

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008
(<http://www.ochrance.cz/documents/doc1239792209.pdf>).

Stenoprotokol jednání Federálního shromáždění Československé federativní republiky ze dne 18. července 1990 (<http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/005schuz/5005003.htm>).

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96
(www.nalus.usoud.cz).

Ústavní soud: Historie ústavního soudnictví
(<http://www.usoud.cz/pages/historie.html>).

Beate Neuss

Rozšiřování a prohlubování: Východiska z cílového konfliktu¹

1. Co dál s prohlubováním a rozšiřováním?

Problém, jak by se dalo rozšíření a prohloubení zvládnout zároveň, doprovázel proces evropské integrace od samého začátku. Velká Británie požádala o přijetí v roce 1961, od roku 1973 došlo k rozšíření Evropského společenství v několika etapách – poslední velká vlna proběhla v letech 2004–2007. Zatímco rozšíření bylo úspěšně praktikováno, nezbytné prohloubení zůstává stále stranou.

V současné době se ale zdá, že EU je už z rozšiřování „unavená“. A zda budou v dohledné době do EU přijaty další státy coby její plnohodnotné členské země, zatím není jisté. Ve Francii musí být od roku 2007 vstup každého nového členského státu schválen v referendu. Některé potenciální členské země Balkánu nebo i Turecko s sebou z pohledu členských států EU přinášejí problémy v politické nebo ekonomické oblasti. Prohloubení Unie se stává ještě problematičtější. V Polsku a České Republice závisela ratifikace Lisabonské smlouvy dlouho na podpisu prezidenta. Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu o průvodním zákonu Lisabonské smlouvy² zužuje pravomoci spolkové vlády, protože soud zdůrazňuje svoje vlastní kontrolní pravomoci. Zdá se,

1) Z němčiny přeložila Bohuslava Golčáková.

2) Rozsudek 2. senátu ze dne 30. června 2009, Spolkový ústavní soud, 2BvE 2/08.

že dvě desetiletí po pádu železné opony logika evropské integrace stojí až za národním sebezachováním – ačkoli právě sebezachování je ve 21. století v podmínkách globalizace dosažitelné jen v rámci dynamické evropské politiky. Tento zdánlivý paradox platí jak pro malé, tak i pro velké evropské státy stejnou měrou.

Otázka „Jak dále s Evropou?“ vyvolala prudkou debatu německé veřejnosti, způsobenou nejen neúspěšným irským referendem. S ohledem na dosavadní vývoj procesu rozšíření a prohloubení Unie se nabízí otázka, za jakých podmínek by obě snahy mohly být popohnány vpřed. Ze zkušenosti vyplývá, že jen diferencované členství a diferencované spojení, jako například „privilegované partnerství“ (CDU/CSU) nebo „modulované členství“ (ministerstvo zahraničí), umožňují přijetí dalších členských států a další prohlubování. Myšlenky o flexibilním členství nejsou nové. Proto je nejvyšší čas bilancovat, jaké podoby „evropského jádra“ nebo diferencované integrace jsou již aplikovány, jaký prospěch mají pro integraci a zda by jiné formy integrace nemohly být prospěšné pro nové výzvy či rozšíření.

Termín „evropské jádro“ je spojen se jmény Wolfganga Schäubleho a Karla Lamersa, kteří jej zavedli v roce 1994. Zapomíná se však, že „evropské jádro“ na začátku integračního procesu již existovalo! Jednalo se o skupinu států, která se v roce 1950 kvůli bezvýslednosti diskuze o ústavě, přetrvávající od roku 1947 v evropském hnutí a od roku 1949 v Evropské radě, rozpadla, aby překonala slabou spolupráci států v Evropské radě, kvůli které nebylo možné zvládnout výzvy dané doby (Schneider, 2004: 12). Šest zakládajících států Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) a později Evropského hospodářského společenství (EHS) a Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) se rozhodlo pro vytvoření „evropské politické autority s omezenými funkcemi, ale skutečnou plnou mocí“ (Lipgens, 1986: 279). Ale i v tomto vytčeném úkolu tkví až dodnes mučivý rozpor: „omezené funkce“ poukazují spíše na volnější spojení (unie), „skutečná plná moc“ na federalizaci.

Nutné je zodpovědět následující otázky: Jaké koncepty existují, aby bylo možné nehlédě na zvyšující se počet členských států a narůstající heterogenitu dosáhnout prohloubení? Existuje potenciální jádro Evropy? Lze mluvit o avantgardě proměnlivých států? Jaký dopad by mohla mít Lisabonská smlouva? Jaké šance a jaká nebezpečí vyplývají z postupu členských zemí EU?

2. Rozšiřování a prohlubování jsou neslučitelné

Je zřejmé, že Evropská unie s 27 členskými státy je nesrovnatelná s Evropským společenstvím s 12 členy, o Evropském hospodářském společenství se šesti členskými státy už ani nemluví. Od prvního rozšíření v roce 1973 heterogenita společenství rychle narůstala a stále gradovala. Ovšem již jednání o Amsterodamské smlouvě a o Smlouvě z Nice ukázala, že výrazná časová prodleva od konce konfliktu mezi Západem a Výcho-

dem měla za následek nejen strukturální změny ve střední a východní Evropě, nýbrž měla i dalekosáhlý dopad na EU. Ještě nikdy nebyla Unie tak nehomogenní a rozmanitá z hlediska geografického, hospodářského, společenského, kulturního, z hlediska politické tradice a politických zkušeností. Do Unie v současné době patří velké a malé, bohaté a chudé, nové a staré členské země s nejrůznějšími zájmy, potřebami, schopnostmi i nedostatky a – v neposlední řadě – i postoji ke státní suverenitě. Prohlubování evropského sjednocovacího procesu je proto stále komplikovanější.

