



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

**Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho
plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přistupujících států**

JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík LL.M., Ph.D.

Mgr. David Král

Výstup vědeckého projektu zadaného Ministerstvem zahraničních věcí České republiky

2004

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Úvod a struktura

Cílem výzkumu, jehož výstupem je tato studie, bylo analyzovat pozici flexibility v procesu evropské integrace, a zejména otázku možnosti vytvoření tzv. „pevného jádra“ (či dokonce několika „pevných jader“) v Evropské unii.

Mezi premisy výzkumu pařilo zejména následující:

- Flexibilita a diferenciacie v Evropské unii je stálým prvkom evropské integrace. Je odrazem napětí mezi teoretickým požadavkem homogenity integračního procesu a praktickými odlišnostmi mezi členskými státy a z nich vyplývajícími překážkami pro evropskou integraci. Prvky flexibility se v procesu evropské integrace objevovaly bez ohledu na to, zda byly formálně a výslovně umožněny ve smluvním rámci ES/EU. K případně výrazné resistence proti zavedení forem diferenciované spolupráce uvnitř EU, docházelo k užší spolupráci mimo rámec EU.
- V současnosti lze uvnitř EU nalézt celé spektrum forem flexibility – od ad hoc dojednaných drobných výjimek z *acquis* pro jednotlivé země (mikro-flexibilita), přes vynětí celých států z působnosti některých politik (Eurozóna, Schengen, vízová a azylová politika) až po obecnou klauzuli o užší/posílené spolupráci. Teoretická reflexe diferenciacie uvnitř EU vytvořila několik, částečně se překrývajících, teoretických modelů Evropské unie: vícerychlostní EU, EU variabilní geometrie, „tvrdé jádro“ EU v. periférie až po „Evropu à la carte“. Žádný z uvedených modelů nebude zřejmě ve skutečném vývoji EU zcela dominovat; jejich existence ale svědčí o vrůstajícím uvědomění si existence příslušného vývoje.
- Rozšířením EU v roce 2004 se zvýší její vnitřní heterogenita, ale tento fakt není formálně odražen v obecných změnách zakládajících smluv. Reakce starých států na riziko porušení soudržnosti uvnitř EU po rozšíření zřejmě ve značně rozsáhlém využití přechodných období vůči novým členským státům, včetně horizontálních procesních přechodných režimů posilujících sankční mechanismy Evropské komise vůči novým členům a snahu posílit mezistátní spolupráci mezi vybranými starými členy EU.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

- Změnu mechanismu užší spolupráce a jiných forem diferenciacce poté předvídá návrh ústavní smlouvy EU vypracovaný Konventem o budoucnosti Evropy v roce 2003. Kromě modifikace „klasické“ užší spolupráce obsahuje i možnost rigidnější strukturované spolupráce v bezpečnostních a obranných záležitostech. Po neúspěchu jednání na mezivládní konferenci na konci roku 2004 se objevily náznaky „znovuoživení“ úvah o pevném jádru tvořeném několika starými členy EU – i když tyto úvahy nepokročily ve své realizaci příliš daleko, naznačují přítomnost této linie myšlení v politických elitách některých starých členských států.
- Česká republika i ostatní nové členské státy se na problém diferenciacce v EU a možného vytvoření „tvrdého jádra“ pohlížejí spíše s nedůvěrou. Za hlavní riziko považují své možné opomenutí při jeho vytváření – a z něj vyplývající obavy ze „členství druhé kategorie“, ať již tento pojem znamená cokoliv. Poněkud mimo zájem jsou ale i jiné varianty chování, kdy je neúčast v pevném jádru naopak pro nové členské země výhodná.

Cíli studie – analyzovat současný stav a trendy fenoménu evropské integrace s poměrně nejasnou definicí – odpovídá i struktura tohoto dokumentu:

1. Metodologie výzkumu
2. Koncepce flexibility a tvrdého jádra
3. Historie
4. Současný stav
5. Možný další vývoj flexibility a „pevného jádra“ v Evropské unii
6. Analýza dotazníků a výstupů kulatého stolu

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Metodologie:

Metodologie výzkumu problematiky „tvrdého/pevného jádra“ Evropské unie musela zohlednit zejména následující skutečnosti:

- Teoretická koncepce „tvrdého jádra“ není jednotná. V odborné literatuře i politické praxi je „tvrdé/pevné jádro“ interpretováno různými způsoby, často v závislosti na „vstřícném“ či naopak „odmítavém“ postoji aktéra k možnosti či vhodnosti jeho vytvoření.
- V právu EU ani v právních systémech členských států je nevyskytuje (explicitní) definice „tvrdého jádra.“ Právní uchopení tvrdého jádra je pouze nepřímým umožněno úpravou užší spolupráce i jiných forem flexibility v primárním a sekundárním právu EU.
- Perspektiva vytvoření „tvrdého/pevného jádra“ EU je velmi dynamický proces, což bylo zřejmé mj. v debatách bezprostředně následujících po bruselském summitu na konci roku 2003, kdy byla možnost vytvoření tvrdého jádra EU často zmiňována jako možnost řešení zablokování mezivládní konference v otázce ústavní smlouvy EU, aby pak debata o tomto scénáři postupně vyvanula v první polovině roku 2004.

Výzkum, na jehož konci se nachází tato studie, se skládal zejména z těchto fází:

- Analýza pramenů a literatury
- Vypracování dotazníku, jeho distribuce a získání odpovědí
- Vypracování předběžné interní analýzy
- Kulatý stůl
- Konečná analýza

Analýza pramenů a literatury

Analýza pramenů se soustředila na tři klíčové okruhy dokumentů:

- Právní prameny ES/EU (včetně judikatury ESD)
- dokumenty a programové zprávy z 70.-90.let, jejichž autoři pocházejí z evropských institucí nebo vládních struktur členských států
- dokumentů Konventu o budoucnosti Evropy (2002-3) a mezivládní konference 2003

Primární právo EU

Primární právo se o flexibilitě a problematice tvrdého jádra vyjadřuje velmi kuse, pokud vůbec. Analýzu lze zaměřit zejména na rozdíly mezi úpravou užší spolupráce

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

v Amsterdamské smlouvě, Smlouvě z Nice a návrhu ústavní smlouvy v EU a na jiné formy flexibility založené na primární právu (opt-outs, přechodná období).

Sekundární právo a judikatura ESD

Sekundární právo a judikatura ESD „nabalují tkáň na kosti evropského primárního práva.“ Pro tuto studii bylo obzvlášť zajímavé, jak se argumenty týkající se flexibility uplatnily v jednání o přijetí některých kontroverzních sekundárních právních norem, jejichž původní varianty řešení nebyly přijatelní pro všechny státy EU - během jednání se proto otázka flexibility jejich závaznosti otevřelo jako jedno z řešení patové situace mezi ambiciózním návrhem a jeho reálnou podporou.

Literatura a komentáře

Vzhledem k jisté omezenosti primárních pramenů je pro posouzení daného problému klíčová její reflexe v sekundárních literatuře. Akademická literatura zabývající se problematikou tvrdého jádra i obecněji flexibility v Evropské unii se zdá sledovat jisté vlny módnosti sledovaného problému v obecnějším kontextu evropské integrace. Stubb např. rozlišuje několik období akademického zájmu o flexibilitu v Evropské unii, na jejímž počátku se flexibilitě v EU věnovala zvýšená pozornost (rovněž odražená v množství literatury publikované k tomuto tématu), která postupně „vyvanula“ - prvou v letech 1974-78 (v reakci na Brantův projev z roku 1974), druhou v letech 1979-91 (reakce na Darenhofův projev v roce 1979), třetí v letech 1992-97 (reakce na opt-outs obsažené v Maastrichtské smlouvě) a čtvrtou po roce 1997, kdy byla do Amsterdamské smlouvy zasazena klauzule o užší spolupráci. Tato poslední vlna akademického zájmu ale postupně opadala poté, co se očekávání ohledně užší spolupráce v EU nenaplnila a užší spolupráce zůstala mrtvým ustanovením smluv. Současné obnovení zájmu o problematiku flexibility a tvrdého jádra pak šlo ruku v ruce s přípravou ústavní smlouvy EU a (doufejme dočasným) krachem jednání mezivládní konference na konci roku 2003. Mezi příklady nejdůležitějších textů z poslední doby nelze např. opomenout analýzu R. Dehousse ze Sci-Po v Paříži „Integrating Europe, Multiple Speed – One Direction?“ nebo analýza z pera H. Grabbe z Centre for European Reform v Londýně „Could a Hard Core Run the Enlarged EU?“¹ Pro posouzení aktuálního vývoje problému jsou pak nejdůležitějšími zdroji informací komentáře v z druhé poloviny 90. let a komentáře přímo reagující na jednání o ústavní smlouvě EU.

¹ Jako symbolické vyjádření nejasnosti problému a nejistot jejich dalšího vývoje je možné poukázat na častý výskyt otazníků v názvech dokumentů zabývajících se příslušným tématem.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Vybrané klíčové publikace k problematice flexibility vydané v letech 1995-2004²

- Andenas, M., Usher, J. (eds.): The Treaty of Nice and Beyond, Enlargement and Constitutional Reform, Hart Publ., Oxford 2003
- Búrca, G., Scott, J. (eds.): Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility, Hart. Publ., Oxford 2000
- Dehousse, R. : „Integrating Europe, Multiple Speed – One Direction?“, European Policy Centre, Paris 2004
- Grabbe, H, Guérot, U.: Could a Hard Core Run the Enlarged EU?, Centre for European Reform, London 2004
- Norman, P.: The Accidental Constitution, The Story of the European Convention, EuroComment, Brusel 2003 (zejm. popis zákulisí jednání na Konventu)
- O’Keefe, D., Twomey, P. (eds.): Legal Issues of the Amsterdam Treaty (zejm. texty věnované úpravě užší spolupráce v Amsterdamské smlouvě), Hart. Publ., Oxford 1998
- Poncins, E.: Vers une Constitution européenne, 10/18 Éditions, Paris 2003
- Stubb, A.: Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and Beyond, Palgrave, London 2002
- Tuyschaever, F. Differentiation in European Union Law, Hart Publ., Oxford 1999
- Witte, B., Hanf, D., Vos, E. (eds.): Many Faces of Differentiation in EU Law

Jako hlavní zdroje pro analýzu právního rámce a literatury byly využity knihovna Evropského universitního institutu v Florencii, knihovny University Karlovy, knihovna Sci-Po v Paříži a knihovní zdroje Centre of European Political Studies (CEPS) v Bruselu.

Dotazník

Pro výzkum byl využit dotazník, který kombinoval formát výběru odpovědí z předem navržených variant, a prostoru pro vyjádření vlastních komentářů odpovídajících. Pro distribuci dotazníků byla využita distribuční síť CEPS, síť Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM i individuální kontakty řešitelů projektu. Celkově byly dotazníky zaměřeny na zahraniční odbornou veřejnost. Analýza odpovědí tvoří zvláštní část této studie.

² Vyčerpávající přehled literatury k tématu flexibility podává Stubb, A.: Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and Beyond, Palgrave London 2002, str. 168-172

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Kulatý stůl

Na rozdíl od systému dotazníků se kulatý stůl zaměřil na českou domácí odbornou veřejnost. Kulatého stolu se zúčastnili odborníci z Karlovy university, Vysoké školy ekonomické, Ústavu mezinárodních vztahů, Parlamentního institutu a ministerstva zahraničních věcí ČR. Formát kulatého stolu použitého odpovídal pracovní metodě kulatých stolů, které již EUROPEUM úspěšně použilo v programu Fóra pro evropskou politiku probíhajícího od roku 2002.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Koncepce flexibility a tvrdého/pevného jádra EU

Tato kapitola se zabývá jednotlivými koncepcemi flexibility (s důrazem ne pevné jádro) a členěním flexibility v EU. Cílem kapitoly je přinést částečné vyjasnění terminologických zmatků a nejasností panujících v dané oblasti; případně na nejasnosti alespoň upozornit.

Evropské právo neobsahuje explicitní definici (potenciálního) „tvrdého/pevného jádra“ v Evropské unii (a logicky ještě méně v případě, kdy se flexibilita odehrává mimo smluvní rámec EU). Pro analýzu perspektivy vytvoření „tvrdého/pevného jádra“ v EU je proto v první fázi klíčové zaměřit se na to, jak je tento pojem využíván v praxi i teorii v současnosti a jakého významu může nabýt v budoucnosti (jakým způsobem může tento pojem „mutovat“.

Obdobná situace platí při analýze „flexibility“ v Evropské unii. Na flexibilitu sice evropské právo odkazuje s různou mírou přesnosti (v kontextu užší spolupráce či konstruktivní absence, resp. v samotné koncepci směrnice jako jednoho z pramenů sekundárního práva), ale v praxi se pojem flexibilita používá i v jiných kontextech.

Postupujíc „od obecného ke zvláštnímu“, nejdříve se budeme zabývat členěním a koncepčně-terminologickými problémy flexibility v EU; poté přikročíme k problematice pevného/tvrdého jádra.

Flexibilita

Flexibilita a odlišné způsoby jejího teoretického uchopení odrážejí do značné míry její „kacířské“ postavení v procesu evropské integrace, kde bylo (a stále) je hlavním „svatým“/„posvátným“ principem rovnost členských států odrazení v (teoretické) homogenitě *acquis communautaire*.

Pojmy využívané pro popis flexibility v EU rovněž odrážely mnohost jejich podob. Dehousse³ např. uvádí pojmy: „flexibilní integrace“, „diferenciovaná integrace“, „užší spolupráce“, „Evropa à la carte“, „variabilní geometrie“, „posílená“ spolupráce“, „strukturovaná spolupráce“, „dvoj- či vícerychlostní Evropa“, „EU soustředných kruhů“, „*avant-garde*“ („*avantgarda* v EU), „*pioneer group*“, „gravitační jádro EU“ a v neposlední řadě

³ Dehousse, R. : „Integrating Europe, Multiple Speed – One Direction?“, European Policy Centre, Paris 2004

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

i „tvrdé/pevné jádro EU.“ Mnohost pojmů je ukazuje důležitost jasného vymezení konceptu/koncepce, kterou se tato analýza hodlá zabývat.

Flexibilitu v procesu evropské integrace je možné členit dle následujících kritérií

- **Flexibilita v rámci smluvního rámce EU v. flexibilita mimo smluvní rámec EU** - rozlišování mezi flexibilitou operující v mantinelech smluvního rámce EU a flexibilitou, která struktur EU nevyužívá, do značné míry odráží rozlišování mezi flexibilitou akcentující komunitární princip v. flexibilitou založené s důrazem na principy mezivládní spolupráce. V rámci flexibility uvnitř smluvních mantinelů EU je pak lze rozlišit flexibilitu, která si pro své spuštění vyžádala výslovnou změnu primárního práva (flexibilitu dojednanou ad hoc) a flexibilitu, která využila již existující mechanismy dříve přijatého primárního práva EU.
- **Flexibilita trvalá v. flexibilita dočasná** – pro rozlišení je klíčové, zda je flexibilní režim výslovně přepokládá, či alespoň implikuje svůj přechodný charakter. Kromě přesného stanovení data konce flexibilního režimu (typicky u přechodných období spojených s rozšiřováním EU) může implikovat dočasnost rovněž začlenění procesní úpravy pro ukončení flexibilního režimu nebo pravidelné přezkumné mechanismy pro ověřování smyslu jeho pokračování.
- **Flexibilita pro-integrační v. flexibilita „proti-integrační“** – zřejmě nejkontroverznější (a nejvíce problematické členění); reflektuje skutečnost, že některé typy flexibility jsou interpretovány jako posilující proces evropské integrace (či jej posouvají k vyšší úrovni integrace), zatímco jiné flexibilní mechanismy jsou vytvořeny proto, aby otupily protesty těch států, které se posilování integrace brání. Za příklad pro-integrační flexibility je tak možná považovat schengenský systém v prvních fázích jeho existence, zatímco opt-outs ze schengenského systému v Amsterdamské smlouvě lze interpretovat jako ukázkou flexibility proti-integrační.
- **Flexibilita otevřená v. uzavřená (resp. relativně uzavřená)** – zde je klíčovým prvkem nastavení mechanismu a podmínek pro začlenění těch členských států, které se dosud přechodného režimu neúčastní, do flexibilního systému.
- **Rozlišení podle počtu zapojených států** - zde je možné rozlišit mezi situací, kdy se spolupráce účastní (výrazná) většina států EU a nezapojené státy tvoří výraznou menšinu „disidentů“, situací, kdy zapojené i nezapojené státy tvoří výraznou část z celkového počtu členských států (a v dané otázce se EU rozdělí na dvě víceméně stejně silné části) a třetí situací, kdy se posílené formy spolupráce zúčastní pouze relativně malá část států EU.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Na základě výše uvedených kritérií se nabízí následující klasifikace flexibility v procesu evropské integrace, jež je nicméně nutně omezená, a samotná tato studie jí sleduje pouze částečně. Z hlediska formy tak můžeme rozlišit v zásadě čtyři podoby flexibilní integrace:

1. Integrace mimo institucionální a právní rámec Evropské unie (forma I.)

Tato varianta předpokládá, že určité členské státy začnou spolupracovat v určité oblasti mimo instituce a procedury založené zřizovacími smlouvami. Zřejmě nejznámějším příkladem této formy integrace jsou Schengenská dohody. Důvody pro tento krok mohou být následující:

- a) nedostatek kompetencí Evropské unie pro danou oblast
- b) neprůchodnost určitých rozhodnutí na úrovni Unie (v případě, že by kompetence EU pro danou oblast existovaly)
- c) snaha o volnější mechanismy v případě, že by se formy flexibilní integrace umožněné smluvním rámcem EU ukázaly příliš svazující pro účel, který členské státy usilující o užší integraci v dané oblasti sledují

