

# Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání?

Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce

ADÉLA KADLECOVÁ

## Is the EU Heading for a Flexible Union?

**Abstract:** This article focuses on flexible integration, examining both its development and its current role in European integration, with special attention paid to the mechanism for closer/enhanced cooperation, which a priori presents the only pattern of flexible integration explicitly embedded in the EU's primary law. Based on a terminological and semantic definition of flexible integration, and a categorisation of the three basic models of its use, the essay has three parts. First it analyses the EU from a perspective of the three basic models of flexible integration to assess whether any distinctive features of any of the models predominate. Second, flexible integration is approached through the definition of close/enhanced cooperation in the EU's primary law. Finally, the essay tackles the question of whether the present parameters of enhanced cooperation are sufficient for practical implementation, and identifies some potential political and managerial problems of such implementation.

**Key words:** European Union, flexibility, flexible integration, closer/enhanced cooperation, multi-speed integration.

Od ratifikace *Smlouvy o Evropské unii* (SEU) se Evropská unie (EU) opakovaně pokouší nalézt vhodné institucionální uspořádání, které by bylo demokratické a splňovalo nároky, vyvolané naplňováním vlastních integračních cílů (dokončení projektu jednotného trhu či Hospodářské a měnové unie), bylo by schopné reagovat na externí vliv globalizovaného mezinárodního prostředí a zároveň by pojalo četné kandidáty a zájemce o členství. Dosavadní politický a institucionální vývoj nejnověji poznamenaný odmítnutím textu *Smlouvy o ústavě pro Evropu* dává však tušit, že reformní snažení Unie, usilující o sloučení všech tří výše uvedených kritérií, je příliš ambiciózní a jen těžko realizovatelné.

Tato stať se zabývá fenoménem flexibilní integrace, který představuje z hlediska historické i praktické zkušenosti poválečné evropské spolupráce prověřenou hodnotu, a proto by i z normativního hlediska mohl poskytnout jedno z možných východisek ze současného koncepčního a reformního tápání EU. Stať začíná terminologickou a obsahovou klasifikací obecného pojmu flexibilní integrace a tří základních modelů její realizace. Další kapitola se zabývá stručným přehledem vývoje teoretické diskuze o flexibilní integraci. Ústřední pozornost je věnována definici a vývoji mechanismu užší/zesílené spolupráce ve smluvním rámci EU. Zesílená spolupráce je zatím jedinou explicitně a apriorně definova-

nou formou flexibilní integrace, která je obsažena v primárním právu EU. Její současná podoba je výsledkem hledání politického kompromisu všech zúčastněných stran (členských států i orgánů EU), založeném na předchozích zkušenostech s revizí institucionálního uspořádání Evropské unie.

Stať si klade tři základní cíle. Prvním – v kontextu stati *de facto* dílčím – cílem je analýza současné podoby Evropské unie z hlediska principů tří výše uvedených základních modelů flexibilní integrace a posouzení otázky, zda EU svým charakterem institucionálního uspořádání i praxí politického chodu směřuje k jednomu z těchto základních modelů, či alespoň vykazuje význačné konstitutivní prvky jednoho z nich.

Druhým cílem této stati je posouzení stejné otázky vzhledem k definici mechanismu užší/zesílené spolupráce a k jeho proměně v primárním právu Evropské unie.

V poslední řadě si tato stať klade otázku, zda jsou současné parametry, definující zesílenou spolupráci, dostatečné k tomu, aby byla tato spolupráce reálně aplikovatelná a splnila očekávané skupiny členských států, které k zesílené spolupráci přikročí. Tuto otázku si kladu i vzhledem k tomu, že k iniciaci režimu zesílené spolupráce v praxi dosud nikdy nedošlo, a tudíž není možné verifikovat mechanismy jeho fungování na základě zkušenosti. Tato skutečnost spolu s mimořádně komplikovaným charakterem podmínek nutných k autorizaci (a *de facto* ke spuštění této spolupráce) vyvolává otázku, zda má tento prostředek diferenciované integrace reálný smysl a zda není pouze mrtvým ustanovením smluvního rámce.

Z toho důvodu se proto pokusím identifikovat potenciální problematické momenty, které by aplikace zesílené spolupráce v praxi mohla přinést, a to jak v souvislosti s procesem její autorizace, tak i z hlediska její institucionální správy či celkového dopadu na institucionální vztahy v EU. Referenční rámec této práce je ukončen současně platnou revizí smluv o ES/ EU, takzvanou *Smlouvou z Nice*.

### TERMINOLOGICKÉ VYMEZENÍ

V následující kapitole bude vymezen sémantický kontext obsahu klíčových pojmů, s nimiž budu v textu stati pracovat. Jde o pojmy integrace, flexibilita a diferenciovaná integrace (diferenciace).

#### Integrace

Podle K. Deutsche je možné integraci chápat dvěma způsoby. Buď jako použití určitých nástrojů a prostředků za účelem vytvoření konečného stavu; tedy soudržného, koherentního celku, vzniklého z jednotlivých částí. Nebo ji lze chápat ve smyslu neustálého dynamického procesu vzájemných vztahů mezi politickými jednotkami, které se ovlivňují, jsou vzájemně provázány a vytvářejí určité systémové hodnoty a statky (*Dougherty – Pfaltzgraff, 1990, s. 434*). Rozlišovací kvalitou integrace je skutečnost, že je to dobrovolný proces, založený na konsenzu všech zúčastněných. Čím větší je procedurální a principiální shoda, tím hlubší je úroveň integrace politického systému.

Fenomén západoevropské integrace v sobě nese otázku motivace ke vzájemné integraci, která se dotýká dvou elementárních problémů. Prvním z nich je problematika podstaty identifikace jedince s politickým společenstvím a motivace procesu, skrze nějž jednotlivci přesouvají své loajality od jedné politické jednotky ke druhé. Druhá otázka se ptá po podstatě procesu utváření procedurálního konsenzu uvnitř této politické jednotky.

Při jejich posuzování je tedy nutné se ptát: Je to hodnota příslušnosti k národnímu státu, která je stále hlavním zdrojem identity jedince a jeho identifikace a přeneseně také zdrojem politické stability (základ mezivládního paradigmatu)? Či je tuto přetrvávající národní identifikaci potřeba smířit s novými požadavky globální interdependence, narušujícími autarkický a izolární charakter tradiční politiky suverénních států (východisko nadnárodního paradigmatu), (*O'Neil, 1997, s. 10*)? I koncepce flexibility v sobě odráží tuto dialektiku dvou pohledů na evropskou spolupráci. Prvek flexibility, zakotvený v *Amsterdamské smlouvě* v podobě zesílené spolupráce, lze z perspektivy integračních paradig-

mat hodnotit též jako pokus usmířit teoretický spor mezi zastánci nadnárodního či mezi-  
vládního směřování o finalitě evropské integrace, neboť – jak pozdější analýza ukáže –  
v sobě slučuje prvky obou paradigmat.

### **Flexibilita, diferenciovaná integrace, diferenciaci**

Pojem flexibilita je pro účely této stati používán jako zastřešující pojem, který odkazuje  
na různé formy kolektivního postupu ve specifických oblastech politik, jichž se neúčastní  
všechny členské státy Společenství, respektive Unie, a to ať z důvodu nedostatku  
vůle či politického konsenzu o účasti na integraci v dané oblasti, nebo z důvodu neschop-  
nosti plnit kritéria (ekonomická, politická, sociokulturní), nutná k participaci na společ-  
ném postupu.

Proces postupného rozšiřování původně šestičlenného Společenství s sebou přinesl ros-  
tující vnitřní heterogenitu, a to nejen ve smyslu ekonomické výkonnosti, ale také v podobě  
diverzity politických zájmů. H. Wallaceová definuje flexibilitu jako „*prostředek, usměřňu-  
jící diverzitu ve stále heterogennější Evropě a současně zachovávající její integrační dyna-  
miku*“ (Wallace – Wallace – Webb, 1983, s. 186). Tuto definici jsem vybrala záměrně, neboť  
v sobě nepřímě zahrnuje několik faktorů, které v historicko-politickém vývoji EU zpravi-  
dla vedly k oživení zájmu o princip flexibility. Mezi tyto faktory je možné zahrnout:

- zvýšení počtu členů Unie (vlny rozšíření z původního Společenství šesti členů k dnešní  
EU s pětadvaceti členy);
- blokační politiku států, odmítajících či váhajících uzavřít všeobecný konsenzus v po-  
kračování hlubší integrace;
- rostoucí vnitřní heterogenitu EU ve smyslu ekonomicko-sociálním, geografickém i de-  
mografickém (důsledek rozšiřování, imigrační politiky atd.);
- změnu mocenského uspořádání v rámci EU a její dopad v podobě změn váhy hlasů  
v Radě EU (sjednocení Německa, poslední rozšíření o skupinu států, kde většinu tvořily  
střední a malé státy);
- vznik mezistátní spolupráce mimo smluvní rámec ES/EU (vznik tzv. schengenské spo-  
lupráce).