Od uzavření Maastrichtské smlouvy v roce 1993 nebyly zaznamenány žádné výrazné integrační posuny, nehlédě na silné vědomí, že institucionální struktury EU neodpovídají vnitřním a vnějším potřebám a v žádném případě nejsou dimenzovány na další členské země. Pokud bylo možné po uzavření Maastrichtské smlouvy při 15 členských zemích dělat jen malé krůčky vedoucí k prohlubování, odkud by se mohla vzít síla na odstranění deficitů při dvaceti sedmi nebo dokonce více výrazně rozdílných členských zemích? Za takovéto situace zeslábl i německo-francouzský hnací motor. Jednání v Amsterdamu a Nice, stejně jako neúspěch evropské ústavy dokazují, že EU neměla dost sil, aby táhla 15 členských států a 12 přistupujících zemí stejným směrem. Lisabonská smlouva je sice potěšitelným pokračováním institucí a politických oblastí, ale za nadějemi, které byly spojovány s evropskou ústavou, silně zaostává. Kolotoč rozšiřování není ještě u konce.

Po členství v EU touží Island. Nárok na členství v EU vzniká i Turecku a balkánským zemím, pokud splní kritéria. Samotná EU považuje další rozšiřování za reálné. Lze říci, že EU je klubem s magnetickými vlastnostmi: státy, které bezprostředně sousedí s členskými zeměmi EU, se chtějí stát rovněž jejími členy. Očividně již jen možnost budoucího členství je dostatečnou motivací pro přiměřený vývoj a následně reformní snahy. Budoucí členství je spojeno s požadavky na provedení reformu a zároveň nabízí materiální odměny a sankce. Výsledek je však poněkud problematický: Během posledních pěti let do EU vstoupilo dalších 12 států. Na rozšíření nebyla připravena ani EU a ani všechny nové členské země nebyly dostatečně připraveny na členství. Předčasné přijetí Bulharska a Rumunska reformní úsilí neposílilo, jak se očekávalo, nýbrž ochromilo.³ EU dostala za vyučenou, že transformace členské země musí být ukončena ještě před jejím vstupem do Unie.

Od roku 1981 byla na prvním místě vždy stabilizace členských zemí z hlediska bezpečnostně-politického a demokratického. Ale i když má být v budoucnosti přípra-

3) *Commission of the European Communities: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009), 402 final, 22. 7. 2009; Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on Progress in Romania and the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009) 401 final, 22. 7. 2009.*

venost zemí na vstup do EU jednoznačně prokázána, nebylo by příliš reálné očekávat, že se EU vzdá své klasické evropské bezpečnostní strategie – nabídky členství v EU. EU se bude i nadále rozšiřovat i za cenu vlastní koherence. Za jedno desetiletí by počet členských zemí Unie mohl výrazně překročit číslo 30. Heterogenita EU bude tedy i nadále narůstat. Už nyní je však jasné, že rozšiřování a prohlubování nejsou slučitelné, každopádně ne tehdy, pokud je prohlubování chápáno jako cíl pro všechny.

3. Odstupňovaná a diferencovaná integrace jsou v Evropě běžné

První krize evropské integrace – „politika prázdné židle“ francouzského prezidenta de Gaulla – byla způsobena otázkou suverenity. Když se Evropské společenství po letech krize a stagnace chystalo přijmout Velkou Británii a další státy, nechal si Londýn zaručit Paříží, že zůstane zachován lucemburský kompromis (princip jednomyslnosti). Nehledě na to Evropské společenství vyhlásilo na konferenci v Haagu v roce 1969 za cíl prohloubení integrace. Již tehdy nedosažitelné heslo znělo „Prohloubení a rozšíření“. Heslo, které se stalo pro Evropu věčným. Projevilo se i to, co bylo patrné již od krize 1965–1966: evropské státy nemohly kvůli rozdílným představám o státní suverenitě, hloubce a cíli integrace vykročit společně a současně vpřed. Ralf Dahrendorf vyšel v roce 1973 z toho, že pokrok je možný pouze v Evropě „à la carte“ (srov. Dahrendorf, 1973: 73; 1979).

Tím začal myšlenkový odklon od základního principu smluv Evropského společenství, a sice že stejné právo platí pro všechny a musí být zároveň akceptováno a uplatňováno na všechny. Tento princip už v praxi neplatil. Od začátku 70. let opakovaně docházelo k suspendování společného práva pro některé členské země, které nemohly plnit požadavky Unie. Itálii byla přislíbena zvláštní opatření v oblasti hospodářské a finanční politiky, protože nebyla schopna čelit konkurenci. Nové členské země získaly přechodná opatření. Pro Velkou Británii sice nebyla pravidla financování společného trhu změněna, po dobu více než 30 let jí však byla poskytována sleva. V obou případech by se dalo mluvit dokonce o regresi integrace. Protože byla zdůvodňována přechodnými nesnáze – v případě Itálie tomu tak opravdu bylo –, nejednalo se o otázku rozdílných integračních cílů. Ovšem potenciál a pracovní angažovanost nepostačovaly, aby bylo možné stejné právo aplikovat na všechny členské země. Požadována byla „elastičnost místo strnulosti“ (Schneider, 2004: 19).

Od té doby jsou předmětem diskuze koncepty diferencované integrace. Jedním z těchto konceptů je koncept „vícerychlostní Evropy“, který představil Willy

Brandt v Tindemanově zprávě z roku 1975, která navrhovala reformu Evropského společenství.⁴

Mezitím se objevily četné pojmy, charakterizující rozdílné postupy v diferenciačním procesu: vedle „vícerychlostní Evropy“, popř. „dvourychlostní Evropy“, pojem „odstupňovaná integrace“, „Evropa soustředných kruhů“, „L'Europe a la géometrie variable“, „L'Europe „à la carte“, „jádro Evropy“, „avantgarda“, „gravitační centrum“ a „pionýrská skupina“, „diferencovaná“, popř. „flexibilní integrace“ a konečně termín Lisabonské reformní smlouvy – „posílená spolupráce“. Kolik potu musela tato rozmanitost terminologie stát evropské myslitele!