Tato forma integrace mimo institucionální a právní rámec Evropské unie přináší určité problémy a rizika. Mezi ně patří například:

a) duplikace struktur – jelikož členské státy nejsou schopny využívat instituce, procedury a jiné instrumenty unijního/komunitárního práva, jsou nuceny vytvářet struktury paralelní. Dochází tak k tříštění finančních a lidských zdrojů, knot-how atd.

b) komplikace vztahů mezi těmi, kdo se účastní spolupráce mimo EU (ins) a těch, kteří zůstávají mimo (outs). Při značné propojenosti stávajících členských států téměř ve všech oblastech ekonomického, ale čím dál více i politického života je těžce představitelné, že by aktivita členských států mimo rámec Evropské unie neovlivnila alespoň některé ze společných politik, které jsou předmětem integrace v rámci EU

Vztahy mezi zapojenými a nezapojenými zeměmi jsou také komplikovány tím, že „in-státy“ považují nezapojené země (zejména pokud je nezapojených zemí výrazná menšina) za rizikové prvky systému či alespoň za nedostatečně solidární s jeho cílem. Patrná je rovněž tendence „exportovat“ výhody „in-států“ do jednání v těch oblastech evropské integrace, které s flexibilním režimem přímo nesouvisí.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

c) hrozba petrifikace rozdělení Evropy na dvourychlostní – spolupráce mimo rámec Evropské unie nezaručuje, že tato spolupráce zůstane otevřená i státům EU, které se chtějí připojit později. Jelikož tato forma spolupráce není založena na komunitární metodě, je suverénní vůlí participujících států, procedur a institucí, které si mezi sebou vytvoří, zda připustí přijetí dalších států, které se integračního projektu chtějí zúčastnit v pozdější fázi. Kromě toho představuje spolupráce vně smluvního rámce značné problémy z hlediska vztahu k unijním institucím a politikám. Státy participující na této formě spolupráce by totiž musely respektovat primát unijního práva a na základě zásady loajality by nesměly činit nic, co by mohlo negativně ovlivnit unijní politiky, práva a povinnosti ostatních členských států či institucí na nich participujících. Je tedy ztěží představitelné, že by mohl být nastartován nový velký integrační projekt formou spolupráce vně Evropské unie, jako tomu bylo v případě Schengenu. V každém případě by důsledky tohoto scénáře byly pravděpodobně pro rozšířenou Evropskou unii negativní. Podkopaly by důvěru v samotnou ideu integračního procesu, kterou je právě jeho homogenita. To by zřejmě nepřispělo k popularitě Evropské unie v očích veřejnosti, která byla právě v nedávné době silně testována (viz např. vnímané rozpory mezi malými a velkými státy v Konventu, intenzifikované odmítnutím spustit sankční mechanismus při porušení Paktu stability a růstu). Došlo by k obcházení unijních institucí, především Evropské komise, která má být „politickou“ strážkyní plnění *acquis*, a Evropského soudního dvora, který je pověřen soudní kontrolou plnění evropského práva.

2. Flexibilní integrace v rámci institucionálního a právního rámce Evropské unie. Tato alternativa flexibilní integrace pak může dále mít tři základní formy:

2.1. Pre-determinovaná (předpokládaná) flexibilita, flexibilita „šitá na míru“ (forma II.)

Tato forma znamená, že již zřizovací instrumenty Evropské unie (tj. v současnosti zakládající smlouvy, v budoucnu Evropská ústava) předpokládají, že pokrok v integraci nebude stejný pro všechny členské státy EU, nýbrž že v určitých konkrétních oblastech se budou určitého integračního projektu zúčastňovat pouze některé státy. Dalším státům je pak většinou ponechána možnost se k integračnímu projektu připojit v pozdější fázi, a to buď jednostrannou optací nebo za podmínky splnění jistých objektivních kritérií. Přičemž již primární právo stanoví podmínky pro participující i neparticipující státy, případně pro přistoupení států původně se neúčastnících. Jedná se tedy – v případě neparticipujících států – o výjimky, ať již trvalé nebo kvazi-trvalé, přímo z primárního práva, které jsou ale „šité na míru“ (*ad hoc*) pro řešení konkrétního problému.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Nejvýznamnějšími příklady této pre-determinované (předpokladané) flexibility je v současnosti výjimka Spojeného království a Dánska z přechodu do třetí fáze měnové unie, tj. zavedení společné měny, stejně jako výjimka Spojeného království a Irska z účasti na tzv. Schengenském systému, zvláštní aplikace Hlavy IV Smlouvy ES ve vztahu ke Spojenému království, Irsku a Dánsku, Výjimka Spojeného království ze Sociální charty a některé další. S dalšími formami predeterminované flexibility ovšem počítá i ústavní smlouva. Jedná se především o:

- a) oblast tzv. strukturované spolupráce v oblasti obranné politiky, která umožňuje určité skupině členských států přijmout závazek k skutečnější nejnáročnější vojenských misí jménem EU. Účast na tzv. strukturované spolupráci je odlišný od standardní formy tzv. posílené spolupráce (viz. dále), i když poslední verze návrhu v ústavní smlouvy (čl. III-213 reformulovaný italským předsednictvím na IGC) posouvá tento typ pre-determinované integrace spíše směrem ke standardní formě posílené spolupráce tak, jak se předpokládá pro ostatní oblasti/politiky
- b) závazek vzájemné obrany mezi těmi členskými státy EU, které tak učiní na základě jednostranného prohlášení předpokládaného ústavní smlouvou
- c) účast určitých členských států v tzv. Evropské zbrojní agentuře, jejíž vytvoření předpokládá ústavní smlouva. Úkolem Evropské zbrojní agentury má být zlepšení vojenských kapacit členských států, které jsou jejími členy, stejně jako zlepšení systému zadávání veřejných zakázek ve vojenské oblasti a posílit evropský vojenský průmysl a výzkum v oblasti vývoje moderních vojenských technologií.

Vzhledem k tomu, že tato forma flexibility je přímo zakotvena v primárním právu EU, k jejímu schválení je třeba jednomyslného souhlasu členských států. To znamená výhodu, jelikož všechny státy jsou tvůrci podmínek této formy flexibility a každý jednotlivý stát má možnost jí zablokovat v případě, že by se jí cítil ohrožen či poškozen. Na druhou stranu neumožňuje její dostatečně pružnou a rychlou změnu v případě, že by se podmínky měly změnit – to by opět vyžadovalo jednomyslný souhlas členských států se změnou pre-determinované flexibility, což, zvláště po rozšíření, bude opět obtížnější.

2.2. Tzv. mikroflexibilita (Forma III.)

Ta zahrnuje nejrůznější drobné výjimky a derogace z jednotné aplikace evropského práva, které jsou udělovány na ad hoc bázi jednotlivým členským státům především z ohledem na nejrůznější národní specifika. Určitým zvláštním druhem mikroflexibility jsou potom

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

přechodná období z aplikace evropského *acquis*, která byla vyjednána v rámci přístupových jednání jednotlivými přístupujícími státy. Jejich počty se výrazně liší jak stát od státu, ale i podle jednotlivých oblastí – v některých oblastech jsou častější (např. životní prostředí, doprava, zemědělství atd.), v jiných budou méně frekventované nebo se nebudou vyskytovat vůbec (např. statistika, volný pohyb zboží, výzkum, atd.). Zařazení přechodných období mezi mikro-flexibilitu ale není jednoznačné.

Mikroflexibilita je přirozenou součástí unijního vývoje od počátku evropské integrace a nepodaří se jí zřejmě odstranit. Na druhé straně prostřednictvím ní není možné spustit žádný nový velký integrační projekt, a tudíž na základě ní nemůže vzniknout potenciální pevné jádro. To je dáno tím, že se výrazná část mikroflexibility je zakotvena pouze v sekundárním právu, kdy podmínky vymezené právem primárním zůstávají pro všechny členské státy stejné. Skrývá v sobě ovšem několik potenciálních rizik pro narušení homogenity evropské integrace. První z nich nebezpečí vzniku tzv. „čokoládového efektu“, na základě níž by výjimka pro určitou zemi mohla postupně přerůst ve výjimky pro země další, v důsledku čehož by se země mající nejrůznější výjimky mohly ocitnout ve většině.⁴ To je však v současné době spíše nepravděpodobné, neboť především Evropská komise již při navrhování legislativy tenduje k uniformitě navrhovaných norem. Druhým potenciálním rizikem je příliš dlouhá doba přechodných období z evropského *acquis* pro nově přístupující státy. Ačkoli se má jednat o výjimky dočasné, jejich délka je de facto může přiblížit trvalým výjimkám. Navíc může v oblasti přechodných období dojít k intenzivnějšímu rozvoji *acquis*, ať už formou prodlužování těchto přechodných období nebo užší spoluprací zemí, kterých se výjimky netýkají, což ještě prohloubí propast mezi dvěma zmiňovanými skupinami členských států.

2.3. Posílená spolupráce (forma IV.)

Tento mechanismus předpokládá již Amsterdamská smlouva (tehdy označována v jazyku zakládajících smluv jako „užší spolupráce“), ve smlouvě z Nice již nalezneme tento institut pod názvem posílená spolupráce. Ta předpokládá, že určitá skupina členských států, která bude chtít pokročit v integraci v oblasti, pro kterou budou existovat kompetence EU, bude moci využít mechanismů a institucí EU. To ovšem předpokládá splnění určitých předpokladů, které jsou v současnosti stanoveny značně restriktivně. Zřejmě i s ohledem na tuto

⁴ Odkaz na výjimku z harmonizace definice čokolády pro účely vnitřního trhu, kde při svém vstupu do EHS získala trvalou výjimku Velká Británie. Výjimky, umožňující odchýlit se pro účely domácího trhu od „evropské“ definice čokolády, si vyjednaly i země při dalších rozšířeních ES/EU, takže nakonec režim tzv. „čokoládové směrnice“ platil jen v lehce nadpolovičním počtu států ES/EU.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

skutečnost prozatím nedošlo k zavedení posílené spolupráce mezi členskými státy, i když v několika souvislostech se o použití uvedeného mechanismu reálně uvažovalo. (evropský zatykač, statut evropské společnosti, zdaňování energií nebo společný kodex zdanění právnických osob).

Existence flexibility (flexibilních mechanismů) v EU vyprodukovala množství teoretických modelů, které se pokusily popsat. Značně reprezentativní přehled těchto modelů podává např. analýza ESP z roku 2004.

| Pojem | Charakteristika (v závorce uvedeni hlavní političtí protagonisté, kteří s koncepcí operovali) |
|--|---|
| Europe à la carte (Evropa podle jídelníčku) | Členské státy si mohou vybrat ty oblasti integrace, ve kterých mají v úmyslu integrovat se intenzivněji (John Major) |
| Variabilní geometrie | Simultánní aktivity několika skupin států s rozdílnými prioritami; členství v těchto skupinách se může částečně překrývat |
| Posílená spolupráce | Forma flexibilní spolupráce předpokládaná evropským primárním právem. Spolupráce (alespoň osmi zemí) v oblastech, kde ostatní státy EU nechtějí či nejsou schopny účastnit se spolupráce. Otevřenost pozdějšímu připojení dalších členských zemí. |
| Strukturovaná spolupráce | Spolupráce v oblasti stálé spolupráce v oblasti bezpečnosti a obrany. Zapojit se mohou státy, které splní předem stanovená kritéria (návrh Konventu o budoucnosti Evropy, ale výrazně modifikovaný za italského předsednictví) |
| Dvou-rychlostní Evropa či více-rychlostní Evropa | Možnost, že se skupina států rozhodně integrovat rychleji než ostatní státy, směřování integračního procesu ale není zpochybňováno. |
| Evropa soustředných kruhů | EU zahrnující několik skupin členských států s různou úrovní integrace. (Édouard Balladur) |
| Avant-garde, Avantgarda | Skupina států EU, které svou vzájemnou intenzivnější spoluprací „mapuje“ další vývoj evropské integrace a působí jako hybatel jejího dalšího vývoje (Jacques Delors) |

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | |
|--------------------------|---|
| Pioneer Group | Proces vybudovaný kolem francouzsko-německé osy (francouzsko-německého motoru) evropské integrace, působí jako podpora další integrace (Jacques Chirac) |
| Pevné jádro, tvrdé jádro | Pevné jádro tvořené skupinou států zapojených do třetí fáze Evropské měnové unie; toto „pevné jádro“ je vytvořeno s cílem dalšího rozvoje integrace (Wolfgang Schäuble a Karl Lamers) |
| Gravitační jádro | Skupina zemí, které svým „příkladem“ naznačují další vývoj EU; modifikovaná verze pevného jádra (Joschka Fischer) |

Zdroj: Analýza ESP 2004 (modifikováno autory této studie)

Pevné/Tvrdé jádro

Zvláštní postavení – obecně i pro účely této analýzy - má problematika „tvrdého“ či „pevného“ jádra EU. Obdobně jako debata o jiných formách flexibility, i „pevné jádro EU“ trpí terminologickými nejasnostmi – např. „pevné jádro“ uvedené v předchozí tabulce je jen jedním z možných teoretických uchopení tvrdého/pevného jádra. Tvrdé jádro v Evropské unii totiž může na sebe vzít v zásadě dvě podoby/formy, které se ale od sebe radikálně liší.

Prvou podobou je „pevné jádro“ coby vyjádření širšího a intenzivnějšího uplatňování komunitárních principů mezi některými členskými státy s cílem expandovat supranacionální principy vládnutí i do oblastí, kde si zbytek členů EU chce ponechat „tradiční“ suverenitu. Asi nejvýraznějším příkladem této podoby tvrdého jádra byly snahy SRN na přelomu 80./90. let o vytvoření politické unie či alespoň proto-politické unie některých členských států EU v kontextu vytváření evropské měnové unie. Část německé politické scény spatřovala ve vytvoření politické unie předpoklad pro fungování Eurozóny; v kontrastu k možnému chápání Eurozóny jako předstupní k vytvoření politické unie v budoucnosti. Tvrdé jádro j tamto pojetí bylo spíše otevřené a mělo ambici expandovat a v ideálním případě postupně zahrnout všechny státy EU. Poté pochopitelně „tvrdé jádro“ přestane být „tvrdým jádrem – nicméně principy, které státy tvrdého jádra prosazovaly by se staly obecnými principy a prvky evropské integrace. K vytvoření „tvrdého jádra“ podle prvního modelu nedošlo a v současnosti jde zřejmě o opuštěný koncept, či alespoň méně aktuální variantu tvrdého jádra v EU. Jisté prvky tohoto modelu pevného jádra jsou ale přítomny v současném

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

nastavení posílené spolupráce v EU, zejm. v její otevřenosti a relativně omezeného počtu států nutných k jejímu spuštění.

Druhou – a dle názorů autorů této analýzy aktuálnější – podobu na sebe může vzít tvrdé jádro ve formě posílené mezistátní spolupráce některých států EU, nárokujících si v Evropské unii „vůdčí roli“. Tato podoba tvrdého jádra je oproti prvnímu modelu vyjádřením dominance mezivládního přístupu nad přístupem komunitárním. Tvrdé jádro v druhém modelu tenduje k uzavřenosti a vytvoření jakého si „exkluzivního klubu“ – logicky pak tato podoba tvrdého jádra nemůže do své struktury zapojit všechny státy EU, protože by došlo k zániku exkluzivního postavení jeho původních členů bez toho, že by tento proces byl čímkoliv kompenzován.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přistupujících států

Analyza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Historie

Tato kapitola se zaměřuje na nástin vývoje flexibility a doktríny tvrdého/pevného jádra v procesu evropské integrace. Obsahuje jen velmi stručný přehled; podrobná analýza všech prvků flexibility by musela přesáhnout svým rozsahem celou studii připravenou v rámci projektu.

Konflikt mezi teoretickým principem homogenity evropského práva a řešením praktických problémů jeho aplikace je starý jako samotná evropská integrace. Již v zakládajících smlouvách a smlouvách regulujících první rozšíření EHS byly obsaženy prvky flexibility. Tyto prvky flexibility byly založeny na bázi geografické (Benelux, mimoevropské regiony se zvláštními vazbami na některé členské státy, společná zóna cestování mezi Spojeným královstvím a Irskem), na základě délky zapojení do procesu evropské integrace (přechodná období pro nově přistupující státy) a byly přítomny v samotném principu některých prvků evropského práva (směrnice obsahující prvek odlišné rychlosti implementace, diskrece Evropské komise při využívání pravomoci žalovat členský stát před ESD). Pro tuto formu flexibility používají někteří autoři pojem „mikro-flexibilita“ – toto označení mělo vyjadřovat marginální postavení této podoby flexibility v systému evropské integrace i její dočasnosti. Na druhé straně je třeba připomenout skutečnost, že mnohé podoby „dočasné“ mikro-flexibility dosáhly značné délky a dotýkaly se samotného jádra evropské integrace, jako je vnitřní trh⁵. Prvky mikro-flexibility byla dokonce při změnách primárního práva EU/ES posilovány – např. rozsáhlejším využíváním přechodných období při rozšíření EU v 80. letech nebo „záchrannými klauzulemi“ v nových mechanismech harmonizace práva členských států zavedenými v Jednotném evropském aktu.

Kromě prvků mikro-flexibility se v systému evropské integrace objevily i prvky flexibility, které měly mnohem rozsáhlejší dopad a již ani neskrývaly skutečnost, že se při jejich aplikaci resignovalo na dodržování zásady rovnosti práv a povinností všech členských států. K vytvoření těchto flexibilních struktur došlo jak uvnitř smluvních struktur ES, tak mimo ně. Jejich společným znakem ale bylo řešení ad hoc, kde byl flexibilní systém vytvořen v reakci na neschopnost dosáhnout konsensu všech členských států v některé z otázek dalšího vývoje evropské integrace. Pokud bylo dosaženo konsensu alespoň v otázce vytvoření flexibilního systému uvnitř ES/EU, byla zachována alespoň jejich vazba na zbytek *acquis* a využíván i institucionální systém ES/EU; pokud chyběl i tento omezený konsensus (jako

• ⁵ Dehousse, R. : „Integrating Europe, Multiple Speed – One Direction?“, European Policy Centre, Paris 2004, str. 5.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

např. při vytváření schengenského systému), byly tyto flexibilní mechanismy utvořeny mimo rámec EU.