Rostoucí počet členů a zvyšující se diverzita politických priorit a názorů na obsah spo-  
lupráce (princiální heterogenita) se projevy též v tendenci standardizovat rozhodovací  
prostředky zejména rozšiřováním oblastí, v nichž se hlasuje kvalifikovanou většinou (pro-  
cedurální homogenita). Častější uplatňování většinových pravidel vyvolalo také diskuzi  
o relativní váze členů v Radě. Váha hlasů se totiž přesouvá ve prospěch velkých států, což  
nelibě nesou střední a malé státy (například Wallace, 2000, s. 180). Problematika samot-  
ného procedurálního konsenzu (shoda o použití kvalifikované většiny) tím přesahuje rov-  
něž do otázky demokratické legitimacy evropské integrace, neboť rozdělení hlasů v Radě  
a rozhodovací procedura by měly také odrážet požadavek demokratického politického  
procesu, jímž je rovné zastoupení občanů v kolektivních rozhodovacích procesech (na-  
příklad Plechanovová, 2004, s. 246–255). Avšak zatímco rozhodnutí kvalifikovanou vět-  
šinou zavazuje všechny členské státy bez ohledu na to, zda byly pro obsah onoho kon-  
krétního rozhodnutí či proti, v případě flexibilního mechanismu (zesílené spolupráce) se  
mohou státy, které se s daným rozhodnutím neztotožňují, spolupráce neúčastnit. Z tohoto  
důvodu proceduru kvalifikované většiny do principů flexibility nezařazují.

Pro analytický a referenční rámec této stati je flexibilita definována jako způsob inte-  
grace, který vyjadřuje možnost volby nejen rychlosti postupu vzájemné integrace, ale  
i volby rozsahu přijetí integračních závazků jednotlivými členskými státy.

„*Pojem flexibilita vyjadřuje zároveň fait accompli, k němuž došlo v předchozím obdo-  
bí, kdy EU připustila možnost, že někteří se určité oblasti spolupráce neúčastní či se zú-  
častní pouze v omezené míře.*“ (Plechanovová, 2004, s. 139.) Tato definice v sobě odráží  
princiální problém flexibility, jenž může vzbudit obavu, aby flexibilní integrace nevy-  
ústila v permanentní kvalitativní diferenciaci mezi státy. Nebezpečí vzniku dvou či více

kategorií členství tkví v situaci, kdy jsou některé státy na základě nedostatku objektivních (například socioekonomických) kapacit vyloučeny z rozhodovacího procesu jádra bez ohledu na to, že později budou rozhodnutími jádra ovlivněny – ať již díky interdependenci, či v momentě, kdy se k jádru budou chtít a moci připojit. K tomuto stavu může dojít i v tom případě, kdy část států zahájí spolupráci mimo smluvní rámec ES/EU. Typickým příkladem takového postupu jsou počátky vytvoření tzv. schengenského prostoru, kdy skupina států vně rámce Společenství vytvářela podmínky fungování tohoto politického režimu a ostatní státy, které se k režimu následně chtěly připojit, byly nuceny je přijmout, aniž se původně podílely na jejich formulaci. Určitou odpověď na obavy, související s propustností flexibilních režimů, nabízí však princip solidarity, obsažený v primárním právu Unie. Podporu otevřenosti možné flexibilní integrace ve smyslu umožnění následného zapojení členského státu, jenž původně stál mimo diferenciovaný režim, lze podle mého názoru nalézt v článku 10 *Smlouvy o Evropském společenství* (SES), který upravuje princip loajality mezi členskými státy. Z jeho ustanovení vyplývá, že státy musejí přijmout veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které ukládají komunitární smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Rovněž se musejí zdržet jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů ES/EU, a to bez ohledu na to, jestli jde o činnost v rámci EU či mimo ni. Tento článek obsazuje též zásadu, že členské státy, jejich orgány a orgány EU mají navzájem povinnost spolupracovat a musejí se zároveň všestranně podporovat. Z tohoto principu lze rovněž odvodit reciproční loajalitu mezi členskými státy.

Pojem diferenciovaná integrace se v odborné literatuře často objevuje jako synonymum flexibility, a to v obecně popisné rovině. Bývá však používán i jako popisný termín pro již specifické modely principu flexibility, zejména pro ty, které implikují kvalitativně rozdílný status členských států v rámci EU (například variabilní geometrie).

V následujícím textu budou pojmy – *flexibilní integrace* a *diferenciovaná integrace* a *diferenciace* – používány na sémanticky rovnocenné úrovni, tedy jako synonyma. Nyní je možné od obecného pojmu flexibilita přistoupit k terminologickému vyjasnění konkrétních variant tohoto principu.

### KLASIFIKACE MODELŮ FLEXIBILITY

Pro modely flexibilní či diferenciované integrace a jejich aplikaci existují v odborné literatuře i v politických koncepcích nejrůznější pojmy a popisné metafory. Tyto názvy označují analytické modely aplikace principu flexibility v evropském integračním procesu. Pojmy popisující flexibilní integraci se často navzájem obsahově překrývají a duplikují, a to v případě, kdy je pro jeden analogický princip použito více popisných termínů. Tyto deskriptivní termíny a metaforické pojmy popisují buď samu metodu, nebo výsledek aplikace principu flexibility do praxe. Při analýze různých formulací diferenciované integrace je proto důležité rozlišit mezi formou a obsahem daného konceptu.

Tato kapitola je vyhrazena terminologickému i sémantickému vyjasnění principu flexibility a klasifikaci modelů podle tří základních proměnných hodnot – času, prostoru a obsahu spolupráce. Při klasifikaci pro účely této práce jsem čerpala především ze studie A. Stubba<sup>1</sup> *A Categorisation of Differentiated Integration* (Stubb, 1996, s. 283–295). Charakteristika tří základních modelů je v této kapitole doplněna o příklady jejich konkrétního uplatnění v praxi evropské integrace. Na tomto místě je nutné poznamenat, že celistvý a podrobný přehled uplatnění flexibility v praxi evropské integrace by zdaleka přesáhl rozsah této stati a pro účely této práce se zmiňuji pouze o těch konkrétních případech, které nesou distinktivní znaky tří základních modelů flexibility. Pro stručný, leč ve svém záběru komplexní přehled problematiky třídění praktické aplikace flexibility doporučuji studii I. Šlosarčíka a D. Krále s názvem *Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přistupujících států* (Šlosarčík – Král, 2004) či studii Gráinne de Búrca *Differentiation within the „Core“? The Case of Common Market* (De Búrca – Scott, 2000).

### Model vícerychlostní

Unie vícerychlostní je modelem, kde jako hlavní proměnná figuruje kategorie času. Podle tohoto konceptu jsou společné integrační cíle určovány skupinou členských států, označovanou za jádro Unie. Státy jádra splňují socioekonomická kritéria, ale disponují i dostatečnou politickou vůlí postupovat v určitých oblastech politiky dále než ostatní. Předpokládá se, že státy, které nejsou součástí jádra, se k němu v určitém časovém horizontu připojí. Délka tohoto překlenovacího období je individuální, neboť je odvozena od schopnosti států plnit daná politická a socioekonomická kritéria, kvalifikující je k členství v jádru. Vícerychlostní model znamená tedy integrační postup, kdy všechny členské státy sledují totožné cíle a politiky, ale v rozdílném časovém horizontu. Tyto cíle jsou předem definovány, platí o nich mezi všemi členy Unie shoda a všichni mají vůli se k těmto cílům připojit. Vícerychlostní varianta modelu flexibilní integrace tak připouští rozdíly v postavení mezi členskými státy, avšak jen dočasně. Podmínky a cíle vícerychlostní integrace jsou a priori definovány jednomyslným souhlasem na komunitární úrovni i všemi členskými státy, čímž má být zamezeno porušení principu solidarity a nepřekročení pravomocí svěřených ES/EU. Vícerychlostní model se tak vyhýbá řešení, která nabízí model variabilní geometrie a Evropy à la carte. Tyto dva modely připouštějí víceméně trvalé kvalitativní rozlišení ve statutu členských států, a to proto, že netrvají na pevně definované bázi integračních cílů a záměrů, jichž má být dosaženo.

Nejvýznamnějším projektem, uváděným v souvislosti s modelem vícerychlostní Evropy, je Hospodářská a měnová unie (HMU). Pravidla, která stanoví SEU, zavazují Evropskou radu k tomu, aby rozhodla, zda většina států splnila konvergenční kritéria, a proto je připravena vstoupit do třetí fáze HMU a přijmout společnou měnu. V podstatě tento postup kopíruje zásady vícerychlostního postupu; členské státy se zavázaly ke společným cílovým závazkům, zakotveným v *acquis*, k nimž všichni postupně, tedy v různém čase, dospějí (například pozdější zapojení Řecka). K modelu vícerychlostní integrace je možné zařadit i přechodná období a přechodné režimy v souvislosti s rozšířením Evropské unie.<sup>2</sup>

### Variabilní geometrie

Flexibilní uspořádání podle zásad variabilní geometrie uznává trvale diferenciovány rozsah závazků členských států. Vnitřně je tento základní model rozlišen na integrační jádro, které je charakterizováno maximální možnou intenzitou vzájemného propojení, a na periferní oblasti spolupráce, kde je míra vzájemného propojení odstupňována a směrem od jádra probíhá s menší intenzitou. Mezi vnitřním jádrem a vnější hranicí integrujícího se prostoru se formují různé koalice, integrující se celky. Tyto celky spojují různé země podle variabilních oblastí spolupráce. Referenční kategorií pro klasifikaci modelů variabilní geometrie je prostor.

