíle OMK totiž nejsou závazné a stanovený mechanismus koordinace nevytváří normy, jež by bylo možno přímo převzít do domácího práva (Terpan 2014: 19–20). OMK podle něj poskytuje dostatečnou flexibilitu pro evropské vládnutí, jež umožňuje zohlednění národních specifík jednotlivých členských států (Terpan 2014: 20–21). OMK je také označována jako nástroj, který je dostatečně evropský, aby byl schopný „postrčit“ státy k akci, na druhou stranu je dostatečně národní, aby zabránil přesunu kompetencí z národní úrovně na evropskou úroveň (Song 2011: 19).

Stejně tak Trubek a kol. (2005: 14, 16) považují OMK za nový způsob vládnutí, jež umožňuje zohlednění sociální complexity a adaptaci na neustále se měnící podmínky, které vytváří vysoký stupeň nejistoty. Důvodem pro využití OMK je také existence významného rozdílu mezi požadovaným koncovým stavem a existující realitou (Trubek et al. 2005: 16). V tomto kontextu je třeba také zohlednit, že ne všechny členské státy mohou mít stejnou startovací linii a pro některé tak může dosažení koncového ideálu

4 Při vytváření hard law se státy mnohem více věnují přípravě a negociace smluv, protože jejich porušení má větší následky, u soft law není porušení obvykle tak tvrdě vynucováno a státy jsou tak otevřenější k tomuto typu závazku (Abbott, Snidal 2000: 434)

5 Pokud státy či jiní aktéři vytvoří hard law, zbavují se svých pravomocí v určitých oblastech (převědou jejich výkon na mezinárodní úroveň), čehož se obávají. Soft law proto poskytuje výhodnou variantu pro překročení tohoto problému. (Abbott, Snidal 2000: 436–438)

6 Při souhlasu musí aktéři počítat i s nejistotou, která může změnit situaci – zavázání se tedy k hard law předpokládá větší jistotu a složitější kalkul ze strany aktérů (Abbott, Snidal 2000: 441–443)

7 Soft law je obvykle využíváno, když je velmi těžké dosáhnout společného kompromisu – umožňuje tak aktérům adaptovat jejich závazky pro specifické situace (např. co se týče národních specifík) (Abbott, Snidal 2000: 444–445).

být otázkou několika desítek let, nikoliv pouze několika administrativních změn. Jako další přidanou hodnotu OMK uvádí Trubek a kol. (2005: 17) vyšší míra legitimacy EU, protože OMK umožňuje všem zainteresovaným stranám účast na politickém procesu a podporuje tak vyšší míru souhlasu s výslednými politikami.

Na základě předchozích teoretických přístupů vidíme, že k definici soft law (a potažmo OMK) lze přistupovat na základě různých aspektů. Původní minimalistická definice, která soft law definovala pouze negací k hard law, dostala v posledních letech širší obrysy i díky zapojení různých komponentů v rámci práva. Ty pomohly lépe rozlišit jednotlivé jemné rozdíly fungování mezi soft a hard law. Za nejdůležitější aspekty pak považujeme v souladu s předchozími hlavně vznik nějakého závazku či povinnosti a také jeho závaznost. Hard law funguje jako ideální typ na jedné straně spektra, ve kterém je povinnost nejsilnější a jeho závaznost je vysoká.

V EU za soft law můžeme považovat všechny způsoby, kterými dochází ke koordinaci politik jednotlivých členských států. Jejich závaznost má různou úroveň, ale obvyklou charakteristikou je jejich nevynutitelnost před Soudním dvorem EU. Problémem, který v rámci soft law vzniká, je jeho neukotvenost na právní škále práva EU – článek 288 Smlouvy o fungování Evropské unie nezmiňuje výstupy soft law jako typ evropské sekundární legislativy (Smlouva o fungování Evropské unie). Soft law tak nabývá v EU mnoha různých podob, ale za jeho obvyklého představitele bývá považována již výše zmiňovaná OMK.

Z výše zmíněného je jasné patrné, že problémy týkající se OMK vyplývají z charakteru metody s ohledem na dichotomii mezi komunitární a intergovernmentální metodou, respektive mezi hard a soft law. V našem pojetí není ukotvení OMK v konceptech vládnutí nejdůležitější, OMK nemá v současnosti dostatečné ukotvení a v rámci sociálních věd se jedná o do značné míry plovoucí koncept. Právě nejasnosti vyplývající z této neukotvenosti mohou potenciálně umožnit další detailnější debatu ohledně přínosů a rizik využití této metody.