Problematikou flexibility uvnitř ES se nicméně nezabývaly instituce ES a členské státy pouze na čistě praktickém základě. Objevily se i pokusy dát flexibilitě obecnější teoretický rámec a nastínit formu, kterou by měla v budoucnosti mít. Klíčovými okamžiky debaty v této oblasti byl projev W. Branta v Paříži v roce 1974, kde pro ES navrhol tzv. postupnou (gradovanou) integraci, který by lépe odrážela faktické rozdíly mezi členskými státy. Timdemansova zpráva, který byla publikována o rok později a flexibilita v ES nebyla v centru její pozornosti, se nicméně také zmiňuje o možnosti odlišného tempa integrace v jednotlivých členských zemích. Dalším teoretickým počinem, který kritizoval příliš rigidní uplatňování politik ES ve všech státech ES, byla Dahrendorfova přednáška z konce 70 let (1979), která se ale rovněž nenacházela v politickém či intelektuálním vzduchoprázdnu, ale byla pronesena v kontextu jednání o přistoupení Řecka k ES (a rozsáhlého využití přechodných období vůči tomuto státu) a vytváření Evropského měnového systému.⁶

Debata o flexibilitě v ES nepominula ani v 80. letech. Flexibilitě v ES, tentokrát v podobě variabilní geometrie, se věnoval i francouzský prezident F. Mitterand ve svém projevu před Evropským parlamentem. Zejména pak flexibilita vstoupila do reálného fungování EU v míře dosud nevídané: Evropská měnová unie, Schengenský systém, Sociální protokol i rozsáhlá přechodná období vůči Řecku, Španělsku a Portugalsku byly nejviditelnějšími příklady.

Společným prvkem těchto systémů je rovněž snaha integrovat i externí flexibilní systémy do struktur EU (např. Schengen) a jejich relativní otevřenost. Dalším společným znakem byla mimořádně komplikovaná právní struktura (zejména právní vazby států, které jsou „in“ a těch, které jsou „out“ – lze uvést případ Dánska v schengenském systému), jistá nelibost zapojených států vůči zemím nezapojeným (ty jsou ze strany zapojených zemí považovány v lepším případě na „příživníky“, v horším pak za rizika systému) a snaha zapojených zemí využít svého postavení i v oblastech, které se flexibilního systému přímo netýkají (známý je

⁶ Stubb, A.: *Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave, London 2002, str. 36

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

např. pokus Španělska provázat svůj souhlas s omezeným zapojením Velké Británie do využívání schengenského *acquis* s otázkou Gibraltaru).

Jednou z reakcí na vytvoření *ad hoc* flexibilních systémů v Evropské unii byla snaha o vytvoření procesních mechanismů, jež by předem řešily situace analogické k jednáním o Schengenské smlouvě či EMU. Do Amsterdamské smlouvy byla proto začleněna kapitola o „užší spolupráci“, jež měla předem narýsovat cestu pro další podoby flexibility v EU. Schéma užší spolupráce dle Amsterdamské smlouvy se ale spíše než jasně osnově pro intenzivnější formy spolupráce části členských států podobalo hustému lepkavému pletivu, které každou plánovanou spolupráci takového druhu předem blokovalo procesními i materiálními překážkami.

V akademické debatě se úvahy o zavedení mechanismu užší spolupráce objevují od 70. let. Na politické rovině se první návrh na zavedení mechanismu užší spolupráce objevilo v Schauble-Lamersově zprávě zveřejněné poslaneckou skupinou CDS/CDU na půdě německého Spolkového sněmu v roce 1994. Návrh na zařazení jednání o mechanismu užší spolupráce – flexibility do agendy mezivládní konference 1996-7 byl předložen společně Francií a SRN na summitu v Madridu na konci roku 1995. Tandem Francie – Německo se pak během mezivládní konference působil jako hlavní hnací motor pokroku jednání v této oblasti.⁷ Ostatní členské státy a Evropská komise zavedení mechanismu nebyly nakloněny, ale nakonec s jeho začleněním do smluvní struktury EU souhlasily – důvodem byly zejména ústupky založené na rozsáhlých omezujících podmínkách pro spuštění tohoto mechanismu.

Terminologická poznámka: Amsterdamská smlouva používá termínu „closer cooperation“ a Smlouva z Nice pojem „enhanced cooperation“. Konventní návrh předvídá rovněž pojem „enhanced cooperation“, ale pro jinou podobu flexibilní spolupráce (v oblasti bezpečnostní a obranné spolupráce) používá poje „structured cooperation.“ Tyto terminologické posuny a překryvy jen více přispívají ke zmatkům panujícím v analýzách flexibility v EU.

Dle Amsterdamské smlouvy bylo možné použít mechanismu užší spolupráce až jako poslední řešení poté, co byly vyčerpány ostatní varianty řešení zapojující všechny státy EU. Dále užší spolupráce musí rozvíjet některý z cílů EU, musí rozvíjet *acquis communautaire* (či spíše, s přihlédnutím na možnou aplikaci užší spolupráce ve třetím pilíři, unijní *acquis*) a

⁷ Tuyschaever, F. *Differentiation in European Union Law*, Hart Publ., Oxford 1999

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

nesmí ovlivňovat práva nezapojených států nebo diskriminovat mezi občany členských zemí. Dalším omezením užší spolupráce podle Amsterdamské smlouvy byly mimořádně přísné procesní mechanismy pro její spuštění a udržení – užší spolupráce ke svému spuštění vyžadovala účast nadpolovičního počtu všech členských států EU (bez reference na velikost jejich obyvatelstva nebo ekonomický potenciál); Amsterdamská smlouva dokonce předpokládala právo veta nezapojeného státu při spuštění užší spolupráce (ale již ne při jejím následném fungování).

Mimořádně důležitým omezujícím prvkem užší spolupráce podle Amsterdamské smlouvy bylo také vyčlenění II. pilíře EU (Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU). Místo ní ve II. pilíři předvíдалa Amsterdamská smlouva mechanismus „konstruktivní absence“, který měl umožnit fungování SZBP uskutečňované v některých oblastech pouze několika členskými zeměmi. Nicméně i konstruktivní absence byla svázána řadou omezujících podmínek: zaprvé absentující stát (či státy) musel výslovně vyjádřit, že se sice necítí povinen konkrétní aktivitu v rámci SZBP provádět, ale nenamítá, aby ji provedla EU; zadruhé se absentující stát musel zdržet aktivit, jež by mohly kolidovat nebo narušit aktivity EU; zatřetí pak byl omezen maximální počet států, jež mohou „konstruktivně“ absentovat.

Smlouva z Nice se pokusila přísné podmínky Amsterdamské smlouvy pro spuštění užší spolupráce uvolnit, ale změny (uvolnění) jí zavedené přesto nejsou zásadní. Smlouva z Nice umožnila (omezeně) využití užší spolupráce (posílené spolupráce) i ve II. pilíři; i nadále ale v II. pilíři může být užší spolupráce využita pouze k implementaci již (standardním způsobem) dohodnutých společných akcí a společných postojů a zároveň ve II. pilíři nemůže užší spolupráce ani teoreticky expandovat do oblastí s vojenskými implikacemi.

Smlouva z Nice také lehce pozměnila podmínky pro spuštění užší spolupráce. Došlo např. k sémantickému posunu popisu situace a neúspěšných pokusů využít standardní institucionálně-smluvní mechanismu předtím, než může být užší spolupráce spuštěna (užší spolupráce jako poslední řešení dle Amsterdamské smlouvy v. posílená spolupráce jako řešení pro případ, že se standardní řešení nedá očekávat v rozumné době dle Smlouvy z Nice) nebo právně-lingvistický posun, kdy podle Smlouvy z Nice nově musí užší spolupráce respektovat (*respect*) *acquis communautaire*, zatímco podle Amsterdamské smlouvy jej nesmí ovlivňovat (*affect*). Tato uvolnění ale bylo kompenzováno zákazem, aby posílená spolupráce narušila sociální a hospodářskou kohezi v rámci EU (k již existujícímu zákazu narušit vnitřní vrh v EU).

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Poněkud uvolněny byly také procesní požadavky na spuštění užší spolupráce, a to zejména v I. a III. pilíři. Možnost nezapojeného státu vetovat spuštění užší spolupráce zde byla odstraněna; nezapojený stát může přesunout řešení problému na úroveň Evropské rady, která nicméně rozhoduje kvalifikovanou většinou. Právo veta zůstalo zachováno v otázkách II. pilíře. Došlo rovněž k posílení zapojení Evropského parlamentu - v oblastech, ve kterých by se standardně v rozhodovacím procesu požil postup spolupráce Rady s Evropským parlamentem, nově vyžaduje Smlouva z Nice pro zavedení užší spolupráce od Evropského parlamentu souhlasné stanovisko. Smlouva z Nice také ujasnila minimální počet států nutných ke spuštění užší spolupráce – výslovně je stanoví na osm, bez ohledu na celkový počet států EU.

Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu přináší do problematiky užší spolupráce další změny, z nichž některé vedou k jejímu usnadnění, jiné pak její spuštění naopak komplikují. Liberalizujícím prvkem je např. plná expanze užší spolupráce do SZBP a zjednodušení procedur. Jistým krokem vzad (tj. proti trendu naznačenému ve Smlouvě z Nice; nemusí ale zákonitě jít o krok negativní či pro Českou republiku nevhodný) je naopak potenciální zvýšení minimálního počtu zapojených států – dle konventního návrhu jich musí být alespoň jedna třetina zemí EU. Konventní návrh také předpovídá zvláštní podoby flexibility týkající se obranné politiky EU – např. strukturovaná spolupráce v otázkách společné obrany nebo možnost vytvoření Evropské vyzbrojovací agentury. Ústavní smlouva EU také reflektuje již existující formy flexibility v EU, když nesterilně zapojení všech členských států v některých politikách EU navrhuje zohlednit i v institucionální struktuře EU (institucionální zajištění Eurozóny).

-

Tabulka: Srovnání užší spolupráce v Amsterdamské smlouvě, Smlouvě z Nice a v návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu.

| | Amsterdamská smlouva | Smlouva z Nice | Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu |
|----------------------------------|--|--|---|
| Oblasti, kde je možné ji použít | I.+II.pilíř | Celá EU | Celá EU |
| Minimální počet zapojených států | Polovina všech členů EU | 8 států | Jedna třetina členských států |
| Proces vytvoření | Jednomyslnost při vytvoření; v průběhu | Jednomyslnost při spuštění ve II. pilíři. Ve | Rozhoduje Rada, není možnost reference |

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | | | |
|--------------------|--|--|--|
| | fungování rozhodujících zapojené státy | I. a III. pilíři právo veta nezapojeného státu odstraněno, možnost přenést rozhodnutí na Evropskou radu. Větší zapojení EP | k Evropské radě. Plné zapojení EP. Zvláštní postup v SZBP. |
| Skutečná realizace | 0 | 0 | ? |

Posledním bodem, který je v historickém přehledu hoden zmínky, je dopad rozšíření na flexibilitu v Evropské unii. V důsledku rozšíření dojde k jejímu posílení zejména ze dvou důvodů: Prvým je rozsáhlé uplatňování přechodných období, včetně přechodných období procesního charakteru (posílená kontrolní pravomoc Evropské komise vůči novým členským zemím). Druhým důvodem posílení flexibility v EU je rozšíření počtu států nezapojených do těchto struktur EU, kterých se neúčastní ani všichni současní členové – jde zejména o Eurozónu (ze současného poměru 12:3 dojde k posunu na 12:13, který se jen postupně bude měnit ve prospěch Eurozóny) a o Schengenský systém, do kterého budou nové členské státy zapojovány jen postupně v návaznosti na jejich schopnost kontrolovat své vnější hranice i na absorpční schopnost současného schengenského systému.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Současný stav

Tato kapitola podává přehled forem flexibility existujících v současné Evropské unii. Struktura flexibilních mechanismů v této kapitole částečně odpovídá členění v kapitole „koncepce“; zvláště je nicméně pojednáno o dopadu přechodných období na flexibilitu v EU – důvodem je zvláštní význam přechodných období pro Českou republiku.

1. Mikro-flexibilita

Za mikro-flexibilitu lze považovat takové formy flexibility v EU, které jsou inherentně přítomné v procesu evropské integrace a nejsou považovány za podstatné rozlišování mezi postavením členských států a jejich obyvatel v EU.

Mikro-flexibilita má v procesu evropské integrace níže uvedené podoby:

- Odlišné tempo implementace evropského práva ve členských státech (zejm. v oblasti implementace směrnic) (1.1.)
- „Záchranné“ klauzule při harmonizaci předpisů členských států v oblasti vnitřního trhu (1.2.) + minimální harmonizace
- Odlišné využívání kontrolních pravomocí Evropské komise vůči členským státům, jež porušují evropské právo (1.3.)
- Marginální trvalé výjimky z evropského práva (1.4.)
- Regionální spolupráce/kontakty členských států – interní i externí (1.5.)

1.1. Odlišné tempo implementace evropského práva

Struktura evropského práva umožňuje členským zemím zvolit si - v limitech dohodnutých na úrovni EU/ES - tempo, jakým budou implementovat jednotlivé normy evropského práva na svém území. Nejtypičtějším příkladem právního nástroje, který přímo vybízí k využití flexibility, je směrnice. Směrnice je adresována členským státům a na členských státech také ponechá volbu právních či administrativních nástrojů k dosažení svých cílů, i rychlost, s jakou je třeba směrnici implementovat. Směrnice obvykle stanoví pouze krajní lhůtu pro implementaci a povinnost členského státu informovat Evropskou komisi o přijatých implementačních opatřeních. ESD sice volnost členských států při implementaci směrnice ve své judikatuře omezil (např. rozhodl, že řádnou implementaci směrnice nezajišťuje pouhá nezávazná změna administrativní praxe uvnitř členského státu), ale omezení založená na judikatuře ESD nejsou zásadní. Vzhledem k volnosti členských států tak zákonitě dochází k rozdílům v míře implementace mezi jednotlivými státy EU.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Dalším prvkem, který diferencuje situaci mezi členskými státy, je intenzita kontroly plnění evropského práva ze strany výkonné i soudní moci. Je očividné, že se bude lišit situace ve členském státu, jehož správní i soudní instituce rigidně a důsledně kontrolují a sankcionují porušování evropského práva ze strany soukromých i veřejných subjektů, a situací ve členském státu, jehož instituce v této oblasti projevují větší „shovívavost“ či neschopnost.

Do třetice se volnost členských států při implementaci evropského práva projevuje v míře implementace nezávazných předpisů, tj. „soft-law“ EU. Členské státy nemají povinnost soft-law EU implementovat, mnohdy však tak ale činí. Příkladem mohou být odlišná tempa implementace doporučení Evropské komise v mnoha oblastech, rozdíly v dopadech Boloňské deklarace na vysokoškolské systémy jednotlivých členských zemí či vážnost, jaké požívají doporučení „výboru pro DPH“ působícího v rámci Evropské komise.

1.2. „Záchranné klauzule“ při harmonizaci vnitrostátního práva + minimální harmonizace

Nový systém harmonizace práva členských států v oblasti vnitřního trhu, který zavedl Jednotný evropský akt, na jedné straně zjednodušil proces harmonizace (zejména rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě; tj. odstraněním práva veta jednotlivých členských států), na druhé straně ale také zavedl mechanismy, které měly zabránit příliš drsnému dopadu harmonizace na citlivé oblasti vnitrostátních politik členského státu. I po harmonizaci pravidel některého aspektu vnitřního trhu si mohou jednotlivé členské státy ponechat vyšší domácí standardy odůvodněné ochranou životního prostředí a ochrany spotřebitele. I když v ponechání vlastních vyšších standardů nemají členské státy absolutní volnost – existuje zde přezkumná pravomoc Evropské komise a ESD – existencí „ochranných klauzulí“ se otevírá možnost existence odlišných standardů i v oblastech harmonizovaného práva, včetně vnitřního trhu.

1.3. Odlišné využívání kontrolních pravomocí Evropské komise vůči členským státům, jež porušují evropské právo

Evropská komise klíčovou institucí kontrolujíc plnění evropského práva členskými státy. Označení „strážce smluv“, se kterým je Evropská komise často spojována, jen ukazuje veřejné povědomí, které tuto roli Evropské komisi přiřazuje coby neutrálnímu instituci hájící zájmy evropské integrace jako takové, a ne zájmy členských států.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Evropská komise při své kontrolní funkci využívá politické, administrativní i soudní metody řešení. U klíčového administrativního nástroje (reasoned opinion) i klíčového soudního nástroje (žaloby proti členskému státu podle čl. 226 SES) jejich využití Evropskou komisí záleží na diskreci této instituce. Jinak řečeno, Evropská komise nemá povinnost podat žalobu (či využít pokročilejších forem administrativního řešení) vždy, kdy dospěje k názoru, že některý členský stát porušil či porušuje evropské právo; Evropská komise může dát přednost jinému způsobu řešení, např. neformálnímu politickému jednání. Odlišná „ochota“ Evropské komise žalovat jednotlivé členské státy pak může založit faktickou diferenciaci uvnitř EU. Dosavadní aktivita Evropské komise výraznější rozdíly v zacházení s jednotlivými státy EU nevykazuje, i když se Evropská komise se např. snažila vyhnout konfliktu s institucemi členských států, kde mohla očekávat „prudší“ reakci (např. u aktivit Federálního Ústavního soudu SRN). Pro Českou republiku by mohla mít význam scénář, kdy by Evropská komise projevovala větší aktivitu při soudním vymáhání plnění evropského práva od nových členských zemí, a nebo naopak, projevila v prvních letech vůči novým členským zemím větší zdrženlivost (jakési „období hájení“, jež se neformálně uplatnilo např. vůči Španělsku a Portugalsku v 80. letech). Ze signálů, které dosud Evropská komise vyprodukovala, se s druhou variantou nadá příliš počítat (např. projev komisaře pro rozšíření z dubna 2004) a existuje reálná hrozba prvního uvedeného scénáře (úvahy o žalobě Evropské komise vůči Polsku kvůli neimplementaci *acquis* v oblasti DPH).