Tento model jde v rozlišení mezi členskými státy dál než vícerychlostní model. Zatímco modely uspořádané podle proměnné kategorie času definují a zavazují ke splnění řady společných cílů a požadavků v různém období, prostorově definovaná integrace je v tomto smyslu méně restriktivní. Na rozdíl od modelu vícerychlostní Evropy tento model nepředpokládá dostředivý efekt jádra a počítá s permanentní diferenciací postavení jednotlivých členů podle stupně jejich vzájemné integrace. Připouští tak možnost, že některé členské státy nebudou mít nikdy dost kapacit připojit se k určitým oblastem spolupráce jádra.

Jako příklad kooperace podle principů variabilní geometrie může sloužit dnešní nastavení tzv. nové politiky sousedství EU, která umožňuje zemím v okolí EU maximální možné zapojení do vnitřního trhu, nabízí řadu podpůrných programů – spolupráci v oblasti sociální, kulturní i vzdělávací –, ale plnohodnotné členství v EU, které by zahrnovalo politické a rozhodovací kompetence tak, jak je užívají členové EU, je předem vyloučeno.

### Integrace à la carte

Třetí okruh forem flexibilní spolupráce je možné charakterizovat jako kooperaci na bázi přesně definovaného, leč relativně úzkého rozsahu společných pravidel, jakéhosi nejmenšího společného jmenovatele. V ostatních oblastech, které nejsou zahrnuty do společného základu, mohou státy postupovat jednotlivě, nebo mohou vytvářet koalice v závislosti na individuálních zájmech a vůli. Členské státy si tak vybírají z „jídelního lístku“, na jakých oblastech integrace se chtějí podílet. Referenční proměnnou je v tomto případě předmět spolupráce. Kategorie času zde nehraje žádnou roli. Integrace à la carte se principiálně liší od vícerychlostního modelu, neboť na rozdíl od něj nepřepokládá soubor přesně definovaných společných záměrů a cílů, k nimž se všechny státy dříve či později zavázaly dospět. Model à la carte naproti tomu směřuje k multiplikaci výjimek a každý členský stát svobodně rozhodne o své účasti na konkrétní politice či aktivitě. Liší se též od koncepce variabilní geometrie, která institucionalizuje rozdíly mezi státy, čímž vytváří prostor pro různé integrující se koalice a celky.

Typickým příkladem postupu à la carte je Protokol 5, připojený k *Amsterodamské smlouvě*, který zajišťuje Dánsku výjimku z rozhodnutí v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), která mají dopad na obranu. Dánsko se však této obecné, trvalé a kvalifikované výjimky může kdykoli zřeknout jednostranným prohlášením. Jeho účast na této oblasti tak závisí na aktu vůle, neodvívá se od objektivních kritérií a nemá ani trvalý charakter.

Na tomto místě je nutné poznamenat, že charakteristika tří flexibilních modelů je do značné míry zjednodušená. Tato simplifikace je účelová a vyplývá z potřeby charakterizovat tyto modely v jejich ideální formě, neboť mají sloužit jako základní referenční pojmy. C. D. Ehlermann například ve své analýze poukazuje na nejednoznačnost pojmu vícerychlostní integrace. Jako vícerychlostní lze stále nazývat výjimky, jejichž přechodný charakter se odvíjí od splnění určitých, objektivně daných kritérií či na tom, zda důvody pro iniciaci diferenciovaného režimu pominuly. Problém nastává u výjimek, u nichž nejsou apriorně stanoveny objektivní podmínky jejich ukončení. Pokud rozhodnutí o ukončení přechodného režimu závisí na společných institucích, je vše v pořádku. Jiná situace nastává v okamžiku, kdy členský stát může orgánům Společenství zabránit v rozhodnutí režim ukončit, nebo kdy si o ukončení přechodného režimu smí rozhodnout sám. V tomto případě je z právního hlediska irelevantní, zda stát, který požívá výhody, plynoucí z diferenciovaného režimu, již splnil závazná kritéria. V praxi jde například o pozici Švédska ve vztahu ke třetí fázi HMU; Švédsko sice splňuje hospodářská kritéria, ale nepřizpůsobilo například svou legislativu nezávislému statutu Evropské ústřední banky. Podle Ehlermannova názoru se v tomto případě model vícerychlostní Evropy blíží k modelu à la carte, neboť: „Rozdíly mezi členskými státy již nelze zakládat pouze na faktoru času. Klíčovou proměnnou, která rozhoduje o rozdílných postojích členských států, je subjektivní vnímání podstaty spolupráce.“ (Ehlermann, 1998, s. 247.) S rozбором posunu významu charakteristik dalšího modelu, respektive jeho subkategorie (viz následující tabulka) – koncepce tvrdého jádra – přichází Heather Grabbeová (*Grabbe – Guérot, 2004*). Podle ní je dnešní ideové naplnění jádra odlišné od původního návrhu Schaubleho a Lamerse. Ideová podstata koncepce tvrdého jádra se změnila ve smyslu posunu k mezivládnímu charakteru spolupráce a nese se ve znamení seskupování členských států do stálých exkluzivních, uzavřených koalic (podrobněji viz *Grabbe – Guérot, 2004, s. 3*).

Jak vyplývá z komparace teoretických modelů a z uvedených příkladů z praxe, nelze tvrdit, že by se ve svém dosavadním institucionálně-politickém vývoji EU formovala podle jednoho vybraného modelu flexibility. Zastoupení prvků těchto modelů je patrné napříč spektrem oblastí politik EU i jejich pilířovou strukturou. Typickým příkladem může být HMU, jejíž základní operační režim je výše označen za vícerychlostní, avšak i v rámci HMU existují trvalé výjimky – Velká Británie a Dánsko, které jsou typickým příkladem postupu à la carte. Tato situace dokládá dynamický vývoj EU, v němž se všechny tři základní modely integrace prolínají (viz následující tabulka). Nicméně lze vypořádat

vat principiální převahu modelu vícerychlostní integrace, jenž svými charakteristikami ze všech flexibilních režimů do největší míry podporuje principy komunitární metody, respektive nejméně narušuje její podstatu – ustanovení kolektivních rozhodovacích mechanismů – za účelem společného postupu v určitém okruhu politik. Tuto domněnku podporuje i patrná tendence zahrnovat formy spolupráce původně iniciované vně právního rámce ES/EU do smluvního rámce (příklad schengenské spolupráce) či fakt, že trvalé výjimky ze společného postupu jsou ke korpusu primárního práva připojeny ve formě protokolu.

***Přehled hlavních modelů flexibility, příklady jejich teoretických reflexí a aplikace v politice ES/EU***

<i>Model flexibility</i> Proměnná hodnota	<b>Vícerychlostní</b> Čas	<b>Variabilní geometrie</b> Prostor	<b>À la carte</b> Předmět spolupráce
<i>Příklad z integrační praxe</i>	HMU Přechodná období Přístupové smlouvy	Schengenské dohody Článek 17 SEU – užší spolupráce v rámci ZEU, EUREKA	Velká Británie a Sociální charta, HMU, Dánsko a EMU, klauzule o Dánsku (Dánsko a obranná politika)
<i>Charakter modelu z hlediska dvou základních paradigmat integrace</i>	Nadnárodní	Nadnárodní i mezivládní	Mezivládní
<i>Vztah k acquis</i>	Zachovává jednotu acquis, spolupráce možná pouze v rámci acquis	Možnost spolupráce mimo rámec acquis	V rámci acquis i mimo ně
<i>Příklady autorů teoretických reflexí</i>	Lamers & Schauble L. Tindemans	E. Balladur	R. Dahrendorf J. Major
<i>Příklady termínů používaných pro určité subkategorie</i>	Two-speed Step-by-step Graduated integration Hard core Plusieurs vitesses Intégration échelonée Directiore Harter Kern Kerneuropa Teilintegration	Concentric circles Opt-in Opt-up Two-tier Multi-tier Swing wing Avantgarde Plusieurs étages Plusieurs voies Noyau dur Multi-track Abgeschufte-Integration	Pick and choose Overlapping circles Opt-out Opt-down Bits and pieces Ad libitum

Pramen: Stubb, Andrew: A Categorisation of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), No. 2.