K další integraci nemůže být nucena ani jedna z členských zemí Unie. V EU platí suverénní rozhodnutí o tom, jaké kroky jsou nesené všemi členy. Nicméně země svolně s integrací nesmějí být blokovány – možnost, jak tyto země neblokovat v integraci, nabízejí následující koncepty. V podstatě lze diskutovat o třech základních modelech:

1. „Víceychlostní Evropa“. Hlavní myšlenka tohoto konceptu spočívá v tom, že všechny státy chtějí, popř. musejí dosáhnout stejného integračního cíle. Ne všechny tyto země jsou však tohoto cíle schopné dosáhnout současně, a to především z důvodů hospodářské produktivity, a dále z důvodu politické proveditelnosti (Schäfer, 2007: 497). Skupina několika států přejímá dočasnou hlavní roli, stává se hnací silou a pohání integrační proces vpřed. Pro slabší členské státy je vyjednáno přechodné období, během kterého mohou dohnat svoje deficity. „Členským zemím není přiznáváno právo na principiálně odlišné integrační cíle, nýbrž pouze na dočasné prodloužení...“ (Schäfer, 2007: 497).

2. „Jádro Evropy“, „Evropa soustředných kruhů“ nebo „géometrie variable“. Tento koncept vychází ze skupiny členských zemí, které jsou již úzce integrovány a jsou zapojeny do všech nepovinných integračních projektů. Státy s nižším stupněm integrace jsou soustředěny kolem tohoto jádra, které je připraveno v procesu prohlubování postupovat vpřed. Obvykle byla tímto evropským jádrem myšlena skupina šesti zakládajících zemí Evropského hospodářského společenství. Základní myšlenka spočívá v tom, že jádro vytváří proud, který slabší země postupně vtahuje do hlubší integrace. Z toho vychází i dokument W. Schäubleho a K. Lamerse (Schäuble; Lamers, 1994).

4) Už v roce 1974 použil Willy Brandt pojem „odstupňovaná integrace“ a popisoval ji následovně: „V žádném případě se nemůže jednat o odpojení, nýbrž musí jít o zachování společného rámce a posílení společné střechy“. Vystoupení předsedy SPD Willyho Brandta v Paříži, 19. 11. 1974 (výťah), In: EA 1/1975, str. 33nn.

Protože byl návrh z roku 1994 zaměřen na vybudování důvěry k měnové unii, která měla být vytvořena, a její stabilizaci, vyčlenili nejprve tyto dva politici Itálii z jádra, v neposlední řadě z vnitropolitických důvodů, neboť důvěra v líru nebyla v tu dobu právě nejsilnější. Tvrdé jádro „musí být samozřejmě zapojeno nejen do všech politických oblastí, ale kromě toho i společně znatelněji jednat ve prospěch společenství než ostatní členské země a navrhovat iniciativy sloužící dalšímu rozvoji Unie“ (Schäuble; Lamers, 1994: 5). Tvrdé jádro nesmějí jiné členské země blokovat právem veta. Joschka Fischer model „jádra Evropy“ dále propracoval až do podoby avantgardy, která by mohla být chápána jako nadnárodně-federální skupina mimo EU. Země tohoto „gravitačního centra“ jsou v ideálním případě členskými zeměmi EU – smlouva ve smlouvě, kde se mluví jedním hlasem (Fischer, 2000: 9). Tato z hlediska právního od EU odpoutaná avantgarda by měla pro dosažený evropský integrační proces převratné důsledky.

Kolem tohoto kruhu se nacházejí státy vždy s menším integračním potenciálem, které se do procesu integrace zapojují, jakmile jsou jejich problémy vyřešeny a jsou na integrační proces připraveny. Kruhy jsou pojímány z hlediska funkčního, nikoho geografického a mohou dokonce přesahovat rámec EU. Jako kruhy tak mohou být chápány například Evropský hospodářský prostor, Evropská rada nebo Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Na rozdíl od konceptu „vícerychlostní Evropy“ je zde myšleno nejen na dočasnou toleranci rozdílů, nýbrž i na trvale odlišnou integrační schopnost různých skupin členských států.

Evropská měnová unie je názorným příkladem aplikace několika modelů diferencované integrace: Všechny členské země EU i přistupující země musejí projevit ochotu vstoupit do měnové unie. Účastníci se musejí kvalifikovat svými schopnostmi. Skupina již kvalifikovaných členských států kráčí v čele a vytváří v roce 1999 Euro.⁵ Další státy k měnové unii přistupují, jakmile dosáhnou určitého stupně svého rozvoje. Jako příklad lze uvést Řecko, které přistupuje k měnové unii v roce 2001, Slovinsko (2007), Maltu, Kypr (2008) nebo Slovensko (2009).

Koncept „jádra Evropy“, popř. „avantgardy“ byl příležitostně používán jako výstražný prostředek k vytváření nátlaku na vzpírající se členské země

5) Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992, Zpráva o konvergenčních kritériích podle článku 109j Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, čl. 102–109.

a k poskytování výhod.⁶ Jádro Evropy evokuje i nadále myšlenku první a druhé ligy, prvořadých a druhořadých členských zemí. Když nebyla Evropská rada schopna ujednotit se na ústavě, Joschka Fischer v jednom vládním prohlášení před spolkovým parlamentem výhrůžně prohlásil: „Neodvratně by tím byl předurčen vývoj Evropy různých rychlostí a různých jader.“⁷

3. Model „Evropa à la carte“ nebo „flexibilní integrace“ vychází ze selektivní integrace, při které se členské země v konečném důsledku rozhodují, zda se chtějí zapojit do prohloubení nebo zůstat trvale v pozadí, neboť nesdílejí integrační cíl. Příkladem může být výjimka Velké Británie a Dánska v měnové unii. Zvláštní opatření pro obě členské země se stalo po neúspěšných referendech o Maastrichtské smlouvě v obou státech nezbytnou a jedinou možností, jak zabránit tomu, aby smlouva vstoupila v platnost. Opatření bylo spojováno s nadějí, že, jak uvedl svého času Jean Monnet, Velká Británie bude Unii následovat, pokud bude integrace úspěšná. Naděje byla vkládána do působení dostředivých sil v rámci Evropy. Dnes – 10 let po zavedení měnové unie – je zřejmé, že výjimka pro Londýn a Kodaň na delší dobu je zcela jasná, přestože je úspěch Euro nepochybný a v době světové finanční a hospodářské krize Euro dokazuje své přednosti.