Vhodné je ale také zmínit, že Evropská komise není jediným subjektem, odpovědným za kontrolu plnění evropského práva. Mimořádně důležitou roli hrají pochopitelně soudy na evropské úrovni (Evropský soudní dvůr a Soud první instance), stejně jako Evropský ombudsman (kontrola aktivit institucí EU) či Evropská rada (politický tlak na provinivší se členský stát).

Zde je nezbytné zmírnit i jednu z forem flexibility v EU, jejíž zařazení mezi mikro-flexibilitu je problematické. Jde o rozhodnutí Rady nevalit na Francii a SRN sankce pro porušení Paktu stability a růstu, i když evropské právo přímo možnost sankcí předvíдалo. Tento postup Rady byl v přímém kontrastu k relativně tvrdému postupu, který Rada aplikovala dříve vůči státům porušujícím Paktu stability a růstu (Portugalsko). Flexibilita v přístupu k vymáhání evropského práva (jakási flexibilita v možnosti evropské právo porušit), je nepochybně značně riskantní. Rovněž je snadno pochopitelná nelibost Evropské komise nad tímto krokem, kde Komise využila i své pravomoci napadnout platnost příslušného rozhodnutí Rady (o nevalení sankcí) před Evropským soudním dvorem. ESD se rozhodl v této kauze použít zrychleného řízení, a proto se dá jeho rozsudek očekávat během několika měsíců. Pokud ESD platnost jednání Rady potvrdí, do prostoru evropské integrace nastupuje další

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

prvek flexibility, jež by teoreticky mohl být zahrnut mezi mikro-flexibilitu, ale jehož konečné dopady na celý proces evropské integrace mohou být mimořádně závažné (v extrémě až kolaps celého Paktu stability a růstu, pokud se k jeho nerespektování připojí více států Eurozóny).

1.4. Marginální trvalé výjimky z evropského práva

I současné evropské právo obsahuje trvalé výjimky z jednotné aplikace *acquis* ve všech členských státech. Tyto výjimky jsou definovány buď výslovně jako trvalé derogace z evropského práva, a nebo jako dočasné výjimky, kde se ale datum jejich ukončení stanoví až v budoucnosti (příkladem může být tzv. „banánový protokol“, který garantoval SRN relativní volnost režimu dovozu banánů pro svůj trh; a který byl ukončen nařízením Rady č. 404/93).

Trvalé výjimky jsou považovány a vykládány jako drobné deviace z principu stejnoměrné aplikace *acquis*. Praxe je ale poněkud rozmanitější – trvalé výjimky sahají od skutečně marginálních záležitostí (slavným případem je trvalá výjimka pro používání žvýkacího tabáku pro Švédsko), přes otázky střední závažnosti (např. trvalé výjimky v daňové oblasti vyjednané Českou republikou) až po záležitosti mimořádného ekonomického významu (již zmíněný „banánový protokol“, jehož zrušení vyvolalo velmi závažný institucionální i právní spor uvnitř EU, do nějž byli zapojeni i aktéři mimo EU, např. Ekvádor, USA či WTO).

Hodné pozornosti je také to, že velká většina trvalých výjimek je vyjednána v procesním režimu vyžadujícím jednomyslný souhlas všech zúčastněných subjektů (členských států), tj. zejména v procesu vyjednávání přístupových smluv (modifikace sekundárního práva v přístupových smlouvách) nebo v oblastech, kde sekundární právo pro své přijetí vyžaduje jednomyslný souhlas členských států. Naopak flexibilní režimy vyjednané při změnách zakládajících smluv, jsou obvykle tak závažné, že je nelze zařadit pod hlavičku mikro-flexibility; a je o nich pojednáno ve třetí části této kapitoly.

1.5. Regionální spolupráce/kontakty členských států

Evropské právo a systém evropské integrace není zcela hostilní vůči regionální spolupráci členských států či jejich teritoriálním zvláštnostem. Regionální prvky v evropské integraci se projevují zejména následujícím způsobem:

- přežití regionální spolupráce států Beneluxu či Nordické unie;
- odlišná aplikace evropského práva v některých regionech členských zemí (jen příkladný výčet by musel zahrnout zvláštní postavení Normanských ostrovů, ostrova Man, Alanských ostrovů, ostrova Helgoland, Kanárských ostrovů a Madeiry,

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Azorských ostrovů, francouzských zámořských departamentů, pozici Ceuty a Melilly nebo pozici Gibraltarů; do roku 1985 i pozici Grónska)

- odlišné postavení členských států dané mezinárodními smlouvami, kterými jsou tyto státy vázány, a odlišným zapojením členských zemí v mezinárodních organizacích. Vliv mají i jednostranné kroky členských států i třetích zemí v mezinárodních dopady – v této oblasti bude po rozšíření např. velmi zajímavé postavení osob maďarské národnosti z Rumunska a bývalé Jugoslávie, kteří spadají pod zvláštní „vstřícný“ režim „zahraničních Maďarů“ aplikovaný Maďarskou republikou, v rámci vnitřního trhu Evropské unie.

V procesu evropské integrace je pochopitelně důležitý nejen formální a právně zakotvený režim regionální spolupráce, ale také neformální vazby mezi členskými státy a jejich institucemi. Historické vazby, zkušenost ze spolupráce před vstupem do EU a v neposlední řadě i kulturní a jazyková proximita mohou rovněž hrát výraznou roli. Pro Českou republiku se zde rýsuje zejména možnost „posílené“ regionální spolupráce mezi státy Visegrádské skupiny⁸.

Z hlediska flexibilní regionální spolupráce pak zcela nové aspekty do Evropské unie přinese členství Kypru. Ve světle výsledků referenda z konce dubna, ve byla zablokována možnost (znovu)sjednocovací proces tohoto ostrova se v rámci EU nastaví další mimořádně komplikovaný případ zvláštního teritoriálního režimu. Jistá analogie by se dala dělat se situací Německa před rokem 1990, ale z důvodu rozdílné politické, ekonomické i právní situace je tato analogie nutně velmi omezená.

2. Přechodná období a přechodné režimy přijaté v souvislosti s rozšířením EU v roce 2004

V kontextu rozšíření se do centra pozornosti dostaly rovněž přechodná období coby prvek diferenciací mezi starými a novými členskými státy. Problém přechodných období je sice někdy zároveň zlehčován jako pouze efemérní fenomén, ale přesto si zaslouží pozornosti alespoň ze tří důvodů:

- Rozsah a délka přechodných období
- Přítomnost flexibilních mechanismů uvnitř přechodných období
- Horizontální přechodná období posilující kontrolní a sankční pravomoci Evropské komise

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Přechodná období dosahují velmi dlouhé délky (až 12 let) a zasahují do klíčových prvků nejdůležitějších evropských politik – volného pohybu osob (a do jisté míry i volný pohyb služeb – typicky vůči), volného pohybu kapitálu a Společné zemědělské politiky.

Přechodná období obsahují vnitřní flexibilní mechanismy, umožňující výraznou modifikaci jejich dopadu bez toho, aby bylo třeba renegociovat přístupové smlouvy. Nejvýraznějšími prvky tohoto systému je vnitřní členění přechodného období na kratší časové etapy, po kterých následuje posouzení dopadu přechodného období na nové i staré členské státy (s možností předčasného ukončení přechodného období v případě, kdy by se ukázalo jako bezvýznamné). Přechodná období jsou rovněž smluvně strukturována tak, aby je mohly využít jednotlivé členské země individuálně tak, jak to nejvíce vyhovuje jejich politickým a ekonomickým preferencím – není nutné homogenní uplatňování přechodných období vůči celému bloku nových států, ale je možné je „šít na míru“ potřebám vztahů mezi jednotlivými státy.

Tato situace umiňuje České republice poměrně rozsáhlé pole působnosti při vyjednávání v prvních letech členství v EU – možnost ovlivnit ty státy, které využily možnosti uplatnit pro ČR nevýhodné přechodné období, aby jej ukončily co nejdříve.

Ve většině přechodných období platí tzv. stand-still klauzule, která zabraňuje zpřísnění režimu vůči ČR a jejich firmám/občanům po datu vstupu (resp. podpisu přístupové smlouvy), ale jsou zde i výjimky (některé obory ve volném pohybu služeb mezi novými členskými zeměmi a SRN+Rakouskem) – Česká republika by se proto měla snažit, aby se zpřísnění režimu nedošlo. Příkladem dynamiky celého procesu budiž poměrně překvapivé rozhodnutí Švédska neuplatnit omezení volného pohybu osob z nových členských zemí jen několik dnů před 1. květnem 2004.

Přístupové acquis obsahuje zvláštní horizontální „klauzule pro případ nouze“, které výrazně posilují kontrolní a sankční pravomoci Evropské komise vůči novým členským státům. Články 37-40 Aktu o přistoupení upravují zvláštní tříleté přechodné období, ve kterém bude moci Evropská komise - a nepřímo i členské státy - využívat posíleného ochranného a kontrolního mechanismu plnění evropského práva. Prvou situací, kdy by zvláštní ochranný mechanismus mohl být spuštěn, jsou "vážné obtíže, jež by mohly přetrvávat v některém odvětví

⁸ Zde lze odkázat na výstupy semináře o možnostech Visegrádské spolupráce po vstupu do EU, který Institut pro evropskou politiku EUROPEUM organizoval na počátku tohoto roku – viz www.europeum.org a tištěné číslo časopisu Integrace věnované tomuto tématu.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

hospodářství nebo by se mohly projevit vážným zhoršením hospodářské situace určitého území⁹ v novém nebo starém členském státu. Poté může Evropská komise urychleně (do pěti pracovních dnů) přijmout opatření reagující na nastalou krizi. Druhá situace, kdy je během přechodného období možné využít zvláštní procesního mechanismu, může nastat v situaci, kdy nový členský stát neplní své povinnosti podle *acquis* v oblasti vnitřního trhu, a nebo tento stav bezprostředně hrozí. Poté může Evropská komise na žádost poškozeného členského státu nebo i z vlastní iniciativy přijmout opatření reagující na neplnění *acquis*. Oproti první popsané situaci je vymáhací mechanismus pro případ neplnění *acquis* použitelný pouze proti novým členským státům. Vůči starým zemím může Evropská komise v případě porušování práva ES/EU i nadále použít pouze standardní donucovací mechanismy jako je žaloba před Evropským soudním dvorem. K zajímavosti této druhé složky horizontální klauzule pro případ nouze je i to, že o jejím využití může být rozhodnuto ještě před vstupem příslušné země do Evropské unie – omezující opatření předem přijatá Evropskou komisí by pak mohla začít platit dnem vzniku členství příslušné země v Evropské unii¹⁰.

Obdobné tříleté přechodné období, použitelné pouze proti novým členským státům, obsahuje Akt o přistoupení pro oblast uznávání zahraničních rozhodnutí v oblasti trestního nebo občanského práva. I zde může Evropská komise rozhodnout o přiměřených opatřeních ze své vlastní iniciativy nebo na podnět členského státu¹¹.

Zároveň je ale třeba si uvědomit, že mnohé právní aspekty režimu přechodných období ještě nejsou jasné – materiální i procesní (např. možný přezkum ze strany ESD v případě neukončení/prodloužení přechodného období) - a budou vyjasněny zřejmě až v sérii sporů vzniklých v kontextu přechodných období.

3. Specifické formy ad hoc diferenciacce dohodnuté pro vyřešení konkrétního problému

3.1.1. Schengenský systém

Schengenský systém vznikl mimo struktury ES jako reakce na neochotu většiny členských zemí dohodnout se o postupném odbourávání policejních kontrol na vnitřních hranicích EU. Z počáteční poměrně obsahově omezené struktury dohodnuté v roce 1985 se postupně schengenský systém rozvinul a obsáhl komplex problémů sahající od zrušení kontrol na

⁹ Akt o přistoupení, čl. 37

¹⁰ Akt o přistoupení čl. 38

¹¹ Akt o přistoupení čl. 39

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

vnitřních hranicích zapojených států (a mechanismu pro jejich dočasné obnovení) přes posilování kontrol a sjednocování standardů na vnějších hranicích Schengenského prostoru až po harmonizační aktivity v azylové a vízové politice a rozvíjení přeshraniční policejní spolupráce. Podrobný popis schengenského systému nicméně není cílem této studie.

Amsterdamská smlouva Schengenský systém „komunitarizovala“ či „unionizovala“, tj. začlenila jej do smluvní a institucionální struktury Evropské unie. Tento krok ale mj. způsobil další problémy týkající se zapojení jednotlivých států, protože se začleněním Schengenského *acquis* do EU nesouhlasilo Dánsko.

Na počátku roku 2004 byla tedy situace následující: Schengenský systém zahrnoval 12 „řádných“ členů, kteří jsou zároveň členskými státy EU. Zvláštní postavení má Dánské království - Dánsko (na rozdíl od Velké Británie a Irska) je signatářem Schengenských úmluv, ale nesouhlasilo s jejich začleněním do struktur EU. Zvláštní „Protokol o postavení Dánska“¹², připojený k Amsterdamské smlouvě, proto vyhradil Dánsku období šest měsíců od vzniku nového schengenského *acquis* (nového rozhodnutí v rámci IV. hlavy SES – vízová, azylová a přistěhovalecká politika) na to, aby se rozhodlo, které z těchto norem chce implementovat do svého domácího zákonodárství, a které nikoliv. I když si Dánsko vybere prvou možnost (tj. implementaci), zůstávají jeho povinnosti omezeny na vztahy mezi členskými státy ES/EU podle mezinárodního práva, a nevznikne standardní odpovědnost členského státu za implementaci typická pro ostatní oblasti komunitárního práva.

Dva členské státy – Spojené království Velké Británie a Severního Irska (dále jen Velká Británie) a Irská republika – nikdy schengenské dohody nepodepsaly. Pozice Velké Británie a Irska proto byla vyjasněna zvláštním protokolem o pozici obou států¹³, která jim zaručuje úplné opt-out z schengenského *acquis* v rámci Evropské unie – s možností částečného nebo úplného přistoupení v budoucnu. Tato otevřenost systému se podobá klauzuli o otevřenosti užší spolupráce, která byla rovněž formulována Amsterdamskou smlouvou. Oproti užší spolupráci je však možnost přistoupení Velké Británie a Irska omezena nutností jednomyslného souhlasu všech států Schengenlandu¹⁴.

¹² Protokol č. 5 k Amsterdamské smlouvě. Formálně se tento protokol týká dánského opt-out z hlavy IV SES, která se zabývá vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politikou.

¹³ Protokol o začlenění Schengenského *acquis* do rámce Evropské unie, čl. 4

¹⁴ Požadavek jednomyslnosti pro zapojení Velké Británie a Irska byla navržena Španělskem a více než úvahami o budoucí struktuře schengenského *acquis* a evropské integrace vůbec byla motivována snahou mít další nátlakový nástroj, který chtělo mít Španělsko vůči Velké Británii ve sporu o status Gibraltaru.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Navíc musela být v rámci Evropské unie vyjasněna pozice dvou států, které sice nejsou členy Evropské unie, ale na fungování schengenského prostoru se podílely již před podpisem Amsterdamské smlouvy. Těmito státy jsou Norsko a Island. Oba tyto státy jsou členy Nordické pasové unie, jakéhosi „severského schengenlandu“. Zapojením Švédky a Finska do „normálního“ schengenského systému vzniklo napětí mezi požadavkem zrušení kontrol mezi státy Nordické unie (Švédka, Finska, Norska a Islandu) a požadavkem posílení kontrol na vnějších hranicích států EU-členů Schengenlandu (zejména pozemní hranice Švédska a Finska s Norskem). Toto systémové napětí v kombinaci s potenciálními náklady s kontrolou 1600 km dlouhé švédsko-norské hranice bylo vyřešeno zapojením Norska a Islandu do schengenských struktur ve formě přidruženého členství. Přidružené členství bylo založeno Úmluvou zakládající přidružení Islandu a Norska k schengenskému acquis z roku 1999.¹⁵ Přidružení Norska a Islandu je poměrně asymetrickým ve srovnání se členstvím států-členů EU. Norsko a Island musí plně přijmout plnit současné i budoucí povinnosti vyplývající z schengenského acquis, ale podíl Norska a Islandu na jejich tvorbě je omezena na „vysvětlování“ a „vyjádření“ na půdě smíšeného výboru pro přidružené členství.

Volný pohyb pracovních sil mezi EU (resp. EHP) a Švýcarskem se regulován na základě několika mezinárodních dohod uzavřených mezi tímto státem a EU/ES. Kontrolní režim na hranicích nicméně zůstal zachován¹⁶.

Po 1. květnu 2004 se situace uvnitř schengenského prostoru ještě více zkomplikuje. Desítky nových členských států sice přijala schengenské acquis, ale to bude vůči nim od počátku členství v EU uplatňováno pouze omezeně. Od vstupu budou vymazány záznamy o občanech nových členských států EU z databází Schengenského informačního systému a občanům těchto zemí budou pro cestování do zbytku EU stačit běžné vnitrostátní doklady. Zůstanou však zachovány kontroly na hranicích mezi novými a starými členy schengenského systému. Tato omezení zůstanou v platnosti po dobu, než bude v praxi uveden Schengenský informační systém II (SIS II) a než vyzkoušena schopnost nových států EU kontrolovat vnější hranici EU. Po několik let od vstupu do EU tak bude trvat přechodné období s dvojitým režimem pro nové a staré státy v oblasti pohraničních kontrol uvnitř schengenlandu.¹⁷ Výše uvedený přístup sice není v historii schengenského systému zcela nový – jisté „čekací“ či

¹⁵ Agreement providing for the association of Iceland and Norway with Schengen acquis ze dne 18. května 1999.