**STRUČNÝ CHRONOLOGICKÝ PŘEHLED TEORETICKÉ REFLEXE  
UPLATNĚNÍ PRINCIPU FLEXIBILITY V PROCESU EVROPSKÉ INTEGRACE**

Princip flexibilní integrace a možnosti jeho aplikace v rámci ES/EU se v historii evropské integrace staly námětem teoretické reflexe, ať již ze strany akademické obce, či politické reprezentace. Podnětem ke zpracování problematiky flexibilní integrace byla zpravidla vzniklá krize ve vývoji a prohlubování vzájemné spolupráce. Za zásadní vystoupení

70. let 20. století je možné považovat projev Willyho Brandta v pařížské pobočce Evropského hnutí dne 19. 11. 1974 a tzv. Tindemansovu zprávu z roku 1976. V důsledku rozšíření ztratila ES svůj původní homogenní charakter, daný šesticí zakládajících států, nadále však panovala ambice zahájit řadu nových integračních aktivit (Wernerův plán, týkající se možnosti zavedení společné měnové unie, či vytvoření mechanismu Evropské politické spolupráce /EPS/). Shoda o naplnění těchto cílů ale chyběla. Evropa se navíc v důsledku ropné krize potýkala s ekonomickou stagnací. Brandt i Tindemans ve svých koncepcích navrhovali jako další postup společné evropské hospodářské spolupráce diferenciovanou integraci, která by lépe odrazila faktické socioekonomické rozdíly v kritériích ekonomické výkonnosti. Diferenciovaný postup byl omezen na oblast hospodářské spolupráce (Brandt, 1974, s. 36; Tindemans, 1976, s. 27). Flexibilní postup měl být přechodným stavem, neměl vést ke stálým rozdílům v kvalitě členství. Rovněž by se neměl stát standardní metodou integrace či vyústit v Evropu à la carte (Tindemans, 1976, s. 27). Na základě charakteristik tří základních modelů flexibility, které jsou uvedeny v předcházející kapitole, by bylo možné obě koncepce se svými návrhy – časové a obsahové omezení flexibilního režimu s cílem zachovat společné cíle integrace – zařadit k modelu vícerychlostní integrace.

Z hlediska paradigmatického posunu v teoretické diskuzi o flexibilní integraci pochází jedna z nejpodstatnějších reakcí od H. E. Scharrera. Jako jeden z prvních připouští možnost, že impulzem k zahájení flexibilní integrace nemusí být jen objektivní socioekonomické důvody, ale rozhodnutí na základě politické vůle, tedy veličiny, kterou akcentuje integrační model à la carte (Scharrer, 1977). S alternativou vůči převažujícímu v teoretickém diskurzu, favorizujícímu vícerychlostní model, vystoupil také R. Dahrendorf ve své přednášce v Evropském univerzitním institutu ve Florencii dne 26. 11. 1979. Podle jeho názoru bylo příčinou tehdejší integrační krize soustavné používání principu jednotnosti v rozhodovacích mechanismech Společenství. Navrhoval tedy Evropu à la carte, která by již neměla být pouhou výjimkou, ale standardním pravidlem dalšího integračního postupu. Zatímco návrhy použití diferenciovaného postupu byly omezeny jak v čase, tak i ve spektru aplikace, Dahrendorfova metoda à la carte by měla mít univerzální platnost co do rozsahu, tak i času (Dahrendorf, 1979).

Druhé období zájmu o flexibilitu nastalo v letech 1992–1997 po ratifikaci *Smlouvy o Evropské unii*. Sílily úvahy o možné federalizaci Unie jako o důsledku integračního impulzu, který představovalo dokončení projektu jednotného trhu (leden 1993) a na něj navazujícího projektu společné měny. Členské státy se však musely potýkat nejen s plněním ekonomických konvergenčních kritérií, nutných k dokončení měnové unie, ale také s otázkou rozšíření o státy střední a východní Evropy. Snad nejzásadnějším příspěvkem do diskuze o flexibilní spolupráci byla teorie tzv. tvrdého jádra, kterou v srpnu 1994 předložili poslanci německého Bundestagu za CDU Schauble a Lamers. Jimi navrhovaný vícerychlostní princip integrace je založen na avantgardní pozici jádra států politicky i ekonomicky ochotných a schopných k užším formám integrace.<sup>3</sup> Jádro by bylo obklopeno státy, které se z různých důvodů nemohou v daném okamžiku přidat (*CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages...*, 1995, s. 6). Tempo postupu integrace již tedy nemá být určováno těmi nejméně ochotnými a nejméně schopnými užší spolupráce. Státy, které chtějí jít ve vzájemné spolupráci dále, tak mohou učinit v rámci Unie i bez souhlasu ostatních. V tomto místě je opuštěn jeden z konstitutivních principů vícerychlostní integrace – souhlas všech členů se zavedením diferenciovaného režimu. Dochází k odklonu od principu solidarity, jež ve svých vícerychlostních koncepcích zdůrazňovali Tindemans i Brandt, a posunuje to koncepci více směrem k modelu variabilní geometrie, a to ve smyslu vzniku permanentně diferenciovaného jádra. V Schaubleho a Lamersově zprávě zaznívá též explicitní požadavek na inkorporaci principu flexibilní integrace do rámce primárního práva EU (*CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages...*, 1995, s. 6).

Jako reakci na koncepci tvrdého jádra publikoval v srpnu 1994 deník *Le Figaro* rozhovor s tehdejším francouzským premiérem Edouardem Balladurem, v němž představil svou



vizi Evropy soustředných kruhů. Středový kruh má tvořit francouzsko-německý tandem úzké spolupráce, na něž by navazoval druhý kruh států, které jsou navzájem méně integrované, nicméně stále se zavázaly dodržovat ustanovení *acquis*. Třetí kruh by měly tvořit méně vyspělé státy střední a východní Evropy, které se podle tehdejší představy Balladura nebudou moci účastnit na integraci prvního ani druhého kruhu (*Balladur, 1994*). Další francouzský politik, bývalý prezident Valéry Giscard d'Estaing, ve stejném duchu variabilní geometrie obhajoval v polovině 90. let 20. století koncepci oddělení dvou velkých projektů – Evropy velmoci a Evropy prostoru (*viz Fries, 1995, s. 356*).

Rovněž tehdejší britský premiér John Major reagoval na koncept CDU, a to v projevu na univerzitě v Leydenu dne 7. 9. 1994. Major navázal na Dahrendorfa, když zdůraznil, že snaží aplikovat uniformní integrační rámec na rozličné státy Evropy celkově oslabí. Vyslovil se také pro právo všech členských států vetovat další prohlubování integrace Unie, a to s odkazem na německý koncept tvrdého jádra, který v sobě obsahoval možnost budoucího vnitřního prohlubování integrace nezávisle na případném vetu jednotlivých států (*Major, 1994, s. 1*). Na rozdíl od Dahrendorfa tedy Major právo veta v modelu *à la carte* neztrácuje. Vnímá ho však jako pojistku pro případ, kdy by nastala praxe politiky tvrdého jádra.

Třetí období teoretického zájmu o flexibilitu lze datovat od roku 1997, kdy byla do *Amsterodamské smlouvy* zahrnuta klauzule o užší spolupráci, až do současnosti, kdy se akademický zájem soustředil na vývoj tohoto mechanismu do podoby, v jaké jej definuje *Smlouva z Nice*.

## VÝVOJ MECHANISMU UŽŠÍ/ZESÍLENÉ SPOLUPRÁCE

### Mechanismus užší spolupráce v Amsterodamské smlouvě

Před samotným konkrétním výčtem mechanismů, upravujících zesílenou spolupráci v *Amsterodamské smlouvě*, stručně načrtnu politicko-ideovou situaci, jež předcházela konečné formulaci spolupráce v této smlouvě.

V letech 1994–1995, tedy v období příprav ustanovení *Amsterodamské smlouvy*, se formalizovala aplikace flexibility v podobě vícerychlostní Evropy. Jak již bylo naznačeno v kapitole, zabývající se přehledem teoretické reflexe modelů flexibility, zejména francouzsko-německý tandem definoval modely, jimž bylo společné to, že dynamika dalšího vývoje evropské integrace bude určována ekonomicky i politicky silnými členskými státy. Tato varianta vícerychlostní Evropy měla své odpůrce, zejména mezi státy, které si již v minulosti vyjednaly trvalou derogaci v určité oblasti politiky ES/EU (Velká Británie a Dánsko) a nebylo v jejich zájmu, aby se do budoucna rozšiřoval počet režimů, jejichž charakter jim díky snadnější proceduře nebude vyhovovat. Hlasy proti politice tvrdého jádra se ozývaly i z řad tehdejších kandidátských zemí střední a východní Evropy. Bylo evidentní, že nové členské státy budou potřebovat nějaký čas na konsolidaci a přizpůsobení již existujícím pravidlům Unie. Za podmínek režimu dvourychlostní Evropy by se nové členské státy pravděpodobně okamžitě nestaly součástí jádra, které by určovalo další podmínky spolupráce, a tudíž by měly minimální vliv na budoucí utváření evropského projektu (*Stubb, 2002, s. 38*). Diskuze o samotném principu flexibility a o jeho zakotvení ve formě procesu diferenciované integrace se při jednáních předcházejících mezivládní konferenci ukázaly jako relativně kontroverzní témata. Bylo to především proto, že tyto diskuze reflektovaly různé představy o budoucím vývoji evropské integrace.

*„Tak jako se během mezivládní konference vedoucí k přijetí Smlouvy o Evropské unii stala zaklínacím pojmem subsidiarita, v letech 1996/1997 ji nahradila flexibilita... Rozdíl však zde byl v tom, že na rozdíl od subsidiarity, jejíž obsah vnímaly členské státy v zásadě shodně, flexibilitou rozuměly různé členské státy různé věci a předjímaly různé důsledky její aplikace.“* (*Plechanovová, 2004, s. 175.*)

Tím, že *Amsterodamská smlouva* upravovala princip flexibility jako nástroje politického rozhodování, došlo k paradigmatické změně v dosavadní aplikaci právních instrumen-

tů integrace. „Tradiční vnímání legální perspektivy integrace, tedy hodnocení práva ES jako nadřazeného legálního řádu a jeho uniformní aplikace a závaznost v celém svém rozsahu za účelem prohloubení integrace, se posunulo směrem ke konstituční politice s otevřeným koncem.“ (Kortenberg, 1998, s. 833–834.)