Mluvíme-li o euru, máme zdánlivě co do činění se členskými zeměmi („Ins“), přistupujícími zeměmi („Pre-ins“) a stálými nečlenskými zeměmi („Outs“). Realita je ovšem mnohem složitější: Tři modely představují v evropské skutečnosti manželský trojúhelník. Švédsko by bylo schopné zavést euro, od jeho zavedení se však distancuje a EU toto rozhodnutí toleruje. Tímto Švédsko formálně neplní kritéria členské země a obchází členství. Zatímco je Velká Británie členskou zemí s formální výjimkou, Švédsko je členskou zemí s neformální výjimkou a představitelem Evropy „à la carte“. Kromě toho se setkáváme s členskými i nečlenskými zeměmi EU, které svoje kurzy váží na euro, přejímají peněžní politiku Evropské centrální banky a tím jsou de facto členy měnového prostoru – aniž by se ovšem mohly spolupodílet na rozhodnutí. K takovým zemím patří Švédsko, Dánsko a nové členské země, stejně jako Bulharsko ještě před svým vstupem do EU (Herz; Hild, 2007: 505).

Překrývání se různých koncepcí je obzvláště markantní na postoji k jednotné evropské měně, ale i v jiných oblastech dochází již po léta k prohlubování spolupráce jak

6) Například při jednání o Jednotném evropském aktu a vládních jednáních o ústavní smlouvě.

7) Prohlášení spolkového ministra zahraničí Joschky Fischera před spolkovým parlamentem dne 11. prosince 2003, cit. podle: *Das Parlament*, 15. 12. 2003, str. 17.

podle modelu „vícerychlostní Evropy“, tak i podle modelu „diferencované integrace“. Schengen vznikl v roce 1995 mimo rámec Evropského společenství a byl integrován až do Amsterodamské smlouvy. Schengenský prostor je dalším příkladem klubu v klubu. Pro členství v tomto klubu je nutné nejprve prokázat určité schopnosti, aby mohlo dojít k úplné participaci; pohraniční kontroly musejí dosahovat určité kvality. Zvláštností je, že se do schengenského prostoru v plné míře a na právním základě zapojily i nečlenské státy EU jako například Island, Norsko a Švýcarsko, zatímco Velká Británie, Irsko a Dánsko převzaly jen některé části dohody.

Od uplatňování Charty základních práv EU je na dobu neomezenou osvobozena Velká Británie, Dánsko a Polsko. Příkladem prohloubení je i Sociální charta. Londýn se k ní sice nejprve nepřipojil, ale Tony Blair ji později pro svoji zemi přece jen přijal. Rovněž Evropská bezpečnostní a obranná politika byla zahájena jen malou skupinou členských zemí a dodnes do ní nejsou všechny členské země zapojeny. Zdá se, jako by stranou od starého nadnárodního smluvního jádra – vnitřního trhu – musely být nové komplexy prohloubení vytvářeny nejprve mimo smlouvy a až poté ve skupinách prosazovány. Dosažení pokroku v integračním procesu ve smyslu hlubší spolupráce s odsunem suverenity s cílem vyhovět velkým novým výzvám globalizace a vnějšímu ohrožení, je v rámci EU s 27 členskými státy nereálné. Pokroku je možné dosáhnout pouze prostřednictvím různých modelů prohloubení spolupráce. Narůstající vágnost termínů – počínaje jádrem Evropy až po flexibilní integraci a posílenou spolupráci – svědčí o poklesu stukturovanosti procesů prohloubení.

4. Jádro existuje – ale je „roztřepené“

Obraz integrující se Evropy je tudíž velice rozmanitý a chvílemi málo přehledný. Nemáme ale přece jen co do činění s jádrem Evropy, tak jak jej chápají Schäuble a Lamers, či s avantgardou, tak jak ji vidí Joschka Fischer? V obou případech se jedná o úplné zapojení šesti zakládajících států do všech oblastí prohloubení, přestože ne všechny se jej účastnily od úplného počátku. Itálie nebyla zapojena do bezpečnostní a obranné politiky. Výjimku představuje rovněž Průmská dohoda o zintenzivnění bezpečnostně-politické spolupráce uvnitř Unie, kterou nepřijala Itálie, Rakousko a Španělsko se k dohodě připojily. Průmská dohoda je stejně jako Schengenská dohoda příkladem posílené spolupráce nejprve mimo smlouvy (Kietz; Maurer, 2006). V budoucnosti se bude avantgarda, která se odlišuje od zakladatelských států, objevovat určitě častěji.

Hlavními mysliteli a motorem integrace byly ve všech případech Německo a Francie. Německo-francouzské vztahy se ovšem poněkud zkomplikovaly: Francie zatím stále ještě nenašla svoji roli v Evropě, která je stále silněji pod vlivem Německa a rozšiřuje se na Východ. Onu „pocitovanou významnou moc“ Francie hledá v krystalických bodech, zajišťujících jí politické přednostní postavení – jedním z těchto projevů byl

návrh na vytvoření Středomořské unie. Německo však ještě nelze chápat jako zemi, která by byla natrvalo v této své ústřední úloze zakotvena a ostatními státy akceptována. Tato situace vede k rozmlíškám mezi oběma vládami, jejichž negativní dopad na Evropu byl znatelný během procesu v Nice. Ani za prezidentství N. Sarkozyho není strategický soulad mezi oběma státy bezproblémový; zcela zřetelné to bylo na vztahu k Rusku, na postoji k Číně a ve středomořské politice. Motor vynechává a oslabuje jádro Evropy. Navíc je cesta prohloubené integrace v rámci EU – dvě desetiletí po sjednocení Německa – kritizována nejen Spolkovým ústavním soudem, ale zároveň i ztěžována bavorskými politiky. Blížkost zakládajících států k sobě navzájem a ochota – jak uvádějí Schäuble a Lamers – „společně znatelněji jednat ve prospěch společenství“ (Schäuble, Lamers, 1994: 5) bude v budoucnosti nezbytná, pokud chce Evropa přežít 21. století. Nezbytné je vzhledem k ožehavé rovnováze obou států rovněž i to, aby oba státy – Německo i Francie – spolupracovaly na integračních projektech. V opačném případě by zajisté docházelo k blokádám a neúspěchům.