¹⁶ Podrobnosti např. Schwok, R., Odvrat, N.: Switzerland's Relation with the EU after the adoption of the Seven Bilateral Agreements, *European Foreign Affairs Review*, 335-354, 2001.

¹⁷ Čelikovský, J.: Schengenské acquis a Česká republika, *Integrace* 1/2001

Čelikovský, J.: Vývoj Schengenské spolupráce mezi ČR a EU, *Integrace* 13 (internetové vydání)

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

„testovací“ období bylo uplatněno již při předchozích rozšiřováních schengenského systému (např. v případě Itálie), ale „dvojitá úroveň členství“ nikdy nedosáhla rozsahu, kdy bude v přechodném režimu téměř 50% všech členských států.

3.1.2. Měnová unie

Měnové unie se v současnosti účastní 12 členských států, mimo zůstává Velká Británie, Švédsko a Dánsko. Smluvní režimy opt-out těchto tří států se liší. Oproti výslovným opt-outs Velké Británie a Dánska je možné postavit situaci Švédska, které si sice výslovnou výjimku z Evropské měnové unie nevyjednalo, ale – z hlediska existenci konvergenčních kritérií – se jednostrannými kroky může poměrně snadno (a pro své hospodářství relativně bezbolestně) udržet mimo Eurozónu tak dlouho, jak si bude samo přát. Pozici obdobnou Švédsku mají nové členské státy – v přístupových smlouvách si nevyjednaly výslovné opt-out, ale z hlediska existenci konvergenčních kritérií si zachovaly možnost zůstat mimo Eurozónu, pokud si tak přejí – jediným problémem, který by zde mohl nastat, je konflikt s principem loajality k evropskému právu, v praxi to ale zřejmě problém nebude. Zvláštní prvek flexibility do EU by pak přinesla (v současnosti pouze teoretická) jednostranná eurizace v některém ze států EU.

3.1.3. Sociální charta

Problematika Sociální charty tvořila součást problematiky flexibility v EU v minulosti, kdy se k ní nepřipojila, jako jediný ze členských států EU, Velká Británie. Poté, co za vedení T. Blaira Velká Británie k Evropské sociální chartě přistoupila, je tento dokument součástí *acquis* pro všechny státy EU a v odchylném režimu se nepočítá ani v nových členských státech.

Sociální charta a problematika sociálních standardů v EU obecně se přesto může dostat do centra pozornosti znova v budoucnosti – v kontextu další vlny sjednocování sociálních standardů (včetně další harmonizace pracovněprávní legislativy) a kritiky tzv. „sociálního dumpingu“ údajně aplikovaného novými členskými státy.

3.1.4. Vízová, azylová a přistěhovalecká politika

Vízová, azylová a přistěhovalecká politika se do agendy Evropské unie dostala následkem Maastrichtské smlouvy, i když některé související regulační prvky se v procesu evropské integrace objevily i dříve (Dublinská úmluva, Schengen). Základní posun k diferenciaci týkající se těchto politik však učinila až Amsterdamská smlouva, jež je přesunula ze III. (mezistátního) do I. (nadstátního) pilíře. Komunitarizaci vízové, azylové a přistěhovalecké

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

politiky rovněž nepodpořili členské státy jednomyslně. Výsledkem byla dvojitá modifikace vízové, azylové a přistěhovalecké politiky oproti „standardním“ politikám ES. Zaprvé, během pětiletého „přechodného období“ (1999-2004) je při přijímání norem v oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky legislativní iniciativa sdílena Evropskou komisí i členskými státy (oproti exkluzivitě legislativní iniciativy Komise u ostatních politik ES) a proces rozhodování důsledně respektuje princip jednomyslnosti. Druhou modifikací jsou opt-outs pro Velkou Británii, Irsko a Dánsko. Opt-outs mají formu dvou protokolů - č. 4 (Velká Británie a Irsko)¹⁸ a 5 (Dánsko)¹⁹ - připojených k Amsterdamské smlouvě. Ačkoliv je pro Velkou Británii a Irsko použit jeden protokol, není postavení obou států shodné – nejvýraznější odlišností je možnost, aby se Irsko jednostranným prohlášením svého opt-out vzdalo. Podle opt-out pro Dánsko není tento stát primárně vázán rozhodnutími komunitární politikou týkající se víz, azylu a přistěhovalectví. Výjimkou je harmonizace seznamu nečlenských, u jejichž občanů se vyžaduje vízum a harmonizace vízového formátu. Velmi zajímavá je i konstrukce možného ad hoc přejímání relevantních předpisů přijatých ostatními zeměmi EU Dánskem. Pokud se v rámci IV. hlavy (společná vízová, azylová a přistěhovalecká politika) přijmou nové předpisy rozvíjející schengenské *acquis*, Dánsko může do šesti měsíců prohlásit, že tyto předpisy implementuje do dánského práva. Prohlášení však neznamená plné připojení se k příslušné části schengenského *acquis*, protože jím vzniká pouze mezinárodněprávní závazek Dánska. Dánsko tak nepřejímá některé z vlastností typických pro evropské právo (jehož je po Amsterdamské smlouvě schengenské *acquis* součástí) jako je bezprostřední účinek nebo princip *supremacie*. Podobně jako Irsko, i Dánsko se může svého opt-out zříci jednostranným prohlášením.²⁰

Jinou ad-hoc výjimkou a azylové politiky ES/EU si vymínila Belgie. Členské státy EU se navzájem uznaly jako bezpečné země původu pro účely posuzování nároku na udělení statusu uprchlíka u osoby pocházející z některé ze zemí Evropské unie²¹. Z principu existuje několik výjimek – může být např. opuštěna, pokud členský stát, ze kterého žadatel pochází, pozastavil aplikaci některých z práv garantovaných Evropskou úmluvou o lidských právech²² nebo bylo proti němu zahájeno řízení pro závažné porušování lidských práv podle čl. 7 SEU. Belgie si však i nad tento rámec vyhradila právo individuálně přezkoumávat uprchlický status osob pocházejících z jiného členského státu²³, čímž *de facto* torpédovala smysl celého

¹⁸ Protokol o postavení velké Británie a Irska (č. 4)

¹⁹ Protokol o postavení Dánska (č.5)

²⁰ Peers S.: *EU Justice and Home Affairs Law*, Pearson, Londýn 2000, str. 127-8

²¹ Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (č. 29)

²² Postup podle čl. 15 Úmluvy

²³ Jednostranná Deklarace (č.5), kterou Belgie připojila k Amsterdamské smlouvě.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

protokolu. Úvahy, zda by Belgie mohla poskytovat azyl baskickým separatistům, kterým hrozí stíhání od španělských úřadů za teroristické akty, stály ostatně v pozadí samotného vzniku Protokolu.

3.1.5. Omezení nabývání nemovitého majetku

Mezi poměrně marginální záležitosti, které však mohou mít výrazný dopad na veřejné mínění, je možnost nákupu nemovitostí cizinci. Omezování možnosti nabýt nemovitého majetku cizími státními příslušníky přitom koliduje s principem volného pohybu kapitálu. Výjimky mohou být obsaženy ve formě přechodných období nově přístupujících členských států. Dánsko, které vstoupilo do EU dlouhou dobu před liberalizací volného pohybu kapitálu (jež byla dokončena v roce 1993), se pro sebe již během členství dojednalo výjimku obsaženou v Protokolu č. 16, který Dánsku umožňuje ponechat si vlastní restriktivní úpravu nabývání rekreačních objektů cizinci.²⁴

3.2. Ad hoc diferenciacie ve II. pilíři

Otázky Společné zahraniční politiky EU patří k těm oblastem, které se objevují mezi nejpravděpodobnějšími kandidáty na zavedení flexibilních mechanismů v EU, či dokonce na oblast, kde dojde k vytvoření pevného jádra s pravděpodobností vyšší než v jiných politikách/aktivitách EU.

3.2.1. Smlouvy se třetími státy a členství v obranných organizacích

Seznam členských států Evropské unie se vždy částečně překrýval, ale nikdy zcela nekryl se seznamem států zapojených do jiných regionálních obranných organizací a seskupení jako NATO či Západoevropská unie. Rozdílnost práv a povinností mezi státy EU, jež vyplývají z jejich participaci v jiných mezinárodních organizacích, jsou dalším prvkem diferenciacie v EU.

Možný konflikt, či alespoň napětí, mezi povinnostmi člena EU vyplývající ze Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (II. pilíř) a jeho povinnostmi vyplývajícími ze členství v NATO a Západoevropské unii se Evropská unie snažila vyřešit dvěma způsoby. Západoevropská unie je integrována do systému EU s perspektivou stát se „ozbrojenou paží“ Evropské unie. Ve vztahu k NATO se pak EU opakovaně vyjádřilo ve smyslu slučitelnosti členství a úkolů NATO a II. pilíře EU.

²⁴ Protokol o nabývání nemovitého majetku v Dánsku (č. 16)

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

3.2.2. Klausule o Dánsku

Protokol 5 připojený k Amsterdamské smlouvě obsahuje klauzuli, která zajišťuje Dánsku opt-out z rozhodnutí a akcí EU v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, které mají dopad na obranu. Dánský opt-out je pak jistou formou obecné a trvalé kvalifikované absence při rozhodování spojeném s obrannou politikou Evropské unie. Dánsku je přitom otevřena možnost aby se svého opt-out ve II. pilíři kdykoliv zřeklo jednostranným prohlášením.

Opt-out, které si Dánsko vyjednalo, přitom není v současnosti v Dánsku vnímáno jako zcela výhodné řešení. Výrazně totiž komplikuje zapojení Dánska do akcí EU v oblasti humanitárních misí, na než se přitom dánské ozbrojené síly „specializují“²⁵

3.3. Ad hoc diferenciaci ve III. pilíři

3.3.1. Mezinárodní smlouvy

Mezi specifickými sekundárními právními normami, které mohou být přijímány v rámci Justiční a soudní spolupráce v trestních věcech (III. pilíř), jsou i úmluvy (conventions) uzavírané mezi členskými státy za účelem dosažení cílů III. pilíře. Příkladem může být Úmluva o zřízení Europolu, Úmluva o ochraně finančních zájmů ES nebo Úmluva o zřízení Celního informačního systému nebo Úmluva o vydávání odsouzených mezi členskými státy.²⁶ Tyto úmluvy musí být ratifikovány podle ústavních zvyklostí jednotlivých států a vstoupí v účinnost po ratifikaci nadpolovičním počtem členských států (tj. v současnosti ratifikací osmým státem), i když minimální počet nutných ratifikací může být v konkrétní smlouvě i snížen. I po svém vstupu v platnost jsou úmluvy závazné pouze pro své signatáře, a nezavazují absentující členy Evropské unie. Dopad mechanismu na diferenciaci v Evropské unii pak spočívá ve vytváření dvou skupin členských států – signatářů úmluva a států, jež úmluvu nepodepsaly či neratifikovaly. Vzhledem k počtu úmluv a možnosti, že jednotlivé státy ratifikují pouze některé z nich, může vzniknout celé spektrum úrovní, v jakém jsou členské státy v záležitostech III. pilíře integrovány. Režim mezinárodních smluv ve III. pilíři se nicméně příliš neosvědčil – zejména kvůli prodlevám při ratifikacích – a v budoucnu zřejmě nebude intenzivněji využíván.

3.3.2. Přijetí jurisdikce ESD

²⁵ Podrobnější analýzu problémů Dánska způsobenou jeho opt-out z těchto aspektů SZBP viz „skandinávská sekce“ časopisu *Integrace* www.integrace.cz a zejména analýzy T. Hořejšové.

²⁶ Všechny tyto úmluvy byly uzavřeny ještě podle ustanovení Maastrichtské smlouvy (před vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost). Změny učiněné Amsterdamskou smlouvou však účely tohoto odstavce nehrají roli.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Ve srovnání s prvním pilířem EU je pravomoc Evropského soudního dvora (ESD) rozhodovat o předběžných otázkách v domácích sporech o záležitostech III. pilíře omezenější. ESD sice může odpovídat na dotazy o platnosti a výkladu rozhodnutí, rámcových rozhodnutí a úmluv přijatých v rámci III. pilíře, ale tato pravomoc nevznikla automaticky pro všechny státy vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost. Aby tuto pravomoc ESD získal, vyžaduje se navíc jednostranné prohlášení členského státu o jejím přijetí. Prohlášení musí rovněž vymezit, které národní soudní instituce (soudy a tribunály) mohou dotazy pokládat. Prvek diferenciacce je zde zřejmý – pokud souhlas vyjádří pouze některé členské státy (jak se skutečně stalo), intenzita dopadu aktivity ESD na národní soudní systémy se bude lišit stát od státu. Do roku 2000 umožnilo svým soudům obracet se na ESD s předběžnými otázkami ve věcmi justiční a policejní spolupráce jedenáct států. Belgie, Finsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, SRN, Španělsko a Švédsko. Rozsah přijaté jurisdikce ESD se liší, např. Španělsko umožnilo pokládat dotazy pouze svým nejvyšším soudům, proti jejichž rozhodnutí není odvolání.²⁷

4. Užší spolupráce (Posílená spolupráce)

Mechanismus užší (resp. posílené) spolupráce byl do systému EU zaveden Amsterdamskou smlouvou a podstatně modifikován Smlouvou z Nice. Užší/posílenou spoluprací je možné využít ve všech pilířích EU, ale režim pro II. pilíř je výrazně restriktivnější než ve zbytku EU – je zachováno právo veta nezapojeného státu pro spuštění posílené spolupráce ve II. pilíři a zcela jsou vyňaty z možné posílené spolupráce záležitosti s vojenskými/obranými implikacemi.

Spuštění a udržování posílená spolupráce je svázáno řadou omezujících podmínek, které jsou natolik restriktivní, že až vedly u úvahám o možnosti využít posílenou spoluprací např. v záležitostech vnitřního trhu či dokonce celého I. pilíře. Z procesního hlediska je důležité odstranění práva veta nezapojených států při spuštění posílené spolupráce, i když mají nezapojené státy možnost proces jejího vytváření zdržet tím, že celou záležitost referují k Evropské radě (běžně o posílené spoluprací rozhoduje Rada, resp. Rada a Evropský parlament). Pro nezapojené členské státy je také důležitá povinnost zachovat „otevřenost“ posílené spolupráce, tj. umožnit dosud nezapojených států se připojit v budoucnu. Aforisticky, ale mimořádně přesně vyjádřil komplikovanost podmínek spuštění užší/posílené spolupráce Prof. S. Weatherhill v názvu své analýzy: „If I would Wanted You to Understand I Would have Explained it Better: What is the Purpose of the Provisions on Closer Co-

²⁷ Peers S.: EU Justice and Home Affairs Law, Pearson, Londýn 2000, str. 46

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

operation Introduced in the Treaty of Amsterdam? („Kdybych chtěl, abyste tomu rozuměli, vysvětlil bych to lépe: Jaký je smysl ustanovení o užší spolupráci zavedené v Amsterdamské smlouvě?“)²⁸.

Zvlášť nejasné jsou dva aspekty podmínek spuštění posílené spolupráce:

- Podmínka pokusu vyčerpát „standardní“ možnosti řešení se zapojením všech členských států předtím, než je posílená spolupráce spuštěna – kdo bude konečným arbitrem posuzujícím „dostatečnou snahu“ členských států dohodnout se před tím, než využijí flexibilních mechanismů. Jaké bude např. řešení situace, kdy by členský stát, který se do potenciální posílené spolupráce nehodlá zapojit ani nemá zájem na jejím spuštění, opakovaně vyjadřoval svůj zájem na dalším vyjednávání v rámci „standardní“ institucionálně-právní struktury EU.
- Podmínka, aby posílená spolupráce nenarušila vnitřní trhu a nediskriminovala mezi občany EU. Obě tyto podmínky mohou být interpretovány značně odlišným způsobem. Výrazným – a potenciálně značně inspirativním – příkladem velmi široké interpretace dopadů na vnitřní trh může být praxe Nejvyššího soudu USA při výkladu tzv. „komerční klauzule“ v Ústavě spojených států, která byla využita při intervenci federální legislativy nejen do čistě obchodních záležitostí, ale také pro federální legislativu v oblasti sociálních záležitostí, policie nebo zákazu rasové diskriminace. Druhým příkladem možné široké – a pro užší spolupráci nepřátelské - interpretace, může být nedávná judikatura Evropského soudního dvora ve výkladu tzv. „čistě vnitrostátní situace“ (tj. situace bez komunitárního prvku = mimo dopad práva ES/EU). Ve svých posledních rozsudcích ESD opakovaně prohlásil, že i zdánlivě čistě vnitrostátní situace musí respektovat právo ES/EU v případě, kdy dotčený subjekt alespoň potenciálně může využít výhod vnitřního trhu²⁹.

Praxe využití posílené spolupráce je do současnosti mizivá. V praxi nebyl tento postup nikdy využit, i když se objevily úvahy u jeho využití při jednání o úpravě evropské akciové společnosti (Societa Europia) a nastavení paramentů evropského zatýkacího rozkazu (evropského zatykače). Neostatečně zodpovězenou otázkou nicméně zůstává (a do značné míry zůstane; vzhledem ke neveřejnému charakteru vyjednávání), nakolik existence obojité „veto“ členského státu (Španělska v případě evropské akciové společnosti, Itálie u

²⁸ Text publikován ve sborníku O’Keefe, D., Twomey, P. (eds.): Legal Issues of the Amsterdam Treaty, Hart. Publ. Oxford 1998

²⁹ Srov. např. analýzy ESD v časopise Evropské a mezinárodní právo 2/2004

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

evropského zatykače) pomocí spuštění mechanismu užší spolupráce přiměl „nespokojený“ stát k více konstruktivnímu přístupu. Jinými slovy, nakolik se argumentace posílenou spoluprací stala součástí vyjednávací taktiky v Evropské unii.