Na rozdíl od tohoto právního hodnocení se však někteří autoři domnívají, že z politického hlediska je užší spolupráce v *Amsterodamské smlouvě* stále spíše technickým prostředkem správy než zásadním normativním obratem v politickém procesu Unie (Warleigh, 2002). Zanesení principu užší spolupráce do *Amsterodamské smlouvy* tak bylo pouze účelovým opatřením, které mělo odstranit problematické aspekty vývoje spolupráce vně smluvního rámce, jak tomu bylo v případě schengenských úmluv či sociální kapitoly.<sup>4</sup>

### Definice užší spolupráce v Amsterodamské smlouvě

Obecná definice mechanismu užší spolupráce a podmínek, za nichž státy mohou ke kooperaci v rámci tohoto režimu přistoupit, je v *Amsterodamské smlouvě* podána v článku 43 (1) SEU (bývalý článek K.15).

Členské státy, které zamýšlejí mezi sebou zavést užší spolupráci, mohou použít orgánů, postupů a mechanismů ES/EU, pokud bude zamýšlená spolupráce podporovat cíle Unie, chránit její zájmy a sloužit jim, a to za podmínek respektování jednoty institucionálního rámce, zásad smluv. Avšak užší spolupráce může být použita jako poslední prostředek, jestliže se ukáže, že cílů nemůže být dosaženo postupy, uvedenými ve smlouvách. Užší spolupráce může být realizována pouze za předpokladu, že se jí chce účastnit většina členských států. Spolupráce nesmí ohrozit *acquis communautaire* ani ostatní opatření, učiněná podle jiných ustanovení uvedených smluv.

V *Amsterodamské smlouvě* je také zakotvena pojistka pro členské státy, které se spolupráce neúčastní, neboť mechanismus užší spolupráce nesmí ohrozit jejich kompetence, práva, povinnosti i zájmy, musí být otevřen všem členským státům a dovolit jim kdykoli se ke spolupráci připojit, jestliže se podrobí rámcovým rozhodnutím, přijatým do té doby. Článek 43 (2) SEU uvádí, že státy aplikují právní akty a rozhodnutí, přijaté k provedení spolupráce, na níž se podílejí. Státy, které se na spolupráci nepodílejí, nebrání jejímu provedení státům, které se na spolupráci podílejí.

Rozhodování se děje v institucionálním rámci EU, ale účastní se ho pouze ty členské státy, které se chtějí do užší spolupráce zapojit. Evropský parlament je o vývoji užší spolupráce pouze pravidelně informován Radou a Komisí (článek 45 SEU /bývalý článek K.17/).

Výdaje, spojené s posílenou spoluprací, budou hrazeny z rozpočtů participujících států, pokud Rada jednomyslně nerozhodne, že se na výdajích nebudou podílet všechny státy z rozpočtu EU (článek 44 SEU /bývalý článek K.16/).

Zvláštní režim, umožňující navázání užší spolupráce, je pak zakotven v článku 11 SES (bývalý článek 5a). Z potenciální užší spolupráce jsou explicitně vyloučeny oblasti, v nichž má Společenství výlučnou působnost. Tato spolupráce nesmí mít vliv na politiku a programy Společenství. Nesmí se týkat občanství Unie a nesmí vést k diskriminaci mezi státními příslušníky členských států. Rovněž nesmí mít za následek diskriminaci či omezení obchodu mezi členskými státy či narušit pravidla hospodářské spolupráce. Užší spolupráce musí zůstat v rámci pravomocí svěřených Společenství. Právní ustanovení článku 11 se nedotýkají zapojení schengenského systému do rámce Evropské unie.

Odstavec 2 výše zmíněného článku 11 SES upravuje podmínky procesu zmocnění k zahájení užší spolupráce. Členské státy, které chtějí zahájit užší spolupráci, musejí podat žádost Komisi, která po konzultaci s Evropským parlamentem podá návrh Radě, jež o něm rozhodne kvalifikovanou většinou. V případě negativního stanoviska není Komise povinna vysvětlit své důvody pro odmítnutí žádosti, pouze členské státy o povaze svého rozhodnutí informuje.

V následujícím postupu lze rozeznat prvky dědictví tzv. lucemburského kompromisu. Prohlásí-li členský stát Rady, že z důležitých důvodů národní politiky, které musí vysvětlit, zamýšlí být proti udělení zmocnění kvalifikovanou většinou, hlasování se nekoná. Rada pak může kvalifikovanou většinou rozhodnout, že konečné rozhodnutí o autorizaci přenechá Evropské radě ve složení na úrovni hlav států a vlád, které však musejí rozhodnout jednomyslně.

Tento komplikovaný charakter celého iniciačního procesu má za cíl efektivně bránit tomu, aby mohla být navázána užší spolupráce v oblasti prvního pilíře. Výše zmíněná kombinace autorizačních kritérií tuto možnost prakticky vylučuje.

Také v oblasti třetího pilíře je možné nalézt opatření k použití užší spolupráce, která mají zamezit komunitarizaci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Tyto podmínky vymezuje článek 40 SEU (bývalý článek K.12). Hlavní pojistkou je zde opět možnost použití práva veta ze strany členského státu v případě nesouhlasu s autorizací užší spolupráce. Role unijních orgánů je ještě slabší, než tomu bylo v případě oblasti prvního pilíře. Evropská komise je pouze konzultována a Evropský parlament informován. Je to opět Evropská rada na úrovni hlav států a vlád, která má konečné slovo o platnosti návrhu na užší spolupráci v oblasti třetího pilíře. V tomto případě není rámec užší spolupráce omezen. Výjimku však tvoří tzv. schengenské *acquis*, které je na základě Protokolu o integraci schengenského *acquis* do rámce EU *de facto* dalším specifickým režimem spolupráce.

I v oblasti druhého pilíře politik Unie bylo původně navrhováno zavedení užší spolupráce, ale konečný kompromis se formálně omezil na možnost členských států, představujících maximálně jednu třetinu vážených hlasů, nehlasovat o navrhované předloze s právem následně neaplikovat přijaté rozhodnutí. To vše za předpokladu současného uznání jednoho z principů aplikace užší spolupráce, že dané rozhodnutí zavazuje EU jako celek. Zůstává však otázkou, do jaké míry může být EU jako celek vázána rozhodnutími, když nemá právní subjektivitu a část států se k danému závazku nehlasí. I v této oblasti politiky má pak jednotlivý členský stát možnost zabránit přijetí těch rozhodnutí, která by mohla být rozhodnuta kvalifikovanou většinou uplatněním deklarovaného zájmu národní politiky.

### **Hodnocení mechanismu užší spolupráce v Amsterodamské smlouvě**

Zejména z důvodů velmi komplikovaného autorizačního mechanismu, v němž Evropská komise i národní státy disponují možností vetovat užší spolupráci v prvním pilíři a který dává národním státům obdobnou možnost blokovat režim diferenciované spolupráce ve druhém a třetím pilíři EU, může být takto definovaná podoba spolupráce vnímána jako nedostatečná a mechanismy vedoucí k jejímu spuštění komplikované. Z tohoto důvodu si politické elity spolu s akademickou obcí kladly otázku, zda je mechanismus posílené spolupráce v praxi vůbec realizovatelný. Tento úhel pohledu mohly zastávat zejména ty státy, které princip flexibility v primárním právu EU interpretují jako prostředek, který má sloužit k prohloubení integrace v určité oblasti politik Evropské unie.

Důsledky většiny ustanovení užší spolupráce v sobě nesou prvky modelu vícerychlostní integrace (využití stávajících orgánů a mechanismů ES/EU, podpora cílů a ochrana zájmů EU, respektování jednoty institucionálního rámce a zásad smluv, včetně integrity *acquis*) zejména svou dostředivou logikou. Lze předpokládat, že důsledky případné užší spolupráce avantgardní skupiny by se v situaci současné interdependence členských států „přelily“ i na nezúčastněné státy, které by se ve vlastním zájmu snažily k avantgardní skupině po čase přidat. Jinou alternativou by bylo zpochybnění celé spolupráce na základě porušení zásady respektování smluv, v tomto případě výše zmíněného článku 10 SES (bývalý článek 5), jenž upravuje zásadu loajality. V obecných podmínkách užší spolupráce *Amsterodamské smlouvy* není zmínka o aktivním pozitivním postupu ze strany států v diferencovaném režimu vůči státům stojícím vně tak, aby se mohly rychleji do užší spolupráce zapojit, což nahrává modelu variabilní geometrie.