Které členské země by mohly být ještě zařazeny do jádra Evropy? Joschka Fischer navrhl kdysi jako avantgardu tzv. skupinu Euro-11. Tato skupina šla v čele v „technické“ sféře, ovšem v politické oblasti je tato skupina méně koherentní a nesdílí všechny integrační oblasti. Jako skupina Euro-16 už tato skupina nemůže být považována za politicky dostatečně koherentní, aby jako jádro nebo avantgarda posouvala integraci vpřed a působila jako gravitační centrum. Otázkou tedy zůstává, jaké země lze již nyní nebo v blízké budoucnosti považovat za jádro: uvažovat bychom mohli o Španělsku, Portugalsku a Rakousku, v budoucnosti o zemích střední a východní Evropy, ve kterých však v poslední době dochází k rychlým změnám vlády a tím pádem až k příliš velkým proměnám evropské politiky na to, aby mohly být tyto země považovány za jádro. Nicolas Sarkozy je zastáncem začlenění Španělska a Velké Británie do jádra Evropy. Nelze ale říci, že Londýn by za Gordona Browna nebo Davida Comerona byl do srdce Evropy zakotven silněji než za Tonyho Blaira.

Evropa 21. století již není Evropou poloviny minulého století, v níž si jádro Evropy mohlo na zcela prázdné ploše s novou politickou konstrukcí podmanit novou oblast. Podmínky pro jádro Evropy jsou také naprosto jiné než byly v 90. letech 20. století. V dnešní době existuje komplexní systém závazků, *acquis communautaire*, jejichž ztráta by měla negativní dopad na blahobyt, význam a stability Evropy.

Již budování výhrůžné kulisy „jádra Evropy“ vedlo k nasazení protikoalic. Polsko a Španělsko podnikly první kroky v konfliktu ohledně politiky s Irákem v roce 2003. Opodál stojící členské země EU interpretovaly myšlenky o jádru Evropy jako pokus vnutit EU direktivu, nebo dokonce jako pokus o budování nové hegemoniální politiky. Tato politika měla být explicitně a trvale překonána v roce 1950 nadnárodními evropskými strukturami. Zvláštní skupina v rámci EU s vlastními integračními formami, a dokonce i – na návrh Joschky Fischera – vlastními institucemi, by u ostatních členských zemí vyvolala obvyklou alergii na „direktivu“ a strach z marginalizace. Uvedme jako pří-

klad důsledky pro německo-polské vztahy, pokud by Německo bylo součástí formálního jádra a Polsko by se nacházelo vně tohoto jádra.

Reformní smlouva připouští vystoupení z EU. Teoreticky by bylo možné odštěpení určité skupiny členských zemí od Unie a založení nového společenství. Pomíne-li otázku, zda by toto bylo pro státy z hlediska vnitřní politiky vůbec realizovatelné, zda by tento čin neztráskotal už na novém vyjednávání o stavu integrace, tento scénář nové unie není reálný, v lepším případě představitelný v rámci rozšířené a roztřepené, zároveň zcela blokové EU v mezinárodní tísní. Nejen nové členské země by mluvily o „dvoutřídní Evropě“, zejména pokud by se tradičně směrodatné členské země zřejmě nacházely mimo toto jádro. Pokud však uvážíme problémy spojené s prosazováním evropských smluv, můžeme konstatovat, že by toto jádro nemělo sílu politicky vybudovat svoji vlastní organizaci, tuto poté řídit a zároveň coby gravitační centrum udržet pohromadě EU a tuto táhnout s sebou.

Pravděpodobným důsledkem by byly „vyrovňovací koalice“ s ničivými dopady na evropskou politiku, na důvěru uvnitř společenství a solidaritu. Založení nového společenství mimo rámec EU by uvrhlo Evropu do krize, protože by ztráskotalo stabilní společenství, které bylo s velkým úsilím budováno v průběhu posledních 50 let. EU potřebuje magnet, nacházející se uvnitř Unie, aby bylo něčím více než jen zónou volného obchodu či Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Ve svém důsledku by cena za vytvoření nového společenství byla příliš vysoká. Nepřineslo by zisk, ale jen ztrátu. Důsledkem by bylo oslabení stability EU a její degradace. Existence jiné formy než jen pevně daného „roztřepeného“ jádra není možná.

5. Ústava o formě prohloubení nebude (ještě dlouho) existovat

Úvahy o užší spolupráci jádra byly od roku 1994 spojené nejen s představou vytvoření akceschopnější, koherentnější a političtější unie, ale i s představou vytvoření evropské ústavy, která by definovala evropskou finalitu. Wolfgang Schäuble a Karl Lamers zmiňují ve svém prvním dokumentu z roku 1994 nezbytnost „dokumentu podobného ústavě“; při novém výkladu svých myšlenek v roce 1999 explicitně požadují ústavu (Schäuble; Lamers, 1999: 4). Stejně tak Joschka Fischer ve svých úvahách na Humboldtově univerzitě v roce 2000 vychází z toho, že avantgarda je ochotna k zásadnímu federálnímu přetvoření institucí EU a na základě „smlouvy ve smlouvě“ v EU o to usiluje. Tato „smlouva ve smlouvě“ je „jádro ústavy“ (Fischer, 2000: 6).

Dvakrát za posledních 25 let by se dalo mluvit o posunu směrem k evropské ústavě: V roce 1984 Evropský parlament předložil ústavní dokument, který byl, aniž by vyvolal větší pobouření, „odložen do šuplíku“. O 20 let později předložil ústavní konvent další návrh evropské ústavy, který po letech angažované a vzrušené diskuze a klidu, označovaného jako „reflexní fáze“, ztratil na vážnosti. Stojí za povšimnutí, že i jádro za-

kládajících států vnímá integrační procesy jako úspěšné jen tehdy, pokud nejsou spojovány se smlouvami, které by na základě svého ústavního charakteru naznačovaly definitivní finalitu EU. Připravenost k prohloubení nelze při tak velkých locích z láhve označené etiketou „politická unie“ předpokládat ani při šesti zakládajících zemích, zvláště pokud je vázána na referendum: Maastrichtská smlouva byla přijata ve Francii jen těsně, ústavní smlouva neuspěla ve Francii a Nizozemí – dvou zakládajících členských zemích.