5. „Last but not least“ – Faktická posílená politická spolupráce

Mimo formálně nastavené prvky flexibility v EU, existuje i flexibilita neformální. Jde zejména neformální vztahy panující mezi representanty některých států, které jsou posilovány i symbolickými gesty. Nejtypičtější ukázkou je německo-britský „tandem“, za zmínku ale stojí i neformální spolupráce států Beneluxu nebo tzv. „skupiny Med“ (či „Club Med“), tedy zemí nejvíce čerpajících ze strukturálních a kohezních fondů EU.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Budoucí vývoj a trendy

Tato kapitola se nastiňuje možné scénáře vývoje flexibility a vytváření pevného jádra v Evropské unii v budoucnosti. Zároveň se pokouší vymezit oblasti, ve kterých je vytvoření flexibilních mechanismů nejpravděpodobnější a podoby, které na sebe může vzít.

Pro budoucí vývoj Evropské unie je nutno předpokládat, že se budou vyvíjet všechny v současné době již existující formy flexibilní integrace. Na základě těchto poznatků je možné si představit několik scénářů flexibilní integrace v rozšířené Evropské unii. Hlavními kritérii pro to, jakou podobu diferenciovaná integrace bude mít, jsou následující dva znaky:

a) Prvním kritériem je to, zda bude flexibilní integrace zahrnovat více či méně permanentní skupinu zemí. Jinými slovy, zda více méně stejná skupina zemí bude ochotna postoupit dále v integraci v různých oblastech. V takovém případě můžeme předpokládat, že tato permanentní nebo kvazipermanentní skupina vytvoří určité „pevné jádro“ EU.

Neexistuje jednotná definice „pevného jádra“, ani všeobecný konsensus o tom, jakou formu toto pevné jádro bude mít. Pokud hovoříme o pevném jádru, máme na mysli především výraz použitý německými politiky W. Schäuble a K. Lamers v jejich dokumentu v roce 1994. Argumentují zde tím, že státy účastníci se třetí fáze měnové unie by měly vytvořit „pevné jádro“, které se stane tahounem další integrace. Podobně se setkáváme s koncepcí pevného jádra i v jiných souvislostech – např. v projevu Jacquese Chiraca v německém Bundestagu, kdy advokuje vytvoření tzv. „průkopnické skupiny“ v rámci EU, nebo koncept tzv. „avantgardy“, o kterém hovoří Jacques Delors, nebo v poslední době koncept tzv. „gravitačního centra“, o kterém hovoří Joschka Fischer.

b) Druhým kritériem je, zda se flexibilní integrace bude odehrávat v rámci institucí a procedur EU (tedy formami mikroflexibility, posílené spolupráce nebo pře-determinované flexibility), nebo jestli se bude odehrávat zcela mimo rámec Evropské unie (jako tomu bylo původně například v rámci Schengenských dohod, Západoevropské unie apod.)

Na základě kombinací těchto dvou kritérií si můžeme představit v zásadě několik scénářů. Pravděpodobnost jejich vzniku byla rovněž předmětem průzkumu, který jsme

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

provedli mezi instituty věnujícími se studiu evropské politiky v rámci sítě European Policy Institutes Network ve členských státech i kandidátských zemích.

1. Vznikne víceméně **stálá skupina zemí, které budou spolupracovat nebo se dále integrovat mimo rámec Evropské unie**. Tato forma spolupráce může mít různou intenzitu, od vytváření vlastních institucionálních struktur (jako tomu bylo v případě Schengenu) po volnější formu institucionalizace, jako např. společný sekretariát s víceméně pouze koordinační úlohou. To může postupně vést až k tomu, že tyto státy vytvoří jakousi **Unii mimo Unii**. Někteří akademici (např. Eric Philippart) hovoří o této možnosti jako o tzv. **Union refondée** (tedy „znovuvytvořené unii“). Ta by v případě extrémní krize mohla vést až k vystoupení této stálé skupiny zemí ze stávající Unie a založení Unie nové. Tento scénář nepokládáme za příliš pravděpodobný, ovšem zároveň ne za nemožný. Klíčová v tomto smyslu bude jednak zkušenost s rozšířením, kdy se ukáže, do jaké míry je schopná EU operovat s pětadvaceti a potenciálně více členy, a zda rozhodovací procedury, upravené v souvislosti s přistoupením nových členů, jsou dostatečně flexibilní a použitelné. V případě, že by se novým členům nepodařilo úspěšně integrovat do klíčových politik Evropské unie, není možné formu spolupráce mimo rámec EU vyloučit. Dalším klíčovým momentem bude rovněž to, zda se podaří dosáhnout dohody ohledně evropské ústavy. Ta by měla usnadnit flexibilní integraci v rámci institucionálního a právního rámce EU (především mechanismus posílené spolupráce, ale i jiné formy předjednané flexibility, jako například v oblasti obrany), což by snížilo pravděpodobnost tohoto scénáře. Rovněž rozhodovací mechanismy by měly být nastaveny tak, aby znemožnily případné zablokování jednání, který by mohl nastat při zachování systému z Nice.

2. Bude existovat víceméně stálá skupina zemí, které budou spolupracovat neformálně v rámci současné EU, aniž by tato spolupráce byla formalizována. Jednalo by se tedy o **Unii v Unii** na rozdíl od „Unie mimo Unii“ v případě 1. To by předpokládalo, že tato skupina zemí bude úžeji konzultovat určité další integrační kroky, spíše z dlouhodobého a strategického hlediska, a snažit se nakonec pro myšlenku získat podporu ostatních členských států. Nepředpokládá ovšem vytvoření nových struktur. Za jistých předpokladů ovšem může tato neformální spolupráce být uznána zakládajícími smlouvami či ústavou. V současnosti je to nejevidentnější v případě tzv. Euroskupiny, která předpokládá neformální setkávání ministrů států Eurozóny ke koordinaci hospodářských politik států participujících na společné měně.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

To by naznačovalo, že určité kvazipermanentní pevné jádro by mohlo vzniknout ze zemí, které již adoptovaly společné politiky, které zásadně prohlubují evropskou integraci (máme zde na mysli především Euro a Schengen), ale zároveň mají potenciál pro další prohlubování jiných politik v souvisejících oblastech. To je dále umocněno faktem, že po rozšíření evropské unie se proporcionálně sníží počet zemí participujících na těchto politikách, alespoň bezprostředně po rozšíření, a tím bude obtížnější učinit z nich předmět celoevropského rozhodování či diskuse a platforma pro tuto formu flexibilní integrace se tedy jaksí sama nabízí.

Další možnou modifikací této formy pevného jádra je tzv. **direktorium (directoire)**. Předpokládá, že určitá skupina zemí se neformálně ujme iniciativy v určité oblasti a bude se následně „strhnout“ ostatní členy k tomu, aby ji následovaly. Problémem je permanence tohoto direktoria – je pochybné, zda v nějaké oblasti v rámci EU je možno vytvořit takovéto stálé neformální vedení. Zřejmě nejpravděpodobnějším adeptem je oblast zahraniční politiky. To je umožněno nízkým zapojením některých jiných institucionálních hráčů v dané oblasti (Komise, Evropský parlament), kteří nemají dostatečné kompetence k tomu, aby direktorium kontrolovali, a stejně tak i nízkou koncentrací relevantních komunitárních právních nástrojů v dané oblasti, umožňujících členům direktoria poměrně široký manévrovací prostor. Nedávno jsme byli svědky jistého chování některých členských států přesně ve smyslu direktoria při návštěvě ministrů zahraničních věcí Francie, Velké Británie a Německa v Iránu, kde *de facto* vystupovali jménem Evropské unie. Hlavním problémem ovšem zůstává, jak již bylo naznačeno, permanence takové skupiny. Ačkoli v poslední době se podařilo zapojit Velkou Británii po boku Francie a Německa do formulace zahraničněpolitických priorit unie, otázkou zůstává, zda by se direktorium nerozpadlo v případě, že by v sázce byla další transatlantická roztržka jako v případě útoku v Iráku v roce 2003. Rozpory mezi těmito velkými státy, které by direktorium v oblasti zahraniční politiky mohly vytvořit, naznačuje i nedávný nesoulad ohledně postoje k izraelským útokům na vůdce hnutí Hamas – zatímco Francie a Německo útoky jednoznačně odsoudily, Velká Británie – zřejmě pod vlivem postojů americké vlády – pro ně vyjádřila pochopení. Parafrázujíc H. Grabbe, přeměna německo-francouzského tandemu na např. francouzsko-britsko-německou trojkolo či tříkolku bude zřejmě náročnějším technickým oříškem, než tyto země očekávaly.

Permanentní spolupráce určité skupiny členských států formou posílené spolupráce.

Tento scénář předpokládá dostatečný počet států s dostatečně konvergentními zájmy, aby

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

mohly spustit posílenou spolupráci v určitých oblastech. Pokud by touto formou mělo vzniknout pevné jádro, znamená to, že by státy musely své projekty realizovat v různých oblastech. Tento scénář není dle našeho názoru příliš pravděpodobný. Jednak autorizační procedury pravděpodobně zůstanou ještě stále poměrně omezující, aby je stálá skupina členských států opakovaně využívala. Jednak by bylo pro stejnou skupinu států poměrně vyčerpávající usilovat o autorizaci posílené spolupráce a zajištění dostatečného počtu zájemců, stejně tak jako pro přesvědčení ostatních institucionálních hráčů (především Komise), že taková permanentní či kvazipermanentní posílená spolupráce neznamena nebezpečí pro evropskou jednotu a petrifikaci rozdělení na dvourychlostní integraci.

V integraci budou dále postupovat různé skupiny zemí v různých oblastech. Tento scénář vychází z premisy, že není realistické, aby jedna a tatáž skupina zemí našla tolik oblastí, ve kterých by byla právě ona ochotna postoupit v další integraci. Tento scénář tedy již nevytváří koncepci „pevného jádra“, ale spíše koncepci tzv. „**variabilní geometrie**“. Ta předpokládá, že všechny státy budou participovat na určitém společném jádru politik, a na politikách jiných pak budou participovat jenom určité skupiny států. Tento scénář je pak možno rozdělit na další alternativy, a to podle toho, zda různé skupiny zemí zvolí pro další integraci formu posílené spolupráce nebo formu spolupráce mimo rámec Evropské unie. Pre-determinovaná flexibilita není v takovém případě příliš pravděpodobná, protože to by do značné míry zneprůhlednilo a zkomplikovalo strukturu ústavní smlouvy a popřelo tak jeden z jejích základních cílů, kterým bylo zjednodušení institucionálního a právního systému Evropské unie.

Na základě průzkumu, provedeného respondenty zmiňovaného dotazníku, který Europeum provedlo mezi instituty veřejné politiky v Evropské unii, je nejpravděpodobnějším právě scénář, kdy se budou v různých oblastech intenzivněji integrovat různé skupiny členských států, a to právě za pomoci mechanismu posílené spolupráce.

Tento scénář má několik výhod. Především zaručuje určitou „kontrolu“ nad další evropskou integrací tím, že musí být dodrženy procedury a mantinely, vytyčené ústavní smlouvou. Nedošlo by k obcházení klíčových unijních institucí, především Komise a Evropského parlamentu, kde především Komise může zajistit, že užší integrace určitých států negativně neovlivní neparticipující členy a ostatní unijní politiky. Důležitou pojistkou je rovněž inkuzivita, která zaručuje *a priori* otevřenost vůči členům, kteří se chtějí připojit v pozdější

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

fázi. Na rozdíl od scénáře, kdy by posílenou spoluprací navazovala stejná skupina států, by v takovém případě nehrozil vznik vícerychlostní Evropy.

Nevýhodou tohoto scénáře je především další znepráhlednění a komplikace rozhodovacích mechanismů. To ovšem hrozí u víceméně každé formy flexibilní integrace. V případě posílené spolupráce je to však o to viditelnější, že se vše odehrává v rámci unijních institucí a procedur. Jistou překážkou může nadále zůstat přílišná komplikovanost autorizační procedury a příliš velké množství podmínek, které musí být splněny, aby mohl být mechanismus posílené spolupráce využit. Pokud by se měl mechanismus navržený ústavní smlouvou projevit jako v praxi nepoužitelný, existuje zde zvýšené riziko, že se státy uchýlí ke spolupráci v dané oblasti mimo rámec EU.

Možné oblasti flexibilní integrace v budoucnosti a jejich důvody

Jelikož flexibilita v různých formách je, jak již bylo řečeno, nedílnou součástí vývoje Evropských společenství/Evropské unie, do budoucna se nedá její pokračování vyloučit, naopak bude pravděpodobnější – to je dáno výrazným zvýšením diverzity zájmů a priorit po rozšíření. Pokusíme se nyní nastínit, v jakých oblastech by se mohla flexibilní integrace nejpravděpodobněji vyskytnout v blízké budoucnosti.

Na základě průzkumu, který jsme provedli mezi instituty veřejné politiky v západní Evropě, se dá předpokládat rozvoj flexibilní integrace, případně vznik pevného jádra v následujících oblastech:

- obrana
- justiční a policejní spolupráce v trestních věcech
- zahraniční politika
- daňová harmonizace
- měnová unie, resp. související politiky

S daleko větším odstupem uvedli respondenti jako možné oblasti rozvoje flexibilní integrace nebo potenciálního vzniku pevného jádra oblast výzkumu, dobývání kosmu, harmonizace sociální politiky, vzdělávání a životního prostředí.

Zároveň předpokládáme, že flexibilní integrace v uvedených oblastech může mít různé formy.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analyza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Obrana

Flexibilní integrace v oblasti obrany se zdá se nabízí jako základní oblast, ve které by mohlo dojít k užší integraci určité skupiny členských zemí v blízké budoucnosti. Je to dáno několika předpoklady. Jednak konventní návrh ústavní smlouvy umožnil možnost zavedení posílené spolupráce v oblasti obranné politiky, což bylo smlouvou z Nice vyloučeno. Ačkoli prozatím nebyla ústavní smlouva přijata, tento bod by neměl patřit mezi kontroverzní.

Dále zavádí ústavní smlouva zvláštní formu pre-determinované flexibility nazývanou jako „strukturovaná“ spolupráce. Jejím cílem je, v dikci konventního návrhu, zavést tuto spolupráci mezi státy, „... jejichž vojenské kapacity/vybavení splňují vyšší kritéria a které mezi sebou přijaly v této oblasti přísnější závazky za účelem vedení těch nejnáročnějších misí“. (článek I-40 odst. 6). Implementační ustanovení k tomuto článku pak nalezneme v části III, čl. 213. Nutno ovšem poznamenat, že návrh italského předsednictví na mezivládní konferenci z 9. prosince 2003 (CIG 60/03) výrazně přeformulovává původní konventní návrh. Původní formulace počítá s tím, že státy účastníci se strukturované spolupráce budou zapsány ve zvláštním protokolu, připojeném k ústavní smlouvě, stejně tak má protokol stanovit závazky, které takové státy musí splnit. To by znamenalo že v souvislosti s jednomyslností rozhodování by kterýkoli stát mohl přijetí takového protokolu vetovat. Mělo by tedy jít o určitou formu pre-determinované flexibility. Pokud by ovšem měla být kritéria součástí ústavní smlouvy, vzniká problém možné revize (ta by vyžadovala změnu smlouvy, což se může ukázat jako neflexibilní), stejně jako hodnocení připravenosti států, které chtějí přistoupit v pozdější fázi (není jasné, kdo hodnotí připravenost států plnit tato „konvergenční“ kritéria – lze dovodit, že Rada ve složení již participujících států, jistou roli by zde hrál zřejmě i unijní ministr zahraničí).

Návrh obsažený v nótě italského předsednictví nepočítá se vznikem strukturované spolupráce přímo *ex constitutionem*, ale zvláštní procedurou. Na základě ní by měl být seznam států účastnících se strukturované spolupráce dán rozhodnutím Rady přijatým kvalifikovanou většinou po konzultaci s Ministrem zahraničních věcí. Součástí ústavní smlouvy by měl ovšem zůstat protokol, který stanoví vojenské závazky pro země účastníci se strukturované spolupráce. O přistoupení dalších států má rozhodovat Rada ve složení participujících států kvalifikovanou většinou, stejnou procedurou může suspendovat účast určitého státu na strukturované spolupráci. Rozhodnutí přijímaná v rámci samotné strukturované spolupráce ovšem zůstávají jednomyslná.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Tato forma flexibility by tedy byla zvláštním hybridem mezi ad hoc předjednanou flexibilitou (počítá s ní ústavní smlouva, která zároveň stanovuje kritéria pro účast) a posílenou spoluprací, kdy rozhodnutí o zahájení strukturované spolupráce a přistoupení dalších členů náleží Radě.

Další formou flexibilní integrace v oblasti obrany je účast v **Agentuře pro vyzbrojování, výzkum a vojenské kapacity**. V souvislosti s návrhem italského předsednictví je možno dovodit, že účast v Agentuře je nezbytnou podmínkou pro účast na strukturované spolupráci, jelikož Agentura má *inter alia* monitorovat plnění závazků participujících států, rámcově vymezených v navrženém protokolu (výslovně se o tom zmiňuje i článek I a) navrhovaného protokolu).

Určitou formou flexibility je i ustanovení, které umožňuje svěřit **provedení určité ad hoc mise jménem EU skupině členských států**. (čl. 40 odst. 5, a článek III-211). Zde se jedná o určitou formu mikroflexibility, kdy rozhodnutí o provedení určité mise je učiněno na kazualistické bázi a může se různit podle charakteru mise, jejího trvání atd.

Další možnou formou flexibility je závazek **společné obrany**, obsažený v článku I-40 odst. 7. Původní formulace konventního návrhu počítala se vznikem klauzule vzájemné obrany pouze formou prohlášení, že se členský stát cítí být touto klauzulí vázán. Další upřesnění implementace článku I-40 (7) pak obsahoval článek III-214, který byl ovšem na základě návrhu italského předsednictví vypuštěn. Základem tedy zůstává pouze zmiňovaný článek I-40(7), který je formulován velmi všeobecně a v podstatě je proklamací solidarity mezi členskými státy, odkazuje na zvláštní charakter bezpečnostní politiky jednotlivých států a soulad poskytované pomoci napadenému státu se závazky vyplývajícími z členství v NATO. Původní formulace byla naopak podrobnější- stanovila procedurální postup v případě napadení teritoria členského státu, spolupráci s jinými mezinárodními organizacemi včetně OSN apod. Připomínala závazek společné obrany ve smyslu čl. 5 Washingtonské smlouvy, z toho důvodu v ní některé státy viděly určité nebezpečí duplikace NATO. V posledním návrhu tedy bylo implementační ustanovení vypuštěno.

Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech

V oblasti justice a vnitra se nabízí několik podoblastí, kde by mohlo dojít k užší spolupráci určité skupiny členských států.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Jedná se především o následující oblasti:

- a) **Evropská hraniční (pohraniční) policie.** Ta by měla logickou návaznost na Schengenského acquis a znamenala by spojený management a školení hraničních jednotek, stejně jako svěřování určitých konkrétních misí či úkolů. Vzhledem k tomu, že ihned po vstupu nebudou všechny členské státy aplikovat Schengenského acquis, nejpravděpodobnější formou vzniku této užší integrace by měla být posílená spolupráce. Zvláštní význam by ovšem taková spolupráce mohla mít i pro nové členské státy, jejichž východní hranice bude vnější hranicí EU (státy jako Polsko nebo Maďarsko vznik takových jednotek nebo alespoň vymezení základního ústavního rámce pro jejich vznik v Konventu podporovaly). Stejně tak může mít ovšem význam např. pro jižní (středomořské) státy EU, jejichž dlouhé mořské hranice jsou oblíbeným kanálem nelegální imigrace do EU.
- b) **Společné policejní jednotky.** Na rozdíl od bodu a) by takové jednotky mohly operovat i na území jiných členských států a mohly by jím být svěřeny zvláštní vyšetřovací úkoly.
- c) **Úřad evropského prokurátora** – Konvenční návrh obsahuje zmínku o možnosti zřízení takového úřadu v budoucnosti na základě jednomyslného rozhodnutí formou evropského zákona Rady se souhlasem Evropského parlamentu. Italské předsednictví ovšem omezilo působnost evropské prokuratury na stíhání přeshraničních trestných činů týkajících se finančních zájmů Evropské unie (na rozdíl od původního návrhu, který počítal s jinými formami závažné trestné činnosti jako terorismus apod.). Evropská rada může rozšířit působnost prokuratury i na jiné oblasti závažné trestné činnosti dotýkající se více členských států. Vzhledem k tomu, že zřízení Evropské prokuratury jakožto orgánu EU je díky opozici především ze strany Irska a Velké Británie prozatím nereálné, je možné, že k němu dojde formou posílené spolupráce a zároveň dojde k rozšíření jeho pravomocí i na oblasti, které se v původním návrhu Konventu vyskytly.
- d) **Evropské tajné služby.** Iniciativy na vytvoření evropské tajné služby (jakési evropské CIA), která by umožňovala shromažďovat údaje o osobách podezřelých např. z terorismu a sdílet je mezi členskými státy, se objevily již v nedávné době (viz iniciativa rakouského ministra vnitra E. Strassera, European Voice č. 10, březen 2004). Zdá se, že podpůrci této ideje by mohli být i Nizozemí (Johan Remkes), nakloněno bude zřejmě rovněž Španělsko (ve světle nedávných událostí v Madridu). Belgie v zásadě podpořila užší sdílení informací mezi policejními jednotkami členských států, ale ne plnou institucionalizaci formou evropské agentury tajných služeb, Francie a Německo pokládá volání po takové agentuře za předčasné. Je tedy možné, že posílená spolupráce v této oblasti by se mohla také rozvinout.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Zahraniční politika

V oblasti zahraniční politiky již existuje jistá forma mikroflexibility či ad hoc flexibility prostřednictvím tzv. konstruktivní absence. Ta se vztahuje na oblast jednomyslného rozhodování, kdy k zamezení stagnace rozhodování je umožněno neúčastnit se rozhodování a nebýt vázán rozhodnutím, ale neblokovat rozhodnutí, které by zavazovalo Unii jako celek. Tento nástroj však v praxi také nebyl využit, neboť se vždy podařilo nalézt konsensus. V budoucnosti při zvýšeném počtu států však může hrát určitou roli.

Dehousse a Coussens ve své esejí „Integrating Europe – Multiple Speeds, One Direction?“ podporují mechanismus určitých pilotních skupin členských států, které by mohly vyvíjet aktivní politiku vůči určitým oblastem buď geograficky definovaným (např. latinská Amerika, Blízký východ, východní sousedé EU), nebo tématickým. Tímto by se otevřela možnost pro různé „avantgardní skupiny“ v rámci EU, které by se mohly lépe podílet na formulaci evropské politiky vůči uvedeným oblastem. Jistým rizikem tohoto přístupu je zachování celkové koherence zahraniční politiky EU (pokud o ní můžeme hovořit), resp. kdo by měl za monitorování této koherence být odpovědný. Autoři esejí navrhuji, že by tyto avantgardní skupiny měly vyvíjet činnost pod dozorem Rady. Jinou možností pak je, aby hlavní koordinační činnost spočívala přímo v úřadu evropského ministra zahraničí, který by mohl při svém úřadu mít zvláštní zmocněnce pro určité oblasti nebo otázky. Tato forma flexibility by zřejmě byla neformální spoluprací určité skupiny členských států.

Diplomatická spolupráce

Konventní návrh počítá s možností vytvoření Evropského útvaru pro zahraniční činnost. Ten by měl být vytvořen ve spolupráci Rady a Komise a rekrutovat zaměstnance Generálního sekretariátu Rady, Evropské komise a zástupců diplomatických služeb členských států. Pokud se nepodaří Evropský útvar pro zahraniční činnost zřídit po dohodě všech členských států, je opět možné, že některé státy se tak pokusí učinit pomocí strukturované spolupráce. Tím by mohlo dojít ke vzniku skutečných ambasad EU, které by nahradily současné Delegace evropské unie, a potenciálně by s nimi mohli fúzovat i ambasády jednotlivých členských států, v první fázi alespoň formou např. společných budov, administrativního zázemí, sekretariátu apod.

V souvislosti s tímto je možná i užší spolupráce v rámci mezinárodních organizací, případně společné zastoupení některých států v mezinárodních organizacích (objevily se např. spekulace ohledně společného zastoupení Francie a Německa v OSN, které by dalo

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Německu „nepřímo“ místo v Radě bezpečnosti). Tato forma užší spolupráce bude ovšem pravděpodobněji pro menší státy než pro státy velké.

Daňová harmonizace

Ačkoli bývá daňový režim označován za doménu (či poslední baštu) národní suverenity, evropské právo předpokládá harmonizační aktivity i v této oblasti. Dosavadní požadavek jednomyslnosti byl doposud největším problémem pro země, které chtěly postoupit dále v harmonizaci daňových systémů. Požadavek jednomyslnosti se stane bezpochyby ještě větší překážkou po rozšíření, kdy nové členské státy nemají zpravidla zájem právě v této oblasti pokročit v harmonizaci s ohledem na specifika transformujících se ekonomik (nízká úroveň zdanění jako komparativní výhoda apod.). Nejpravděpodobnější posun v této oblasti můžeme zřejmě očekávat v oblasti zdaňování energií a daní týkajících se životního prostředí nebo v další harmonizaci spotřebních daní. V oblasti daní přímých pak můžeme nejspíše očekávat posun směrem k harmonizaci daňových základů, nikoli daňových sazeb, pro určitý typ společností (evidentním příkladem je evropská společnost, Societas Europea) a ve snaze zabránit některým formám „daňové optimalizace“ prováděné nadnárodními firmami.

Měnová unie a související politiky

Ačkoli EMU již samo o sobě představuje formu flexibilní pre-determinované integrace v EU, je možné, že právě tato oblast se stane předmětem další integrace v otázkách, které se existence měny dále dotýkají nebo s ní souvisejí.

Prvním krokem je uznání tzv. Euroskupiny jako neformálního diskusního fóra mezi ministry financí zemí Eurozóny, Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou. Eurozóna byla konventním návrhem ústavní smlouvy formalizována ve zvláštním protokolu. Tato skupina ovšem není prozatím nadána rozhodovacími pravomocemi. Je možné, že praxe si ale vynutí, aby tato skupina mohla přijímat rozhodnutí zavazující členy Eurozóny, nebo aby jim alespoň mohla dávat doporučení pro koordinaci jejich hospodářských politik formou např. akčních plánů, „scoreboard“ nebo jiných instrumentů „soft-law, které mají dopad na fungování měnové unie.

To je umožněno v konventním návrhu ústavní smlouvy, který rozšiřuje rozhodovací pravomoci ministrů Euroskupiny ve dvou oblastech:

a) opatření k posílení rozpočtové kázně členů Euroskupiny a dohledu nad ní

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

b) směry hospodářské politiky tak, aby byly slučitelné se směry hospodářské politiky jako celku

Další možnosti spolupráce zemí Eurozóny, o kterých se zmiňuje uvedené eseje Dehousse a Coussense, zahrnuje např. možnosti přijetí Charty ekonomické politiky Eurozóny, která by zahrnovala i směry politiky zaměstnanosti a sloužila by jako určitý „kodex chování“ pro státy v eurozóně. Dalším z návrhů je zřízení stabilizačního fondu, který by umožňoval členským státům vyrovnat se s asymetrickými šoky způsobenými odlišnými hospodářskými cykly od zbytku Eurozóny apod.

Další možné politiky/oblasti flexibilní integrace

Mezi dalšími oblastmi užší integrace je možno uvést především sociální politiku nebo životní prostředí, i když pravděpodobnost jejího vzniku je jak na základě uskutečněného průzkumu, tak na základě studia existující literatury již daleko nižší. V případě sociální politiky je to dáno tím, že sociální modely v různých členských státech jsou ještě příliš rozdílné. Navíc je tato doména stále vnímána jako svébytná součást národní suverenity, i když některé aspekty sociální politiky mají bezpochyby přímý dopad na fungování vnitřního trhu. Není tedy realistické očekávat, že by došlo ke spuštění nějakého velkého integračního projektu, jehož cílem by bylo vytvořit např. evropský sociální model. Pokud tedy dojde k nějaké formě užší integrace, bude se jednat spíše o malé projekty typu harmonizace podmínek pro penzijní připojištění a podmínky investování do penzijních fondů nebo v oblasti zdravotnictví harmonizace podmínek pro podnikání zdravotních pojišťoven, provoz zdravotních zařízení standardizaci pracovního práva, např. podmínek pro zaměstnání nebo požadavků na pracovní smlouvy apod. Nevyvstává zde ale profilovaná skupina zemí, která by v těchto oblastech měla jasné vize o posílené integraci.

Určité aspekty užší spolupráce v oblasti sociální politiky související s hospodářskou politikou mohou formou tzv. „otevřené metody koordinace“ a mohou se tedy rozvíjet spíše mezi zeměmi Eurozóny vzhledem ke snahám o užší koordinaci této politiky. Může jít např. o koordinaci kolektivního vyjednávání v rámci Eurozóny.

V oblasti životního prostředí je flexibilita nedílnou součástí vývoje unie vzhledem k velmi odlišným standardům a obecně v přístupu k ekologii. Diverzita se opět výrazně zvýší po přistoupení nových členů. Nejpravděpodobnější oblast pro možné zavedení posílené spolupráce je v oblasti ekologických daní (díky jednomyslnosti v oblasti daňové politiky) jako

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

např. daň na uhlovodíkové výrobky, spotřební daně na energetické výrobky atd., ale i jiné oblasti netýkající se přímo daní, jako např. obchodování s emisemi. Další možností je zpřísnování standardů ochrany životního prostředí mezi zeměmi, které by mezi sebou v této oblasti zavedly posílenou spolupráci. Vzhledem k tomu, že i současný rámec EU umožňuje udržení přísnějších standardů a na evropské úrovni reguluje pomocí standardů minimálních, je možné, že tento mechanismus ani nebude muset být využit.

Zvláštní kapitolu regulace, rovněž s dopady na životní prostředí, pak mohou tvořit užší formy spolupráce v oblasti jaderné energetiky. Zdrženlivost Konventu v této oblasti – způsobenou nepřítomností byt' jen náznaku konsenzu mezi členskými státy – a provázanost jaderné energetiky s vnitřním trhem, nicméně činí možnost vývoje v této oblasti značně nepředvídatelnou.

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Analýza dotazníku vztahujícího se k projektu pravděpodobnosti vzniku pevného jádra v EU

Údaje o prováděném průzkumu

Okruh respondentů:

Respondenty jsou výzkumní pracovníci institutů zabývajících se výzkumem veřejné politiky EU (tzv. think - tanks) v současných i nových členských zemích Evropské unie.

Celkový počet respondentů: 20

Provenience respondentů:

Průzkum zahrnul následující státy: Velká Británie, Bulharsko, Norsko, Řecko, Česká republika, Polsko, Rakousko, Švédsko, Belgie, Spolková republika Německo, Irsko, Dánsko, Francie, Nizozemsko

Typ dotazníku:

Dotazník byl kombinací otázek s uzavřeným okruhem odpovědí, přičemž u většiny navrhaných alternativ měli respondenti možnost přidávat další alternativy, případně komentovat nebo dále rozvinout své odpovědi.

Analýza odpovědí

Otázka I

Cílem první otázky bylo zjistit, jakou formu bude s největší pravděpodobností mít flexibilní integrace v Evropské unii po jejím rozšíření. Z tohoto hlediska byly alternativy rozděleny podle následujícího logického schématu:

| | |
|---|--|
| Skupina flexibilně integrujících se zemí bude stálá | Skupina flexibilně integrujících se zemí bude různorodá/proměnlivá |
| Flexibilní integrace bude probíhat v rámci EU | Flexibilní integrace bude probíhat mimo rámec EU |

Respondentům byly navrženy následující alternativy:

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | |
|--|-----|
| Flexibilní integrace bude zahrnovat stálou skupinu zemí, které se budou dále integrovat mimo politický a právní rámec EU | 3,5 |
| Evropu „povede“ skupina zemí, spolupracujících neformálně, s nadějí, že ostatní se postupně připojí (direktorium) | 5,5 |
| Evropu „povede“ skupina zemí, které se již v současnosti účastní některých klíčových politik jako EMU nebo Schengen | 3 |
| Evropu povede víceméně stálá skupina zemí, která k užší integraci využije mechanismu posílené spolupráce v rámci EU | 3 |
| V Evropě se budou integrovat různé skupiny zemí v různých oblastech prostřednictvím mechanismu posílené spolupráce | 10 |
| Evropský vývoj budou posunovat vpřed různé skupiny zemí v různých oblastech mimo rámec EU | 3 |

Analýza: Nejpravděpodobnějším scénářem je na základě průzkumu scénář, kdy nestejnorodé skupiny zemí budou usilovat o užší integraci v rámci institucionálního a právního rámce EU prostřednictvím mechanismu posílené spolupráce. To bylo některými respondenty podmíněno úspěšným dovršením jednání o ústavní smlouvě (viz dále), který by měl mechanismus ještě dále zprůchodnit. Za daleko méně pravděpodobné scénáře považují respondenti neformální vůdcovství skupiny členských zemí (direktorium) prostřednictvím užší mezivládní koordinace. Ostatní formy užší integrace mezi skupinu členských zemí jsou ještě méně pravděpodobné.

Otázka 2

Které státy se budou s největší pravděpodobností účastnit projektu pevného jádra na základě toho, jak jsme jej definovali v minulé otázce? Poznámka: Respondentům nebyla záměrně nebyla poskytnuta definice pevného jádra. Tato otázka měla být zodpovězena pouze v případě, že respondenti označili v první otázce jednu z možností zahrnující stálou skupinu zemí. V případě, že by se nejednalo o stálou skupinu, nebyl by dle našeho názoru splněn základní pojmový znak pevného jádra.

| | | | |
|--------------------|-----|-----------|-----|
| Francie | 13 | Irsko | 1 |
| SRN | 13 | Polsko | 2 |
| Spojené království | 3 | Česko | 2,5 |
| Itálie | 5,5 | Maďarsko | 3,5 |
| Španělsko | 5,5 | Slovensko | 0,5 |

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | | | |
|-------------|-----|-----------|-----|
| Belgie | 9 | Slovinsko | 1,5 |
| Nizozemí | 10 | Kypr | 0 |
| Lucembursko | 9 | Malta | 0 |
| Řecko | 2 | Estonsko | 0 |
| Portugalsko | 3,5 | Litva | 0 |
| Rakousko | 3 | Lotyšsko | 0 |
| Dánsko | 0 | Rumunsko | 0 |
| Švédsko | 0 | Bulharsko | 0 |
| Finsko | 1 | | |

Analýza: Výsledky dotazníku jasně ukazují převládající názor, že pokud vznikne jakákoli forma pevného jádra, bude se pravděpodobně shromažďovat kolem pěti zakládajících členských zemí EHS: Francie, Německa a Beneluxu. S odstupem by se k ní mohly připojit Itálie a Španělsko a některé menší státy jako Portugalsko nebo Řecko. Z nových členských států by se nejpravděpodobněji k pevnému jádru mohly připojit Maďarsko, Česká republika, Polsko, příp. Slovinsko a Slovensko, tedy středoevropské státy. Naopak nejmenší pravděpodobnost zapojení do pevného jádra můžeme zaznamenat u států na periferii Evropské integrace, jako Skandinávie a Pobaltí, Kypr, Malta a státy které přistoupí až v budoucnu (Bulharsko, Rumunsko). Představa o možnosti zapojení Velké Británie do pevného jádra může indikovat, že Británie by se mohla stát avantgardním státem v oblasti zahraniční politiky spolu s Francií a Německem.