Nastavení podmínek užší spolupráce v *Amsterodamské smlouvě* posiluje úlohu členských států v tomto procesu na úkor komunitárních orgánů. Primární iniciativa vychází od členských států, Evropská komise ji pouze koriguje a Evropský parlament je pouze konzultován. Konečné rozhodnutí spočívá v rukou zástupců členských států na národní úrovni, kteří disponují právem veta. H. Kortenberg hodnotí jednání amsterodamského summitu vzhledem k mechanismu diferenciované integrace jako jednoznačné ukotvení práva veta ve smluvním rámci EU (Kortenberg, 1998, s. 853). Zde je možné hledat příčiny, proč užší spolupráce nebyla aplikována v praxi. Jasný mezivládní charakter tohoto mechanismu, kdy jednotlivé státy disponují právem veta ohledně jeho zahájení (favorizovaný zeměmi, které měly vyjednány trvalé derogace), je v rozporu s vnímáním tohoto mechanismu jako potenciálního prostředku prohloubení integrace v určité oblasti (francouzsko-německý tandem).

Mechanismus zesílené spolupráce v *Amsterodamské smlouvě* však v sobě skrývá některé další otázky. Jde například o vztah tohoto režimu vůči aplikaci principu subsidiarity či o otázku legálních důsledků aplikace posílené spolupráce na právo členských států spolupracovat na mezinárodní úrovni vně EU. Příčinu těchto nedostatků lze analyzovat na základě okolností jednání mezivládní konference. Andrew Stubb se domnívá, že „*příliš defenzivní charakter vymezení podmínek užší spolupráce je výsledkem diskuze o tom, co se nesmí, spíše než o tom, co se smí*“. Příčinu vidí v nepřímém vlivu Schaubleho a Lamersovy koncepce tvrdého jádra ze září 1994, „*neboť většina států začala vnímat užší spolupráci jako potenciální prostředek vyčlenění*“ (Stubb, 2002, s. 171–72). Na obecné úrovni je zajímavá analýza A. Moravcsika a K. Nicolaidisové, uveřejněná v *Journal of Common Market Studies* (Moravcsik – Nicolaidis, 1999, s. 59–85). Ti se domnívají, že se EU stala obětí svého vlastního úspěchu, který se paradoxně nese ve znamení příklonu k mezivládnímu charakteru evropské spolupráce. Tak, jak EU získává stále větší pravomoci v rozšiřujícím se okruhu oblastí, je pro sbor národních ministrů zahraničí stále těžší udržet politickou agendu pod kontrolou a v evropském kurzu.<sup>5</sup> Politický vývoj je tak stále více pod kontrolou jiných rezortních ministrů, kteří v rámci zasedání sektorových výborů Rady ministrů či pracovních skupin v přípravné fázi mezivládní konference mohou do evropské agendy stále více implementovat stranické zájmy či partikulární problémy domácí politiky.

Z těchto důvodů byl princip flexibility redukován na institucionální problém a přestalo se o něm uvažovat jako o principu, jenž by mohl přinést paradigmatickou změnu v uvažování o budoucím charakteru integrace. Ve vnímání členských států byla užší spolupráce pouze prostředkem, který měl prohloubit spolupráci částí členů, aniž by byl ohrožen konsensus všech členských států o obsahu *acquis* a o jeho dalším směřování. Nutnost rozvíjet princip diferenciované integrace byla však i nadále implicitně přítomna v úvahách o budoucím směřování Unie, neboť bylo jasné, že s blížícím se rozšířením EU o státy střední a východní Evropy se dále zvýší interní diverzita.

### **Definice mechanismu zesílené spolupráce ve Smlouvě z Nice<sup>6</sup>**

Uspořádání principu užší spolupráce je ve *Smlouvě z Nice*, tedy v současné platné právní úpravě, obsaženo v člancích 43a, 43b, 44 (bývalý článek K.16), 44a a 45 (bývalý článek K.17 SEU), stejně jako v článku 11, 11a SES a v článku 27a–e, 40, 40a a 40b SEU.

Členské státy, které mezi sebou zamýšlejí navázat užší spolupráci, se mohou obracet na orgány a využívat postupy a mechanismy stanovené v SEU a v SES, pokud je tato spolupráce zaměřena na to, aby podporovala cíle Unie a Společenství, chránila jejich zájmy, sloužila jim a posílila proces integrace. Užší spolupráce musí zachovávat zásady uvedených smluv, jednotný institucionální rámec Unie a respektovat *acquis communautaire*. Musí zůstat v mezích pravomocí Unie a Společenství, nedotýkat se oblastí spadajících do výlučné pravomoci Společenství, nenarušovat vnitřní trh ani hospodářskou a sociální soudržnost. Nesmí vytvářet překážky ani diskriminaci v ob-

chodu mezi členskými státy a nesmí mezi nimi vyvolat narušení hospodářské soutěže. Mechanismus zesílené spolupráce lze podle *Smlouvy z Nice* iniciovat, pokud na něm participuje alespoň osm členských států a zároveň zachovává pravomoci, práva a povinnosti členských států, které se na spolupráci nepodílejí. Kooperace v rámci režimu zesílené spolupráce nesmí také ovlivňovat ustanovení Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce EU. Článek 40 SEU uvádí, že cílem zesílené spolupráce je rychlejší integrace v oblasti svobody, bezpečnosti a justice. Podle článku 43 SEU musí být tato spolupráce otevřena všem členským státům. To znamená, že všem členským státům musí být umožněno kdykoli se připojit ke skupině užší spolupráce. Žádný stát rovněž nesmí být proti své vůli z této úzké formy kooperace a spolupráce vyloučen. Článek 43b SEU explicitně uvádí, že Komise a členské státy, podílející se na užší spolupráci, mají dbát o to, aby bylo k účasti povzbuzeno co nejvíce členských států. Zároveň ty členské státy, které se nepodílejí na posílené spolupráci, nebrání jejímu provádění zúčastněným členským státům.

K zesílené spolupráci je možné přistoupit dodatečně na základě schválení Rady kvalifikovanou většinou (článek 27e SEU). Užší spolupráce je stále považována za prostředek *ultima ratio*, tedy až za poslední prostředek, pokud by bylo v rámci Rady shledáno, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě za použití institucionálních prostředků a ustanovení, zavedených v současně platném primárním právu. Z výše uvedené podmínky tedy rovněž vyplývá, že pro přijímání aktů a rozhodnutí, které jsou nezbytné k provedení užší spolupráce, platí příslušná institucionální ustanovení SEU a SES. Všichni členové Rady se mohou účastnit jednání, na rozhodování se však podílejí pouze zástupci členských států zúčastněných na užší spolupráci. Rozhodnutí, která jsou přijata tímto způsobem, však tvoří součást *acquis* Unie. Jak stanoví článek 44 SEU (bývalý článek K.16), tyto akty a rozhodnutí zavazují pouze zúčastněné členské státy a případně mají rovněž přímý účinek pouze v těchto státech.

### **Komparace ustanovení upravujících užší/zesílenou spolupráci v Amsterodamské smlouvě a ve Smlouvě z Nice a hodnocení**

Obecné principy zesílené spolupráce se v nicejské revizi *Smlouvy o Evropské unii* nezměnily a navázaly na základ daný *Amsterodamskou smlouvou*. Procedurální změny, které učinila *Smlouva z Nice*, nejsou ovšem zanedbatelné. Změny, k nimž v iniciaci i v aplikaci posílené spolupráce došlo v porovnání se stavem, který kodifikovala amsterodamská revize, se snažily reagovat na některé výtky,<sup>7</sup> podle nichž byl mechanismus zesílené spolupráce pouze dalším prvkem, přispívajícím k nepřehlednosti struktur EU. Složitost spouštěcího mechanismu přiměla některé pozorovatele pochybovat o tom, zda bude vůbec někdy možné realizovat zesílenou spolupráce v praxi (*podrobněji například Ehlermann, 1998, s. 246–270*).

Zrušení možností aplikace práva veta v prvním a třetím pilíři je zásadní inovací, protože významným způsobem redukuje potenciál jednotlivého státu blokovat vývoj diferenciované integrace. Původně měly členské státy pravomoc vetovat zahájení spolupráce, *Smlouva z Nice* však uvádí, že případný spor ohledně iniciace zesílené spolupráce má být projednán na politické úrovni Evropskou radou, přičemž tento postup neruší rozhodnutí Rady, přijímané kvalifikovanou většinou. Právo vetovat zavedení větší flexibility formou mechanismu zesílené spolupráce si vlády členských států reprezentovaných na úrovni Evropské rady zachovaly v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky při přijímání společné akce a společného postoje, a to ve smyslu zachování bezpečnostní klauzule.<sup>8</sup>

Celá procedura se zjednodušila také vzhledem k určení minimálního počtu participujících států. Kворum pro iniciaci zesílené spolupráce je *Smlouvou z Nice* stanoveno konkrétněji – na osm států – oproti požadavku většiny v *Amsterodamské smlouvě*. Před rozšířením o deset nových států v květnu 2000 se tedy požadavek počtu osmi států a většiny

překrýval. V EU o počtu 25 členů však osm států tvoří méně než polovinu, což by také zvyšovalo pravděpodobnost reálné implementace zesílené spolupráce.