2. Objevování potenciálu a překážek OMK

OMK začala fungovat jako odpověď na nezaměstnanost v mnoha členských státech v průběhu 90. let. Na základě tehdejšího primárního práva však EU neměla možnost žádným způsobem členským státům nařizovat nebo doporučit, jak mají měnit svoje sociální systémy a docílit tak zvyšování zaměstnanosti. OMK se pro tento účel stala nenásilným způsobem, pomocí kterého mohla EK stanovovat obecné cíle, jejichž naplnění však bylo plně v kompetenci členských států. OMK tedy státy „nestrašila“ vytvořením závazku, který by byl vynutitelný, naopak (ne)vynutitelnost dosahování cílů je jedním ze značně problematických bodů, ke kterému se ještě dostaneme.

OMK se postupně rozšířila i do dalších oblastí – sociální inkluze a ochrany, penzí, (dlouhodobé) zdravotní péče. Pro EK představuje OMK způsob, jakým se snaží o koordinaci (a potažmo nenápadnou harmonizaci) v oblastech, do nichž by na základě smluv a „povolení“ členských států neměla přístup. Členské státy tolerují tuto aktivitu EK, protože OMK nepovažují za dostatečně silný nástroj, jež by měl potenciál změnit jejich politikách.

Jak již bylo naznačeno v úvodu, potenciál využití OMK vychází do značné míry z kvalitativních a kvantitativních aspektů vedoucích ke společnému cíli, kterým je

vytvoření jednotného evropského sociálního modelu mezi státy EU.⁸ Každý z aspektů přispívá k tomuto cíli jiným způsobem. Kvalitativní aspekty mají za úkol měnit vnitřní procesy a nastavení systému tak, aby se (při zohlednění národních specifik) co nejvíce podobalo nastavení evropského sociálního modelu. Právě nastavení systému je důležitým aspektem při vytváření politik takovým způsobem, aby jejich výsledek byl ve všech členských státech co nejkoherentnější. Zároveň může skrze kvalitativní posuny v nastavení systému dojít k posílení efektu na kvantitativní stránku. Kvantitativní aspekty naopak více směřují ke konkrétním cílům stanoveným s ohledem na evropský sociální model.

2.1 Potenciál otevřené metody koordinace

2.1.1 Kvalitativní aspekty otevřené metody koordinace

V obou částech pak můžeme identifikovat v zásadě tři stupně, které mají vést k naplnění cíle – jednak změny nastavení systému, jednak konkrétní cíle v rámci evropského sociálního modelu. Potenciál OMK pak vyplývá z míry naplnění těchto cílů. Pokud bude stát dosahovat vyššího stupně naplnění cíle v rámci kvalitativní nebo kvantitativní části OMK, pak bude pravděpodobně více využít její potenciál. Následující text představuje jednotlivé kvalitativní/kvantitativní roviny OMK.

Kvalitativní část OMK je na nejnižší úrovni dochází díky OMK k deliberaci. Ta je podněcována na různých úrovních. Na nejvyšší, nadnárodní, úrovni dochází k určování cílů a jejich definici mezi představiteli členských států a zástupci EU (především pak EK). Aktivní jsou velmi často i zájmové skupiny, přičemž jsou zapojeny i v dalších úrovních – nejprve při vytváření, jejich role ale není opomíjena ani při tvorbě národních plánů/programů, a také při implementaci. Především zástupci EK se snaží prosazovat jednotný pohled na danou problematiku, zároveň však musí zohledňovat citlivost problematiky a specifičnost oblasti či národních praktik jednotlivých členských států. Na (nad)národní úrovni umožňuje a zároveň i vynucuje OMK široké zapojení zájmových skupin, na které musí státní aktéři přenášet odpovědnost za implementaci. Skupiny jsou podporovateli OMK, protože se dále spojují do koalic, které prosazují jejich pohled na způsoby, jakými by měla být politika nastavena. Tímto také umožňují sbližování náhledů na danou problematiku mezi členskými státy. V rámci komunikace se státními aktéry pak mohou zájmové skupiny využívat argumenty dobré praxe z jiných členských států a vytvářet na vlastní stát nátlak pro zlepšení praxe (využití argumentu i v jiném členském státě to tak je a je to vyžadováno EU).