Lisabonská reformní smlouva byla pečlivě zbavena všech symbolů připomínajících státnost a ústavu – vlajky, hymny, úředního označení. Ze zkušenosti vyplývá, že ambice politiků jsou po takovýchto nezdarech na značné období omezeny. Nové snahy zatím nelze očekávat, protože počet chyb, které si politika může dovolit, je omezený. Zhruba již 60 let se Evropa snaží o ústavu a v současné době je málo pravděpodobné, že se vytvoří skupina, která ji bude chtít prosadit. Jelikož by při smlouvě mimo rámec EU – ať už s ústavním charakterem nebo bez něj, jak ji navrhuje Fischer – museli rozhodovat parlamenty a občané předpokládaného jádra Evropy, je obtížné si takový akt v blízké budoucnosti představit.

Nedávno se Evropa rozhodla pokračovat po tradiční přírůstkové cestě pomalých reform, nejprve zapojit všechny členské země a „finalité politique“ nechat opět otevřenou. Některá institucionální opatření Lisabonské smlouvy vycházejí poznamenáhu vstříc „příznivcům ústavy“. Možnost vystoupení z Unie na straně jedné a pravidla pro „posílenou integraci“ na straně druhé umožňují prohloubení, aniž by existoval plán, jak dosáhnout konečného cíle. Jasnější pravidla pro posílenou spolupráci a možnost zbavit se blokujeících zemí cestou trvalé výjimky naznačují, že prohloubení má i nadále šanci na graduální cestu, pokud by mohlo dojít ke konečnému zlomení irské blokády. Pro rezignaci na nadnárodní Evropu mimo rámec evropských smluv mluví i další důležité důvody: Pro bezprostřední budoucnost je důležité nenarušit proces ratifikace Lisabonské smlouvy.

Lisabonská smlouva nabízí některé institucionální novinky, jejichž dopad se teprve projeví. Bude nově upravené prezidenství vyžadovat připravenost k integraci? Nebo ji bude v některých zemích spíše brzdit? Jaký vliv budou mít rozšířená práva parlamentu? Dříve než se opět veřejně začnou odehrávat hry o ústavě, je nutné počkat na další vývoj.

6. Východisko: diferencovaná integrace – nadnárodní nebo mezivládní

Vývoj Unie ukázal, že hluboko zasahující první integrační kroky, které jsou rozhodující jak pro budoucí soudržnost, tak i pro legitimitu EU, mohou být učiněny jen některými státy. V této souvislosti je nutné zmínit Euro a Evropskou centrální banku a další nástroje, které přispívají jak k vnitřní, tak i k vnější bezpečnosti EU. Od EU se očekává, že bude

vystupovat jako efektivní globální aktér – její heterogenita ovšem brání tomu, aby mohly být rychle učiněny nezbytné kroky, například v otázkách bezpečnosti.

Reformní smlouva navazuje na Smlouvu z Nice a ve článku 10 nabízí „posílenou spolupráci“ jako nástroj prohloubení. Posílená spolupráce je možná v oblastech, které nespádají výhradně do kompetencí EU (například ne v oblasti vnitřního trhu) a může využívat orgány Unie. Hospodářská, sociální a územní soudržnost Unie nesmějí být touto spoluprací narušeny. Posílená spolupráce „je zaměřena na podporu uskutečňování cílů Unie, ochranu jejich zájmů a posílení integračního procesu. Je otevřena všem členským zemím“, pokud tyto plní „vždy dle daných okolností stanovená kritéria“.⁸ Členské země zapojené do posílené spolupráce a Evropská komise jsou povinny podporovat účast co možná největšího počtu členských států. Významná je ve článku 10 Lisabonské smlouvy myšlenka jádra nebo avantgardy, které jsou v rámci odstupňované integrace hnací silou a jsou zdrojem integračního proudu, který s sebou strhává další nebo všechny členské země. Evropské orgány – Evropská komise, Evropský parlament, Rada EU, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku – jsou o vývoji pravidelně informovány. Věrnost avantgardy Unii je garantována právně, stejně tak jako její kontrola evropskými institucemi.

Odvažní „pionýři“ jsou ale závislí na Evropské radě: Jejich prohloubená spolupráce je závislá na souhlasu Rady, který Rada udělí tehdy, pokud „zjistí, že cíle, o které je v rámci této spolupráce usilováno, nemohou být dosaženy Unii během zastupitelného časového období“.⁹ Ten, kdo je seznámen s časovými událostmi EU, jistě tuší formální delší krizové procesy, které musejí předcházet, dříve než je Rada ochotna vydat svůj souhlas. Definována je rovněž velikost avantgardy: devět států – tj. za současných podmínek třetina členských zemí – se musí sejít. Orgány EU se podílejí na rozhodnutí: V žádosti, která je předkládána Evropské komisi, musí být prohloubení zdůvodněno, následně Komise může předložit návrh Evropské radě. Rada a Evropský parlament musejí vyjádřit svůj souhlas.

Pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku – oblast, která je pro posílenou spolupráci obzvláště zajímavá – platí ztížená pravidla: žádost musí být směřována Evropské radě. Stanovisko ke koherenci záměru v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie musí zaujmout vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, Komise zaujímá stanovisko ke koherenci v ostatních oblastech. Evropský parlament obdrží zprávu, konečné jednomyslné rozhodnutí musí přijmout Evropská rada.

⁸ Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, čl. 280 c.

⁹ tamtéž, čl. 10, 2.