V rámci zesílené spolupráce nesmějí být na úroveň EU zaváděny nové kompetence a spolupráce jako taková musí přispívat k obecným cílům Unie. Spolupráce se dále nesmí dotýkat oblastí, spadajících do výlučné pravomoci Společenství, ani nesmí ve svém důsledku poškodit chod jednotného vnitřního trhu. V těchto ustanoveních nedochází oproti *Amsterodamské smlouvě* k výrazné změně.

K alespoň sémantickému posunu dochází však v ustanovení, týkajícím se vztahu zesílené spolupráce k *acquis*. Podle *Amsterodamské smlouvy* diferenciovaný režim nesmí ohrozit *acquis*, zatímco *Smlouva z Nice* uvádí, že zesílená spolupráce nesmí ovlivnit *acquis*.

Došlo k posílení role Evropského parlamentu v rámci autorizačního procesu, vedoucího ke spuštění zesílené spolupráce.<sup>9</sup> V oblasti třetího pilíře bude Rada kvalifikovanou většinou rozhodovat o schválení zesílené spolupráce, ale i o pozdějším připojení dalších členů, a to na základě doporučení Evropské komise, čímž se také teoreticky zvyšuje pravděpodobnost spuštění zesílené spolupráce v praxi. Rovněž v oblasti třetího pilíře *Smlouva z Nice* umožňuje Evropské komisi částečně vetovat spolupráci. Tato pravomoc je obdobná jako v amsterodamské revizi SEU, kde se však týkala oblasti prvního pilíře EU. Jak *Smlouva z Nice* stanoví, v tom případě, pokud Evropská komise zamítne iniciaci zesílené spolupráce v oblasti třetího pilíře, musí důvody, které ji k tomuto závěru vedly, objasnit a ty jsou pak předmětem jednání Evropské rady, zejména těch států, které o zahájení zesílené spolupráce usilovaly.

*Smlouva z Nice* již neobsahuje ve svém důsledku vágní požadavek *Amsterodamské smlouvy*, aby se užší spolupráce netýkala občanství EU a nediskriminovala státní příslušníky jednotlivých členských států. Tento požadavek by byl v praxi bezcenný, pokud ovšem neměl sloužit jako úmyslná překážka rozvíjení aplikace zesílené spolupráce. Lze si totiž stěží představit, že by diferenciovaná integrace ve svém důsledku nevedla k potenciálním nerovnostem (být formálního rázu) mezi občany participujících a neparticipujících států. Zůstává však otázkou, zda nynější požadavek na respektování ekonomické a sociální koheze (článek 43e SEU /bývalý článek K.15/), jak ji upravuje hlava XVII SEU, není pouze stejnou záminkou v jiné formě.

Rovněž dochází ke zpřesnění použití zesílené spolupráce jako prostředku *ultima ratio*. Článek 43 SEU uvádí, že k zahájení zesílené spolupráce může být přikročeno, pokud bylo v rámci Rady shledáno, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě za použití institucionálních prostředků a ustanovení, zavedených v současně platném primárním právu. Právě ono přidání časové specifikace „v přiměřené lhůtě“ je velmi důležité. Lze z toho vyvodit, že Rada bude rozhodovat kvalifikovanou většinou nejen na základě zjištění, že dané institucionální prostředky nejsou dostačující, ale také na základě zjištění, že cílů spolupráce nelze dosáhnout dostatečně rychle. Pro model vícerychlostní integrace určující proměnná času se tak stává podstatným faktorem v proceduře iniciace zesílené spolupráce.

Spolupráce v zesíleném režimu by podle *Smlouvy z Nice* měla být otevřena těm státům, které původně zůstaly vně režimu, a zároveň ukládá participujícím státům i Evropské komisi, aby zajistily a podpořily členské státy v úsilí o zapojení v maximálně možném počtu (článek 43b SEU). Explicitní uvedení principu aktivní solidarity je oproti amsterodamské úpravě novinkou. Na základě výše uvedeného hodnocení užší spolupráce lze zanesení prvku aktivní pobídky hodnotit jako posílení principu vícerychlostní Evropy na úkor variabilní geometrie.

*Smlouva z Nice* zachovává nastavení rozhodovacích mechanismů v rámci zesílené spolupráce tak, jak je upravuje *Amsterodamská smlouva*. Kromě toho zachovává opatření, týkající se finančních nákladů, spojených se zesílenou spoluprací. Z hlediska potenciální operability a aplikovatelnosti principu zesílené spolupráce dochází ve *Smlouvě z Nice* v porovnání s amsterodamskou verzí k jistým zlepšením.

*Komparace spouštěcích mechanismů užší/zesílené spolupráce*

	Amsterodamská smlouva	Smlouva z Nice
<b>Oblast aplikace</b>	První a druhý pilíř	Celé spektrum politik EU
<b>Minimální počet participujících</b>	Polovina všech členů EU	Osm členských států EU
<b>Mechanismus spuštění</b>	Jednomyslnost	Jednomyslnost při spuštění ve II. pilíři, v I. a III. pilíři právo veta nezapojeného státu odstraněno, možnost přenést rozhodnutí na Evropskou radu, vliv Evropského parlamentu

Pramen: Šlosarčík, Ivo – Král, David: Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přistupujících států. Výstup vědeckého projektu zadaného MZV ČR. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2004.

**Jaký flexibilní model pro EU představuje zesílená spolupráce?**

Při analýze posunů v mechanismu zesílené spolupráce z hlediska uplatnění prvků tří základních modelů je možné dospět k názoru, že ačkoli lze v teoretickém nastavení parametrů zesílené spolupráce identifikovat prvky všech tří modelů, hypotetická situace, která by nastala po zpuštění mechanismu do praxe, by celkově spíše podporovala model vícerychlostní integrace. Bylo by tomu tak zejména kvůli uvolnění procesních požadavků odstraněním práva veta. Stát může mít vůči zesílené spolupráci výhrady, nicméně tento problém je přesunut na úroveň Evropské rady, která však rozhoduje kvalifikovanou většinou. Také explicitní uvedení aktivní podpory ze strany států v režimu zesílené spolupráce směrem ke státům stojícím mimo něj lze hodnotit jako posílení principu vícerychlostní Evropy na úkor variabilní geometrie, neboť se tak omezuje riziko vzniku permanentních kategorií (kruhů) členství.

Spouštěcí mechanismus zesílené spolupráce se stále – i když v podstatně menší míře – liší podle pilíře, v jakém má být spolupráce uskutečněna. Kompetence Komise a Evropského parlamentu k autorizaci v prvním pilíři mají charakter vícerychlostního modelu, neboť se lze domnívat, že obě instituce z pozice charakteru své funkce v institucionálním rámci EU mají hájit obecné evropské zájmy a zájmy malých států, což ve svém důsledku posiluje celkovou principiální a procedurální homogenitu Unie tak, aby nedošlo k rozdělení společného evropského projektu ve smyslu vzniku permanentně diferenciovaného tvrdého jádra ve smyslu modelu variabilní geometrie.

Převaha Rady – operující především na bázi národního klíče – hlasující kvalifikovanou většinou ve druhém a třetím pilíři teoreticky umožňuje vznik seskupení států, které budou spolupracovat na bázi obsahu, tematického naplnění společného postupu. Kvorum nutného počtu států k zahájení zesílené spolupráce je osm, tedy dokonce méně než třetina všech členských států. S menším počtem států nutných k zahájení spolupráce vzrůstá pravděpodobnost procedurální i principiální dohody o spolupráci v jasně definovaných oblastech. V tomto ohledu lze identifikovat prvky modelu variabilní geometrie i *à la carte*. Zároveň však tento efekt výrazně omezuje skutečnost, že k získání kvalifikované většiny je třeba získat širší konsenz, než by tomu bylo u prosté většiny členských států. Tím se zvyšuje počet zájmů a aktérů ve vyjednávacím procesu, rozšiřuje se původní specifická báze kooperace směrem k širšímu společnému jmenovateli a snižuje se i možnost vzniku diferenciovaného a odstředivého jádra variabilní geometrie.

I další principy fungování zesílené spolupráce do velké míry omezují vznik spolupráce podle prvků variabilní geometrie. Obecné podmínky zesílené spolupráce ve *Smlouvě z Nice* jasně říkají, že zesílená spolupráce musí respektovat *acquis communautaire*, musí zůstat v mezích pravomocí Unie a Společenství, nedotýkat se oblastí spadajících do jejich výlučné pravomoci a zachovat ekonomicko-sociální kohezi EU. Z těchto restrikcí lze mi-

mo jiné vyvodit, že výsledkem zesílené spolupráce nesmějí být nové kompetence na úrovni ES/EU. Z těchto důvodů se opět snižuje možnost vzniku spolupráce *à la carte*, založené především na volbě obsahu společné spolupráce. Snižuje se též pravděpodobnost vzniku několika kategorií členství, sdružených kolem pevného, diferenciovaného a progresivního jádra, o jehož potenciálním vzniku se často hovoří v souvislosti se společnou měnou a se zeměmi eurozóny. Zrekapitulujeme-li si, co o zesílené spolupráci říká *Smlouva z Nice* – respektovat *acquis communautaire*, nepřekročit pravomoci Unie a Společenství a zachovat ekonomicko-sociální kohezi EU –, je vznik tvrdého jádra kolem společné měny těžko představitelný.