Konkrétní příklad poskytuje třeba Asociace aktuárů Evropy. Tato asociace se na evropské úrovni zapojuje do vytváření základní cílů stanovených OMK v oblasti pojišťovnictví a má tak vliv mimo jiné i na podobu penzí (resp. na ideální způsob, který bude EU vnímat jako podstatný v rámci všech členských států).

8 Evropský sociální model je z pohledu tohoto článku ideálně typickým modelem, ke kterému se EU (potažmo Evropská komise) snaží přiblížit všechny členské státy tak, aby byly sociální systémy v EU vzájemně co nejpodobnější. Definování znaků tohoto systému přesahuje rozsah tohoto článku, přesto však považujeme za nutné s tímto konceptem pracovat alespoň v nejobecnější rovině.

V druhém stupni dochází k přenosu dobré praxe z jiných členských států (tzn. vzájemnému učení v rámci deliberace). Při vzájemném učení jsou členské státy především na základě praxe jiných členských států ovlivněny ke změně vlastních politik. Zdůrazňování dobré (nejlepší) praxe v jiných členských státech ukazuje pro množství členských států vhodnou cestu, kterou se mohou vydat při nastavování svých politik. Sdílení znalostí a zkušeností je velmi silným nástrojem, který má potenciál měnit náhledy členských států a zvyšovat konvergenci (hlavně výstupů) v dané oblasti politiky.

Procesy v rámci přenosu dobré praxe a vzájemného učení by vlastně měly přinést v souladu s pohledem většiny konstruktivistů postupný vznik jednotného pohledu na danou problematiku (a způsoby jejich řešení) socializací. OMK tedy do jisté míry proměňuje chápání národních politických diskurzů a jejich problematiky, přičemž dochází k postupnému sbližování náhledů národních aktérů.

Za období současné ekonomické a finanční krize můžeme jako konkrétní příklad uvést převedení praxe duálního vzdělávání (propojení praktické výuky s teoretickou) na středních školách z Německa do Španělska. Německo mělo v tomto ohledu dlouholetou tradici, v rámci krize pak i Španělsko (v omezené míře) zavedlo praxi tak, aby podpořilo vzdělávání španělských středoškoláků.

V nejvyšší úrovni pak můžeme mluvit o způsobech, jakými je dobrá praxe z jiných členských států implementován a v národním (právním) řádu. Členské státy mohou dobrou praxi implementovat způsobem, při kterém výsledek změny bude odpovídat změně v původním členském státě při zohlednění národních specifik. Tento krok představuje nejsložitější úroveň pro hodnocení OMK. V tomto případě totiž očekáváme, že zavedená praxe přinese členskému státu ty výsledky, které od ní očekával.

2.1.2 Kvantitativní aspekty otevřené metody koordinace

Kvantitativní úroveň je v tomto ohledu mnohem přehlednější a jasnější při odhalování potenciálu metody. Obdobně jako v kvalitativní části můžeme hovořit o několika úrovních při dosahování cílů OMK. Oproti kvalitativní části se však více jedná o část závislou na aktivitě EU, která má z kvantitativního hlediska lepší možnosti pro sledování naplňování cílů OMK.

Na nejnižší úrovni dochází k vytváření monitorovacích zpráv. Monitorovací zprávy jsou utvářeny s ohledem na národní akční plány, respektive národní reformní programy vytvářených členskými státy. Na základě těchto plánů jsou ze strany Evropské komise vydávána doporučení, jak by měl členský stát postupovat nadále. Tato doporučení nejsou v žádném ohledu závazná, fungují pouze jako vodící linie. Jedná se tedy pouze o sledování situace v jednotlivých členských státech.

Monitorovací zprávy (doporučení Rady, vytvářené na základě podkladů od Komise) je vydáváno v mnoha oblastech, jako hlavní jsou pak vydávána doporučení z oblasti integrovaných hlavních směrů, které zahrnují více politických oblastí. Česká republika tak například v roce 2015 dostala doporučení se více věnovat inkluzivitě vzdělávání, které by mělo být otevřené všem dětem bez rozdíly (včetně dětí romských) (Doporučení Rady 2015: 5).

V druhé úrovni je již konkrétněji porovnáváno naplnění konkrétních indikátorů. Naplnění těchto indikátorů je pak provazováno s kvalitativními aspekty (tedy s procesy, jakými jednotlivé politiky fungují). Na základě naplnění indikátorů tak mohou vznikat podněty pro kvalitativní změny v jednotlivých politikách.