Tato pravidla se ostatně nijak závažně neliší od pravidel Smlouvy z Nice, která stanovila kvórum osm členských zemí. Doposud však tato pravidla nebyla aplikována. Dá se předpokládat, že se ani v budoucnosti nenajde dostatečný počet členských zemí, neboť až doposud byla avantgarda tvořena vždy menším počtem členských zemí. Z tohoto důvodu lze stejně jako v minulých letech očekávat prohloubenou spolupráci mimo rámec Smluv. Posílená spolupráce v rámci Smluv bude komplikovaná, neboť zasedání skupiny se účastní všechny členské země, i když nemohou spolurozhodovat. Ovšem členské země, které získávají kompletní informace a jsou do projednávání otázek zapojovány, by se bez pochyb mohly snadněji připojit k avantgardě. Tímto postupem se předchází případným námitkám o marginalizaci či diskriminaci.

Postup vpřed mimo rámec evropské smlouvy je viditelný z „Prümské dohody o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti“¹⁰, kterou uzavřelo sedm členských států EU v roce 2005 mimo rámec EU. Na posílenou spolupráci v rámci Smlouvy z Nice bylo rezignováno. Přesto však Prümská smlouva nevedla k rozštěpení EU, ke smlouvě se připojilo dalších deset členských zemí a ustanovení Prümské dohody jsou integrována do třetího pilíře Lisabonské smlouvy. Pro země, které uzavřely Prümskou dohodu, však i nadále zůstávají zachována vlastní práva, například policejní pronásledování. Z toho vyplývá, že i spolupráce mimo rámec EU může způsobit věst k prohloubení.

7. Diferenciace a flexibilita jako řešení procesu rozšíření EU?

V zásadě se zdá, že je EU v současné době jednotná: Nové členské země sice nejsou vítány, jsou ale v případě balkánských zemí chápány jako nepostradatelné, a sice z důvodu vlastní bezpečnosti a stability států. Nabízí se otázka, jakou podobu bude mít v budoucnosti spolupráce EU se sousedními státy. Je flexibilní integrace možností, jak připojovat státy jako Turecko a další potenciální kandidátské země na Východě a Jihu k euroatlantickému společenství, aniž by musela být Unie jejich plnohodnotným členstvím přetěžována a aniž by docházelo k dalšímu „roztažení, ztrátě identity a desintegraci“ (Maurer, 2007: 4)? Možností by bylo „privilegované partnerství“, „částečné členství“ nebo „modulované členství“.

Podobné formy spolupráce jsou už aplikovány: Bývalé státy Evropského sdružení volného obchodu (EFTA) sdílejí – až na několik výjimek – s EU vnitřní trh a mo-

¹⁰ Databanky státních poznávacích značek, výměna dat, analýza DNA, databanky, opatření k boji se zločinem, společné nasazení policejních jednotek, katastrofy, boj s terorismem, účastníci: Německo, Francie, Belgie, Nizozemí, Lucembursko, Španělsko, Rakousko.

hou se účastnit programů a politických projektů Unie. Turecko je jako jediná nečlenská země Unie součástí celní unie: v obou případech musel být přijat odpovídající *acquis communautaire*. Euro-mediteránní partnerství (EMP) s deseti středozezemními sousedy může být rozšířeno na veškeré politické oblasti. V současné době má toto partnerství podobu politické a bezpečnostně-politické spolupráce, dále spolupráce v oblasti hospodářské, finanční, sociální a kulturní. Do roku 2010 by měla být vytvořena zóna volného obchodu.

Tak by mohly být vytvořeny „v rámci odlišné politiky členských zemí moduly vyšší a nižší integrační schopnosti a ochoty k integraci“ (Maurer, 2007: 2), lišící se vždy podle států – například Turecko, další středozezemské země, Ukrajina nebo Gruzie. Další zapojení Turecka do Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP) a do Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP) coby členského státu NATO by bylo poměrně snadno realizovatelné.¹¹

Moduly částečné integrace nebo privilegovaného partnerství by musely poskytovat dostatečnou motivaci pro zřeknutí se komplexního členství. Motivací by mohla být odstupňovaná a podle oblasti flexibilní integrace s vlastními institucionálními strukturami, obzvláště pokud by pozdější plné členství zůstávalo otevřené.

Zapojení prvků odlišné integrace do procesu rozšiřování využívá postupu, který je již mezi členskými státy EU a nečlenskými státy v západoevropském prostoru aplikován.

8. Závěr

Velice rozdílná hospodářská, politická a technologicky-infrastrukturní situace v současných 27 členských zemích Unie nepřispívá k uskutečnění společných kroků skoro ve všech politických oblastech. Bez diferenciací není možné žádné prohloubení a žádné rozšíření! Také odstupňovaná integrace, v rámci které se všechny členské země mohou shodnout na jednom cíli s časově různou realizací, není příliš pravděpodobná. EU potřebuje hnací sílu několika členských států, které vykoučí jako první, jen tak lze dosáhnout hlubší integrace. V rámci Unie neexistuje žádné tvrdé a konstantní jádro, které by sdílelo veškeré dosavadní politické oblasti a provádělo veškeré prohloubení společně. Snad existují jádra v různých politických oblastech, kluby v klubu, která jsou shodná a integrační kroky podnikají nejprve mimo Smlouvu. Příležitostně jsou do činnosti zapojovány třetí státy.

11) Turecko již sdílí s EU Společné postoje, připouští využití zařízení NATO misemi, vedenými Unii, zapojilo se do vojenské mise *Concordia* v Makedonii. Hranice jsou připraveny čtít evropské bezpečnostní zájmy například v Iráku.

Tato pestrá Evropa (patchwork) je flexibilní. Znamená to, že je diferencovaná integrace účinným prostředkem proti stagnaci, která se projevila při problémech Lisabonské smlouvy? A možnost zabránit rozšiřování Unie tím, že bude umožněno částečné členství? Ano, neboť už dlouho se formální i reálné členství v mnoha případech rozpadá. Ostatně: diferencovaná integrace je nevyhnutelná, ale ne naprosto bez rizika:

1. V první řadě utrpí transparentnost a legitimita rozhodování. Kdo bude schopen zorientovat se v nové nepřehlednosti? Jaká skupina států nese zodpovědnost za jakou politiku, případně za jakou část politického oblasti? Jen posílená spolupráce v rámci Smlouvy stanovuje institucionální opatření a kontroly a zároveň se na ní podílí také Evropský parlament.