Otázka 3

Které faktory a podněty mohou s největší pravděpodobností způsobit vznik pevného jádra v Evropské unii?

| | |
|---|----|
| Neschopnost dosáhnout uspokojivého výsledku jednání o textu ústavní smlouvy | 13 |
| Neschopnost nových členských států rychle se integrovat do klíčových politik EU | 8 |
| Neschopnost dosáhnout shody na prioritách příští finanční perspektivy (rozpočtový strop, výdajové priority) | 5 |
| Vnější výzvy pro oblasti specifického zájmu některých členských států (například terorismus) | 5 |
| Pokračující vnímání rozdílů mezi malými a velkými členskými státy (např. | 0 |

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | |
|---|---|
| suspense sankčního mechanismu Paktu stability a růstu) | |
| Přesvědčení o nutnosti vedení velkých států v oblasti zahraniční politiky, které by vytvořily „direktorium“ | 4 |
| Neschopnost dosažení pokroku v agendě Lisabonského procesu * | 1 |
| Obecná neprůchodnost rozhodovacích mechanismů, institucionální slepá ulička* | 3 |
| Zvyšující se rozdíly mezi členy a nečleny Eurozóny* | 1 |

*Tyto alternativy byly doplněny/navrženy přímo respondenty

Analýza: Z průzkumu jednoznačně vyplývá, že nejpravděpodobnější bezprostřední incentivou vzniku pevného jádra se může stát neschopnost dohodnout se ohledně textu ústavní smlouvy. To zřejmě proto, že ústava je vnímána jako záruka průchodnosti fungování EU v budoucnosti (nepřímo s tím tedy souvisí i např. obecná neprůchodnost rozhodovacích mechanismů, která na základě různých modelů bude podle současného systému nižší). Ústavní smlouva je ale důležitá i v jiných směrech, např. tím, že usnadňuje rámec pro použití dalších forem flexibilní spolupráce (posílená spolupráce, strukturovaná spolupráce v oblasti obrany, závazek vzájemné obrany, institucionalizace Euroskupiny, byť jakožto neformálního uskupení apod.). Pokud k dohodě ohledně ústavní smlouvy nedojde, tlak na vytvoření pevného jádra se zvýší.

Dalším nejčastěji citovaným motivem pro vznik pevného jádra je neschopnost nových členských států se dostatečně rychle integrovat do klíčových politik EU, čímž zřejmě nemáme namysli pouze EMU a Schengen. Ty jsou již sice zárodkem pre-determinované flexibility, a delší doba pro přistoupení může rozdíly mezi „ins“ a „outs“ ještě prohloubit. Může se jednat ale i o integraci do vnitřního trhu (např. neschopností dostatečně vymáhat již existující *acquis*, případně neschopnost přizpůsobit se některým vývojovým trendům v důsledku extrémně dlouhých přechodných období). Ostatní motivy pro vznik pevného jádra jsou shledávány méně pravděpodobnými, za zmínku stojí pouze možná krize ohledně priorit budoucí finanční perspektivy, vnější stimuly jako např. terorismus nebo potřeba boje s organizovaným zločinem nebo potřeba vytvoření avantgardní skupiny pro další vývoj zahraniční politiky EU.

Otázka 4

V jakých oblastech/politikách může nejpravděpodobněji vzniknout pevné jádro?

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | |
|--|----|
| Zahraniční politika | 14 |
| Obrana | 19 |
| Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech | 15 |
| Daňová harmonizace | 8 |
| Výzkum | 3 |
| Výzkum kosmu | 3 |
| Vzdělání | 1 |
| Měnová unie | 7 |
| Sociální politika (harmonizace) | 2 |
| Zdravotnictví | 0 |
| Energetika | 0 |
| Životní prostředí | 1 |

Analýza:

Podle respondentů jsou nejpravděpodobnějšími oblastmi, kde by mohlo dojít ke vzniku pevného jádra, oblast obrany, zahraniční politiky a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Toto přesvědčení odráží stav debaty o těchto otázkách již v průběhu přípravy ústavní smlouvy – jedná se o oblasti vysoce prioritní, a zároveň o oblasti, kde ústavní smlouvy přináší zvláštní rámec pro to, aby se zde flexibilní integrace mohla rozvinout (především v oblasti obranné politiky). Dá se rovněž předpokládat, že integrační pokrok v těchto politikách bude velmi obtížně dosažitelný se souhlasem všech čl. států. Další oblasti, kde by mohlo dojít ke vzniku pevného jádra, je oblast měnové unie, která je již formou pre-determinované flexibility a poměr mezi „ins“ a „outs“ se po rozšíření dramaticky změní. Zde by mohlo dojít k prohlubování integrace v oblastech souvisejících s přijetím jednotné měny a při harmonizaci některých aspektů daní (podrobnější rozbor viz. studie).

Otázka 5

Podmínky pro optimalizaci posílené spolupráce v rámci Evropské unie

5.1. Počet participujících členských států minimálně nutný pro spuštění posílené spolupráce

| | |
|---|----|
| Zachovat status quo (8 států, příp. 1/3 podle ústavy) | 12 |
|---|----|

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | |
|--------------------------------------|---|
| Polovina členských států | 5 |
| Čtvrtina členských států | 1 |
| Bez limitu, případně stanovit ad hoc | 2 |

Analýza: Podle většiny respondentů současný stav (tedy minimální počet osmi států, který by se podle ústavní smlouvy měl zvýšit na třetinu, tedy minimálně devět) konvenuje a je optimální. Menší část respondentů by uvítala zvýšení minimálního participujícího počtu na polovinu, naopak ještě menší část by advokovala jeho další snížení, případně nestanovila by limity pro minimální počet účastnících se států vůbec. Pochopitelné je, že zvýšení počtu participujících zemí by uvítali respondenti z nových členských zemí (BG, CZ), zřejmě z obavy z možnosti vyloučení nových členů z takové spolupráce. Zajímavou se jeví idea nestanovení minimálního počtu zúčastněných států. To je ovšem zřejmě politicky neprůchodné, protože se jedná o pojistku toho, aby určitá velmi limitovaná skupina zemí nepoužívala unijní instituce a procedury čistě pro své zájmy.

5.2. Kdo by měl podat žádost o autorizaci posílené spolupráce?

| | |
|---|----|
| Členské státy nebo Komise | 10 |
| Vždy Komise | 2 |
| Komise, s výjimkou SZBP, kde by tak měl učinit unijní ministr zahraničí | 5 |
| Vždy členské státy | 3 |

Analýza:

Nejvíce respondentů se domnívá, že žádost o autorizaci posílené spolupráce by měly předložit členské státy nebo Evropská komise. To je nutno číst asi i v tom smyslu, že oba aktéři by měli v této fázi být zapojeni. Komise by v každém případě vždy měla provést analýzu a „test“ slučitelnosti a možných dopadů posílené spolupráce na ostatní unijní politiky, neboť je strážkyní smluv a jejich koherence. Sama Komise by zřejmě ani nemohla posílenou spolupráci navrhnout, šlo by to proti samotnému jejímu principu navrhnout opatření, která jsou v zájmu EU jako celku. Zvláštní kategorii pak opět představuje SZBP, kdy by roli Komise mohl suplovat do jisté míry Ministr zahraničních věcí, s čímž počítá i ústavní smlouva.

5.3. Autorizační procedura posílené spolupráce

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | |
|--|----|
| Autorizační rozhodnutí vydává Rada jednomyslně | 2 |
| Autorizační rozhodnutí vydává Rada kvalifikovanou většinou | 12 |
| Pro autorizaci se vyžaduje souhlas Evropského parlamentu | 7 |
| Pro autorizaci se vyžaduje souhlas Evropského parlamentu s výjimkou SZBP | 2 |
| Pro autorizaci se vyžaduje souhlas Komise | 3 |
| Pro autorizaci se vyžaduje ratifikace Parlamenty čl. států n. referenda | 2 |

Analýza: Většina respondentů se domnívá, že autorizační rozhodnutí by mělo být vydáno Radou rozhodující kvalifikovanou většinou, což je konsistentní s konventním návrhem (zřejmě s výjimkou SZBP, kde se vyžaduje jednomyslnost). Souhlas Evropského parlamentu rovněž vyžaduje ústavní smlouva, s výjimkou SZBP (tam je Evropský parlament pouze informován). Výsledky průzkumu tedy naznačují, že část respondentů by preferovala souhlas Evropského parlamentu i jako podmínku užší spolupráce v oblasti SZBP. V zásadě je možno interpretovat odpovědi na tuto otázku tak, že současný popis autorizační procedury v ústavní smlouvě je vyhovující.

5.4. Použitelnost posílené spolupráce pro jednotlivé politiky a oblasti činnosti Evropské unie

| | |
|---|----|
| Použitelná pro všechny oblasti a politiky, kde existují kompetence EU | 13 |
| Použitelná pro všechny politiky s výjimkou ESDP | 2 |
| Použitelná i pro ESDP, ale ta by měla mít přísnější autorizační proceduru | 3 |

Analýza: Naprostá většina respondentů se domnívá, že by mechanismus posílené spolupráce měl být použitelný pro všechny oblasti činnosti EU (s výjimkou dvou respondentů z Francie a Bulharska). To v podstatě odpovídá současnému konventnímu návrhu, který umožňuje posílenou spolupráci i v oblasti bezpečnostní a obranné politiky. Přísnější autorizační procedura pro ESDP, resp. celou oblast SZBP, je rovněž obsažena v současném konventním návrhu (tím, že se vyžaduje jednomyslnost pro její spuštění).

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

5.5. Podmínky, které musí posílená spolupráce respektovat

| | |
|---|----|
| Respektování institucionálního rámce EU | 14 |
| Respektování acquis | 17 |
| Respektování ekonomické a sociální koheze | 4 |
| Nediskriminace | 9 |
| Neexistence omezení obchodu | 7 |
| Nenarušování hospodářské soutěže | 4 |
| Musí existovat kompetence EU | 4 |
| Nesmí existovat výlučná kompetence EU | 7 |
| Nesmí se týkat akcí s vojenskými dopady | 2 |
| Poslední možnost („last resort“) | 8 |
| Objektivní kritéria pro účast* | 1 |
| Otevřenost* | 1 |
| Transparence* | 1 |

*Kritéria doplněná samotnými respondenty

Analýza: Podmínky nezbytné pro zavedení mechanismu posílené spolupráce byly často vnímány jako příliš limitující a jako jeden z důvodů, proč nebyl mechanismus využit. Z odpovědí vyplývá, že naprosto nejdůležitějšími podmínkami je respektování institucionálního rámce EU (tedy všech institucí a procedur běžně předepsaných zřizovacími smlouvami/ústavou), a respektování acquis (tedy práv a povinností vyplývajících z existujícího práva, včetně práv a povinností nezúčastněných států). V respektování acquis jsou – dle našeho názoru – zahrnuty i některé další principy výslovně zmiňované smlouvami jako např. nediskriminace, nemožnost narušování obchodu mezi členskými státy či hospodářské soutěže a není nutné je výslovně v ústavě uvádět znovu atd. Podmínka nutnosti existence kompetencí EU pro danou oblast by se dala dovodit přímo ze smluv/ústavy, stejně tak jako nemožnost zavést posílenou spolupráci tam, kde je dána výlučná kompetence EU. Problematická zůstává dle nás podmínka tzv. „poslední možnosti“, kterou uvedla značná část respondentů. Toto ustanovení umožňuje různé interpretace, a ačkoli původně bylo zřejmě zamýšleno jako pojistka proti přílišné horlivosti některých států, může být naopak zneužitelné, např. budeme-li interpretovat nemožnost dosáhnout jednomyslného rozhodnutí jako automatické splnění podmínky poslední možnosti a tudíž oprávněnosti započít užší spolupráci a tím jednomyslnost de facto obejít (jelikož autorizace

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

již bude kvalifikovanou většinou, s výjimkou SZBP). Překvapující jsou nízké preference pro podmínku otevřenosti, objektivních kritérií účasti (ústavní smlouva předpokládá, že podmínky účasti by měly být stanoveny v autorizačním rozhodnutí) a transparence. To je zřejmě proto, že tyto alternativy nebyly v dotazníku explicitně zahrnuty. Dle našeho názoru by kritérium apriorní otevřenosti mělo zůstat výslovně uvedeno v ústavním textu.

5.6. Podmínky pro přistoupení nových (nezúčastněných) států

| | |
|---|----|
| Přistoupení bezpodmínečné, např. formou notifikace | 6 |
| Přistoupení po splnění určitých objektivních kritérií | 10 |
| Přistoupení na základě rozhodnutí Rady ve složení zúčastněných čls, rozhodujících jednomyslně | 2 |
| Přistoupení na základě rozhodnutí Rady ve složení zúčastněných čls, rozhodujících kvalifikovanou většinou | 1 |

Analýza: Nejvíce respondentů preferuje podmínění přistoupení doposud neparticipujících členských států splněním určitých objektivních či objektivně zhodnotitelných kritérií, která by měla být obsažena v autorizačním rozhodnutí Rady ministrů (čl. III – 324/1). To víceméně odpovídá současnému návrhu ústavy, kdy účast členského státu potvrzuje Komise – ta má zhodnotit, na kolik plní přístupující členský stát eventuální podmínky účasti. Existuje zde pouze určitá možnost „odvolání“ k Radě ministrů v případě, že se Komise domnívá, že podmínky účasti splněny nejsou (odlišný mechanismus se opět předvídá pro oblast SZBP, kdy o připuštění nového státu rozhoduje Rada). Přistoupení formou notifikace by sice bylo nejdůslednějším zachováním principu otevřenosti, nezaručovalo by však, že přístupující stát nenaruší dosavadní koherenci posílené spolupráce.

Otázka 6

Jaký byl stav debaty o „pevném jádru“ ve Vaší zemi v průběhu Konventu?

| | |
|---|---|
| Absolutně marginální | 3 |
| Nediskutován otevřeně, ale presentován jako jedna z možností v případě krachu jednání | 5 |
| Součást debaty, ovšem s nízkou prioritou | 9 |
| Patřil mezi hlavní témata | 2 |

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Analýza: Průzkum naznačuje, že ve většině zemí se nějaká úvaha o eventualitě pevného jádra objevila, ovšem většinou neměla vysokou prioritu, případně se s ní uvažovalo pouze jako s „katastrofickým“ scénářem v případě kolapsu jednání. Pouze ve dvou případech (Německo, Belgie) respondenti uvedli, že pevné jádro patřilo mezi hlavní témata. To zřejmě souvisí s výroky některých politiků v uvedených zemích, jako J. Fischer (i když ten později sám ideu pevného jádra opustil) nebo v Belgii, která se zúčastnila tzv. „pralinkového“ summitu, který mohl být v jisté fázi vnímán jako zárodek pevného jádra v oblasti obrany. Jako absolutně marginální bylo téma označeno bulharským, řeckým a nizozemským respondentem. Subjektivitu celého vnímání otázky potvrzuje ovšem to, že někdy respondenti z téže země uváděli různé odpovědi (např. Bulharsko – absolutně marginální vs. část debaty s nízkou prioritou, ČR – nediskutován otevřeně vs. nízká priorita, Německo – hlavní téma vs. nediskutován otevřeně).

Otázka 7

Které z nových členských států budou pravděpodobně podporovat vznik pevného jádra?

| | | | |
|-----------|----|----------|---|
| Polsko | 5 | Litva | 0 |
| ČR | 6 | Lotyšsko | 0 |
| Maďarsko | 10 | Estonsko | 0 |
| Slovensko | 3 | Kypr | 0 |
| Slovinsko | 7 | Malta | 0 |

Otázka, která víceméně tématicky navazuje na otázku č. 2 měla za cíl prozkoumat představy o postojích nových členských států k problematice tvrdého jádra. Nutno dodat, že velká část respondentů neuvedla žádný z těchto států jako potenciální podporovatele vzniku pevného jádra. To potvrzuje názor, že nové členské státy budou mít z tohoto fenoménu spíše strach, z důvodu, že si své členství spíše nedokážou představit. Relativně vysoký počet hlasů pro Maďarsko a ČR je dán pozitivním postojem vlád nebo projevům politiků v této otázce. Poměrně zarážející je vysoký počet hlasů pro Polsko – tady může jít o eventuální pokus Polska být členem direktoria/avantgardní skupiny v oblasti zahraniční politiky. Ještě více zarážející je, proč by mělo vznik pevného jádra podporovat Slovinsko.

Otázka 8

Jaký vliv by měl vznik eventuálního pevného jádra v EU na evropskou integraci jako celek?

Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přístupujících států

Analýza Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

| | |
|------------------|-----|
| Vysoce negativní | 1 |
| Negativní | 6,5 |
| Neutrální | 2,5 |
| Pozitivní | 7,5 |
| Vysoce pozitivní | 0 |

Analýza:

Je poněkud zarážející, že zhruba stejně velká část respondentů se domnívá, že vznik pevného jádra může mít na evropskou integraci negativní, ale zároveň i pozitivní vliv. I to je ale možné jistým způsobem vysvětlit. Negativní vliv by mohl spočívat především v možném rozvrstvení evropské integrace na dvou rychlostní Evropu, což by mohlo přetrvávat, vedoucím k pocitu nechtěnosti či méněcennosti členských států mimo pevné jádro, a podlomení obecné důvěry v Evropskou unii jako takovou. Pozitivní vliv by mohl spočívat v tom, že by pevné jádro fungovala jako skutečná avantgarda, tedy skupina, která bude iniciovat nové integrační projekty, ke kterým se ostatní státy postupně připojí. Nedávný vývoj ukázal kritický nedostatek strategického směřování Evropské unie a je možné, že avantgardní skupina by mohla tuto stagnaci prolomit (za současného stavu je nepravděpodobné, že by vyšlo např. z Evropské komise, ani z funkce předsedy Evropské rady, jejíž vznik ústava předpokládá až v roce 2009). Ostatně je možné vidět, že u většiny integračních projektů stála užší skupina států (např. Schengen) a tato původní iniciativa měla dostředivý efekt.

Problém na první pohled protichůdných odpovědí souvisí s již zmiňovanou terminologickou nejednotností. Jelikož respondentům nebyla dána definice pevného jádra, mohli operovat s různými alternativami či představami.