Jako konkrétní ukázkou v této oblasti můžeme uvést příklad dánského dosahování vysoké zaměstnanosti ve všech specifických skupinách (tzn. ženy, migranti, osoby ohrožené sociálním vyloučením). Indikátor zaměstnanosti byl dáván do spojitosti se zavedením flexikurty. Flexikurta je propojení flexibilního pracovního trhu s jistotou zaměstnání.

Poslední úrovní je tzv. benchmarking, který velmi často bývá propojen s technikou pojmenování nedokonalostí a mezer (tzv. naming & shaming). V rámci benchmarkingu jsou členské státy seřazeny na základě jejich úspěšnosti v dosahování cílů ve stanovených indikátorech. Veřejné označení slabých států, respektive slabého naplnění indikátorů, má opětovně potenciál promítnout se do kvalitativních aspektů a změnit tak existující systém v členském státě.

Jako konkrétní příklad benchmarkingu a pojmenovávání nedokonalostí a mezer můžeme uvést převedení obecného indikátorů do národních cílů. Tato metoda bývá využívána pouze velmi zřídka a například v oblasti chudoby a jejích cílů není využívána prakticky vůbec. To je však některými členskými státy kritizováno (European Commission 2014).

Obecněji je také výhodou OMK její schopnost zohlednit heterogenitu členských států a jejich odlišných přístupů k sociální politice. Právě výše zmiňované úrovně jsou pro všechny členské státy do značné míry otevřené a umožňují zohlednění specifik a vytváření vlastních způsobů řešení problémů. Zároveň však státům umožňuje zcela volně aplikovat existující způsoby.

2.2 Negativa využití otevřené metody koordinace

Při hodnocení OMK je však nutné brát v potaz i negativa a překážky, která snižují schopnost naplnění výše zmiňovaných cílů. Mezi negativa patří hlavně ona nevymahatelnost závazků stanovených OMK. Přestože se státy zaváží k plnění cílů stanovených v OMK, EU nemá žádné nástroje a způsoby, kterými by mohla po členských státech vyžadovat jejich splnění. EK nemůže členský stát žádným způsobem sankcionovat a nemůže ani zahájit kroky obdobné při neimplementaci směrnice. Tyto otázky tedy nemohou být ve většině případů ani součástí řízení před Soudním dvorem EU. Výjimku tvoří některé směrnice v oblasti zaměstnanosti, jejichž vynutitelnost je spojená především se vznikem závazného právního aktu, jímž směrnice je. Veškerá činnost členských států je proto závislá na dobrovolnosti, dobré vůli a vnitřní motivaci členského státu ke změně politik. Nevynutitelnost je z pohledu zastánců OMK do značné míry vhodným aspektem, protože umožňuje státům postupovat v jednotlivých oblastech svým vlastním tempem bez tlaku EU (v tomto případě hlavně EK).

Druhým negativem, který vrhá stín na OMK, je porušování subsidiarity, jež je zakotvena v primárním právu a je zásadním principem pro vládnutí v EU. Podle této zásady „...jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy...“ (článek 5, Smlouva o EU ve znění Lisabonské smlouvy). Zároveň je tato zásada dále definována v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Členské státy tvrdí, že oblasti, které jsou právě v hledáčku EU (pomocí OMK), jsou jejich výlučnou oblastí z hlediska pravomoci, a proto by EU neměla být zapojena. Jednotný přístup totiž podle názoru členských států nepovede ke splnění cílů. Rovněž tak dochází k postupnému rozšiřování pravomocí EU. Konkrétně v mnoha oblastech sociální politiky neexistuje

konsenzus týkající se cílů a ze strany členských států je pak vytváření OMK považováno za porušování subsidiarity a zasahování do jejich výlučných pravomocí.

S tím souvisí i další problematický bod – většina aktivit v rámci OMK má nulovou nebo velmi malou oporu v primárním právu. V sociální politice se sice jedná o pravomoc sdílenou, na druhou stranu může být jednáno pouze o hlediscích vymezených Smlouvou o fungování Evropské unie. V článku 5 Smlouvy o fungování Evropské unie je pak stanoveno, že Unie může členské státy podněcovat k posilování spolupráce v oblasti sociálních politik. Zároveň dochází ke koordinaci politik zaměstnanosti členských států a hospodářských politik. Jedná se však o velmi vágní pojmy, jež přesně neurčují, do jaké míry se EU může angažovat. Pro mnohé je pak toto zásadním důvodem definujícím, proč by se EU měla angažovat ve velmi omezené míře.