2. Navzájem se překrývající skupiny s rozdílnou integritou by mohly zkomplikovat nebo znemožnit pravidla, která jsou z hlediska právního naprosto jasná. To platí o to více, protože právní tělesa Společného práva zahrnují stále více politických oblastí a diferencovaná integrace by se s ním mohla dostat do konfliktu (Kietz, Maurer, 2006: 3). Institucionální soudržnost a práce-schopnost jsou ohroženy, zákonodárství hrozí rozklad.

3. Zvláště vytvoření avantgardy mimo Unii a flexibilní integrace nečlenských států EU představují riziko vzniku paralelních institucí.

4. Mohlo by dojít k prohloubení problémů identity, pocit příslušnosti k „osudovému společenství“ s podobnými problémy a společnou budoucností by mohl postupně ustupovat.

5. Členské země mohou umožnit prohloubení jen v rámci určité skupiny členských zemí, a tak dosáhnout negace politického a nadnárodního charakteru Unie, potlačení mezinárodních rozhodovacích struktur a trvale zabránit federalizaci a Evropské ústavě.

6. Přijetí nových členských zemí by mohlo být zjednodušeno, neboť obě strany od začátku vycházejí z trvalé výjimky, což vede k Evropě „à la carte“ a roztřepení toho, co dnes považujeme za jasně vymezenou Evropskou unii.

7. Pokud by mělo dojít k (nepravděpodobnému) formálnímu založení jádra Evropy po vystoupení z Unie (v souladu s Lisabonskou smlouvou), mohlo by to vést ke krizi a oslabení Evropy a způsobit jak rivalitu mezi novým celkem a zbytkem Unie, tak i rozpad evropských struktur.

Evropa je jednotou v rozmanitosti. Může ovšem existovat rozmanitost, která nahradí jednotu chaosem. Umění je najít správnou míru zespolečenštění a flexibility. Reformní smlouva se o to pokouší tím, že nabízí „posílenou spolupráci“ v rámci Smlouvy. Zda bude toto řešení akceptováno, to ukáže čas. Není pochyb o tom, že ke spolupráci bude docházet i mimo EU. Tato spolupráce je v současné době pravděpodobnější, neboť politici se bojí usilovného přesvědčování a populistické výroky jsou také účinnější tehdy, pokud jsou jednoznačně nesprávné – irské referendum je toho důkazem. Pravděpodobnou oblastí prohloubení mimo rámec Smluv je především oblast vnitřní a vnější bezpečnosti (obrana, prostor pro svobodu, bezpečnost a právo).

Za integrační pokroky jak v rámci, tak i mimo rámec institucí EU nesou primární zodpovědnost zakládající země. I nadále platí to, co zdůrazňovali jak Wolfgang Schäuble a Karl Lamers, tak Joschka Fischer: Německo-francouzská spolupráce je základem každého pokroku. Toto „vedení“ je nevyhnutelné, v Unii s 27 členskými státy jsou však třeba ještě další partneři. Je nepřijatelné, aby se objevilo podezření na hegemoniální politiku v rámci EU; antihegemoniální konsenzus je základem pro zachování a další rozvoj EU.

Toto otevřené jádro, popř. jádra, zůstává i nadále magnetickým pólem, bez něhož by Unie ztratila svůj nadnárodní charakter a tím pravděpodobně i svoji schopnost v budoucnosti vystupovat jako evropský a globální aktér v oblasti hospodářské a politické. Diferencovaná integrace je bez tohoto jádra nepředstavitelná. Nemyslitelná je rovněž bez právního řádu Evropské unie, který musí stanovovat pravidla celní unie, vnitřního trhu i pravidla konkurence. Je jen na zodpovědnosti skupiny států, která je hnací silou Unie, aby neutopila revoluční myšlenky společných nadnárodních institucí a rozhodnutí v evropské osudové společnosti. „Kdo chce uchovat kytici evropské integrace čerstvou, musí ji dát do malé vázy, dokud nenajde velkou“ (Sommer, 1994). Ideální je, pokud je vybrána jedna z moderních váz s několika oddíly, které se otevírají směrem ke středu, jádru! V tomto případě nebudou ani v budoucnosti chybět nové hraniční regiony, na kterých budou moci být sledovány důsledky otevření hranic a přeshraniční spolupráce.

Literatura:

Commission of the European Communities: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009), 402 final, 22. 7. 2009

Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on Progress in Romania and the Co-operation and Verification Mechanism, COM (2009) 401 final, 22. 7. 2009.

Dahrendorf, Ralf (1973): Plädoyer für die Europäische Integration, München, Zürich.

Dahrendorf, Ralf (1979): A Third Europa? Third Jean Monnet Lecture, Firenze.

Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, Přednáška na Humboldtově univerzitě v Berlíně 12. května 2000, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, FCE 12/00 (Spezial 2).

Herz, Bernhard; Hild, Alexandra (2007): Ist die EWU ein Modell für eine EU der zwei Geschwindigkeiten? Wirtschaftsdienst 8/2007, str. 495–511.

Kietz, Daniela; Maurer, Andreas (2006): Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 24, Mai 2006.

Lipgens, Walter (ed.) (1986): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984, Europa Union Verlag, Bonn.

Maurer, Andreas (2007): Alternativen denken!, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 36, Juli 2007.

Schäfer, Wolf (2007): Differenzierte Integration, Wirtschaftsdienst 8/2007, str. 495–498.

Schäuble, Wolfgang; Lamers, Karl (1994): Überlegungen zur europäischen Politik, Bonn, 1. září 1994.

Schäuble, Wolfgang; Lamers, Karl (1999): Europa braucht einen Verfassungsvertrag. Überlegungen zur europäischen Politik II, Bonn, 3. května 1999.

Schneider, Heinrich (2004): „Kerneuropa“. Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, EI Working Paper Nr. 54, Europainstitut, Wirtschaftsuniversität Wien.

Sommer, Theo (1994): Wer auf alle wartet, kommt nie ans Ziel, Die Zeit, 15. 9. 1994.

Vystoupení předsedy SPD Willyho Brandta v Paříži, 19. 11. 1974 (výtah), In: EA 1/1975.

Das Parlament, 15. 12. 2003.