Závěr

OMK je metodou, která se v současném evropském vládnutí projevuje stále intenzivněji. Její používání bylo zahájeno na konci 90. let v oblasti zaměstnanosti. Poté, co se OMK osvědčila, rozšířilo se její použití i do dalších oblastí jako sociální inkluze a ochrana. V současnosti se používá i pro koordinaci v oblasti hospodářských politik nebo finančních nástrojů – někteří autoři tvrdí, že příkladem použití OMK je i Evropský stabilizační mechanismus.

Helen Wallace rozlišuje mezi pěti základními typy vládnutí – klasická, regulatorní, distributivní, policy koordinaci a intenzivní transgovernmentalismus. OMK považuje za reprezentanta policy koordinace. Experimentální vládnutí jako novou metodu vládnutí představují Sabel a Zeitlin. Jejich definice experimentálního vládnutí do značné míry odpovídá fungování OMK. Druhá část teoretického rámce se pokoušela o usazení OMK na škále soft law. OMK není jediným způsobem, kterým soft law funguje, ale jedná se o významného zástupce soft law.

Použití OMK s sebou přináší pozitiva a negativa. Pozitiva, která zvyšují kvalitu a potenciál OMK, lze v prvé řadě rozlišit mezi kvalitativními a kvantitativními aspekty. Kvalitativní aspekty zahrnují vzájemné učení a sdílení dobré (nejlepší) praxe. Právě tyto mají potenciál z dlouhodobého hlediska měnit nastavení politik členských států – jako příklad nám může sloužit například vytvořený koncept flexikurity. Z kvantitativního hlediska pak považujeme za velmi důležité zmínit vytváření konkrétních cílů, indikátorů, pravidelný monitoring a benchmarking. Právě tyto aspekty by měly členské státy vést k tomu, aby se neustále přibližovaly evropskému ideálu (stanovenému kritérii EK).

Mezi další pozitiva můžeme zahrnout především schopnost zahrnout odlišnost jednotlivých členských států a v rámci procesů učení jim dát prostor, aby mohly postupně dosahovat stanovených cílů. OMK jim umožňuje ve stanovených limitech pomocí vlastních nástrojů dosahovat společných cílů, což je výhodné, protože státy nejsou nuceny k použití pouze „jediné cesty“, což vede k lepšímu přijetí změn.

Zahrnutí zájmových skupin a velkého množství aktérů v průběhu celého procesu OMK je další předností. OMK tak podporuje deliberaci napříč členskými státy a napříč různými úrovněmi (nadnárodní, národní, regionální). Zájmové skupiny tak mají možnost se snáze a přímo zapojovat, a proto jsou následně i ochotnější více internalizovat domluvené dohody, dodržovat je a také vynucovat jejich dodržování na členských státech. OMK je pro zájmové skupiny i velmi výhodná, protože je ve vyšší míře zapojuje do vládnutí.

Mezi negativa a překážky, jež brání v silnějším použití OMK, patří v prvé řadě nevymahatelnost závazků stanovených OMK. Právě neukotvenost OMK v primárním právu vede k nevynutitelnosti závazků. EU tak ve své podstatě nemá žádný existující mechanismus (kromě takzvaného naming & shaming), kterým by státy donutila k souladu se stanovenými cíli a k aktivitě.

Druhým důležitým aspektem je princip subsidiarity, který může být vnímán jako porušovaný, protože se jedná o oblast, ve které mají největší slovo členské státy a ve které není vhodné využívat koordinační přístup EU. EK však využívá OMK, protože jí umožňuje alespoň částečně se angažovat v oblastech, jež jsou jinak pod plnou správou členských států.

S předchozími dvěma negativy souvisí i nedostatečné vymezení OMK v primárním právu. Právě tento aspekt nejvýrazněji omezuje její širší aplikovatelnost v praxi. Po úspěchu z oblasti zaměstnanosti totiž EK velmi podporovala široké použití OMK. To však narazilo na odpor členských států s ohledem na nedostatečné zakotvení v primárním právu. Právě tento odpor je následně důsledkem nižší efektivity OMK v oblastech, do kterých se následně rozšířila.

Celkově je OMK nástrojem, jež umožňuje široké zapojení a je proto vhodnou alternativou k tradičním způsobům vládnutí. Její použití bude v budoucnosti pravděpodobně narůstat a bude se tak stabilněji ustanovovat na poli evropského vládnutí. S jejím častějším použitím však můžeme očekávat nárůst diferenciací jednotlivých variant OMK. Ty budou častěji reflektovat specifika jednotlivých oblastí, přičemž zapojení jednotlivých členských států bude od této definice závislé.

Literatura

- ABBOTT, Kenneth W., KEOHANE, Robert O., MORAVCSIK, Andrew, SLAUGHTER, Anne-Marie, SNIDAL, Duncan (2000): The Concept of Legalization. *International Organization*. Vol. 54. Issue 3. Legalization and World Politics. Str. 401–419
- ABBOTT, Kenneth W., SNIDAL, Duncan (2000): Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*. Vol. 54. Issue 3. str. 421–456
- ALLERKAMP, Doreen (2009): Intergovernmentalism, reloaded. The Transformative Power of 'Intergovernmental' Council Policy-Making. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/33017/2/Allerkamp._Doreen.pdf (citováno 2015-05-29)
- Bílá kniha o vládnutí (2001): *Eur-lex.eu*. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A10109> (citováno 2016-02-13)
- BELLING, Vojtěch (2012): Unitární. vs. kooperativní model vládnutí v EU? *Současná Evropa*. Číslo 2. str. 105–133
- BLAHOŽ, Josef (2004): Koncept procesu vládnutí v Evropské unii. *Aplikované právo*. Číslo 2. Dostupné z: <http://www.aplikovanepravo.cz/clanky-pdf/12.pdf> (citováno 2015-05-29)
- BÖRZEL, Tanja (2012): Experimentalist governance in the EU: The emperor's new clothes?. *Regulation & Governance*. Volume 6. Issue 3. str. 378–384.
- COHEN, Joshua, SABEL, Charles (1999): Directly-deliberative polyarchy. Dostupné z: <http://www3.law.columbia.edu/sabel/papers/DIRECTLY-DELIBERATIVE%20POLYARCHY.pdf> (citováno 2015-05-29)
- Doporučení Rady (2015): *Ec.europa.eu*. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_czech_cs.pdf (2016-02-13)

- Europa (2015): Community, Intergovernmental methods. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:community_intergovernmental_methods (citováno 2015-04-30)
- European Commission (2014): The Europe 2020 Poverty Target: Lessons learned and the way forward. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=88&eventsId=994> (citováno 2016-02-13)
- EUROSKOP (2015): Nadnárodní a mezivládní metoda rozhodování. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/288/sekce/m-n/> (citováno 2015-05-29)
- LAJH, Damjan, ŠTREMEL, Urška: Exploiting the Potential of the Open Method of Coordination in Slovenian Education Policy. *Sociologický časopis*. Vol. 47. No.3. Dostupné z: http://sreview.soc.cas.cz/uploads/8d8180d9dd54d0e1e960f487172659dc1d750f70_LAJHsoccas2011-3-bo-4.pdf (citováno 2016-02-13)
- MAJONE, Giandomenico (2005): Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth. Oxford: Oxford University Press.
- SABEL, Charles, ZEITLIN, Jonathan (2010): Learning from the difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. In: Sabel, Charles, Zeitlin, Jonathan (eds.): *Experimentalist governance in the European Union: towards a new Architecture*. Oxford: Oxford University Press. str. 1–28
- Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (citováno 2015-05-29)
- Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (citováno 2015-05-29)
- SONG, W. (2011): Open method of coordination and the gloomy future of social Europe. *AsiaEurope Journal*. Vol. 9, Issue 1. str. 13–27
- ter HAAR, B.P. (2008): Open Method of Coordination: A New Stepping Stone in the Legal Order of International and European Relations. *Nordic Journal of International Law*. Vol. 77. str. 235–251
- TERPAN, Fabien (2014): Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law. Dostupné z: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911460/document> (citováno 2015-05-29)
- TRUBEK, David M., COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark (2005): „Soft Law“, „Hard Law“ and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002*. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=855447 (citováno 2015-05-29)
- WALLACE, Helen (2010): An Institutional Anatomy and Five Policy Models. In: Wallace, Helen, Pollack, Mark A., Young, Alasdair R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. 6th Edition. Oxford: Oxford University Press. Str. 69–104