### **Zesílená spolupráce – otázky, které zůstaly nezodpovězeny**

I přes nesporná pozitiva, která jsou uvedena v předcházející kapitole, stále zbývá vyřešit řadu problémů, jež brání tomu, aby se mechanismus zesílené spolupráce stal skutečně živoucím a aplikovatelným nástrojem politiky Evropské unie.

Spouštěcí mechanismus zesílené spolupráce je přes výše uvedené pozitivní změny stále velmi komplikovaný. Právo veta ve většině oblastí, představující potenciálně rizikový prvek, bylo odstraněno. Avšak nová pravomoc Evropského parlamentu autorizovat zahájení režimu zesílené spolupráce – pokud i v následné legislativě vzešlé z tohoto režimu uplatní proceduru spolurozhodování – představuje z hlediska usnadnění spuštění spolupráce pouze další komplikaci. Posílení role Evropského parlamentu v chodu zesílené spolupráce je z hlediska akcentování prvku přímé legitimacy a zohlednění evropské dimenze mechanismu bezesporu pozitivní. Zůstává však otázkou, zda toto ustanovení není celkově zbytečné, vezmeme-li v úvahu, že obě tyto evropské instituce mají v rámci institucionálního uspořádání hrát roli určité evropské protiváhy Rady, která tradičně hájí národní zájmy jednotlivých zemí.

Požadavek, aby mechanismy zesílené spolupráce respektovaly sociální a ekonomickou kohezi Unie, musí být – byť i neformálně – vyjasněn. V současné době by tato vážná formulace mohla posloužit jako umělá záminka ze strany skupiny států, Evropské komise, ale i Evropského parlamentu k zamítnutí zahájení spolupráce. Nejasnost formulace „ekonomická a sociální koheze“ by mohla nahrávat *ad hoc* interpretacím, které by ve svém důsledku natrvalo zablokovaly užití zesílené spolupráce v oblastech, týkajících se ekonomiky či záležitostí se sociálním přesahem.

Rovněž podmínka, aby zesílená spolupráce nenarušila vnitřní trh a nediskriminovala jednotlivé občany EU, musí být vyjasněna. Obě tyto podmínky mohou být interpretovány značně odlišným způsobem. Možnou interpretaci nabízí judikatura Evropského soudního dvora (ESD) ve výkladu tzv. čistě vnitrostátní situace. Čistě vnitrostátní situací se rozumí situace, do níž nezasahují komunitární prvky, nachází se tedy mimo jurisdikci práva ES/EU. V několika 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 trhu (*podrobněji Šlosarčík – Král, 2004, s. 22*).

Je také nutné vyjasnit definici podmínky, že k zesílené spolupráci musí být přikročeno až po vyčerpání standardních možností, tedy až jako k prostředku *ultima ratio*. Jde o to identifikovat, kdo bude posledním arbitrem, který určí, zda snaha členských států dohodnout se na standardním postupu byla dostatečná. Může dojít k situaci, kdy členský stát, který se do potenciální zesílené spolupráce nechce zapojit a nemá zájem o její spuštění, bude opakovaně vyjadřovat zájem o další vyjednávání v rámci standardní institucionálně-právní struktury Evropské unie.

Zbývá také zhodnotit dopad aplikace principu zesílené spolupráce na již tak komplexní strukturu institucionálních a mezistátních vztahů na úrovni EU. Za předpokladu zachování podmínky, že se zesílená spolupráce má odehrávat pouze v institucionálním rámci EU, je pozice Rady – orgánu definovaného podle národního klíče – jasná. Všichni členové Rady se mohou účastnit jednání, na rozhodování se však podílejí pouze zástupci člen-



ských států zúčastněných na užší spolupráci. Jak se má však vyřešit otázka participace komisařů a poslanců Evropského parlamentu, tedy orgánů, které nejsou oficiálně definovány podle národního klíče a mají hájit obecné zájmy EU, na rozhodování, týkajícím se zesílené spolupráce?<sup>10</sup> Otázka bude o to aktuálnější v okamžiku, kdy z režimu spolupráce vzejde velký objem legislativních opatření a nejen Evropská komise a Parlament, ale zejména Evropský soudní dvůr budou nárokovat úpravu svých pravomocí tak, aby mohly nadále efektivně vykonávat své základní funkce.

Pokud bude zesílená spolupráce aplikována v praxi, lze předpokládat, že se ve střednědobém horizontu musejí objevit úvahy o tom, zda je vhodné metodu flexibilní integrace přijímat v oblastech vnějšího působení EU a v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Jeden z argumentů proti aplikaci principu flexibility říká, že diferenciovaná integrace podkope schopnost EU vystupovat v oblastech externích aktivit jedním hlasem. Podle M. Smitha je Unie komplikovanou strukturou, která se v oblasti mezinárodních jednání diskvalifikuje, neboť „*musí pro každé téma hledat zvláštní, interní konsenzuální koalici. S měnícími se tématy je velmi těžké v průběhu času tyto koalice udržovat funkční.*“ (Smith, 2000, s. 815.) Avšak Charles Grant tvrdí, že flexibilita je v oblasti obranné politiky nejen myslitelná, ale dokonce nutná, neboť nám umožní zohlednit fakt, že část členů EU deklaruje svou vojenskou neutralitu. Naproti tomu je v oblasti zahraniční politiky podle jeho názoru použití principu flexibility absolutně vyloučeno. Diferenciovaný postup by poškodil kredibilitu EU jako jednotného a akceschopného aktéra v mezinárodních vztazích, a to v okamžiku, kdy by část Unie zaujala jiné stanovisko. Třetí státy, které by zaznamenaly skutečnost, že Unie svou konkrétní zahraničněpolitickou pozicí fakticky zastupuje pouze část členských států, by se mohly snažit využít této názorové neshody ve svůj prospěch, což by snížilo politickou váhu i vyjednávací pozici Unie jako celku (Grant, 2000).

Další problematickou definicí a podmínkou je, že zesílená spolupráce nesmí překročit či rozšiřovat nové pravomoci svěřené Společenství smluvním základem ani ovlivnit celistvost *acquis*. Tato podmínka zásadně omezuje potenciál zesílené spolupráce, má-li zprostředkovat přidanou hodnotu flexibility – možnosti volby rychlosti postupu integrace i rozsahu přijetí dalších integračních závazků. Lze předpokládat, že případnou diverzitu ohledně obsahu spolupráce v operačním poli omezeném *acquis* by státy pravděpodobně řešily standardními procedurálními mechanismy, než aby se uchýlily ke komplikovanému spuštění zesílené spolupráce.

\* \* \*

Na základě terminologického vyjasnění a klasifikace tří základních modelů flexibility jako referenčních kategorií a stručného přehledu uplatnění principu flexibility na úrovni EU jsem dospěla k závěru, že Unie svým charakterem integračního postupu nevykazuje výrazné momentální směřování k jednomu partikulárnímu modelu. Nicméně lze říci, že to je právě vícerychlostní model, jenž nejméně narušuje principy komunitární metody, která stála u zrodu evropského projektu. Hladký chod evropské integrace v podobě ustanovení kolektivních rozhodovacích mechanismů v určité oblasti politik a její směřování k jednomu ze svých základních cílů – ke stále užší Unii – jsou závislé na míře principiální a procedurální homogenity EU. Právě vícerychlostní integrace, založená na časové diferenciaci, na rozdíl od ostatních modelů shodu o obsahu spolupráce – principiální homogenitu – narušuje v nejmenší míře.

K podobnému závěru je možné dospět při rozboru procesu formulování podmínek, upravujících fungování zesílené spolupráce, a jeho komparaci se současnou podobou její definice z hlediska charakteristických prvků tří výše uvedených modelů flexibility. Na základě této analýzy lze konstatovat, že obecné parametry zesílené integrace v sobě zahrnují prvky všech tří obecných modelů flexibility, ovšem její zavedení do praxe by spíše posílilo obecný trend vývoje EU směrem k vícerychlostní Evropě. To znamená uspořádání,

kdy vedle sebe dočasně existují různé režimy politik, v nichž se po různě dlouhých časových trajektoriích státy posouvají ke společným konečným cílům a k záměrům integrace. Tuto tezi podporuje množství omezujících podmínek v současné definici zesílené spolupráce – musí prohlubovat principy evropské integrace a cíle EU (tedy i směřování ke stále užší Unii), musí zachovat jednotný institucionální rámec EU, nesmí ovlivnit integritu *acquis*, nesmí ovlivňovat práva a povinnosti nezapojených států a musí být otevřena přistoupení ostatních členských států. Takto definovaná spolupráce nabízí v praxi EU již známé východisko – ke stejným cílům a záměrům, i když ne nutně všichni najednou.

V tomto smyslu se jako nejproblematictější podmínka, upravující principy fungování zesílené spolupráce, zdá ustanovení, podle něhož zesílená spolupráce nesmí překročit pravomoci svěřené Společenství smluvním základem či k němu přidávat kompetence nové. Tato podmínka zásadně omezuje potenciál mechanismu zesílené spolupráce zprostředkovat Unii přidanou hodnotu principu flexibility, kterou je i volba rozsahu přijetí integračních závazků jednotlivými členskými státy a kterou vícerychlostní model neumožňuje.

Tento výklad je podpořen i judikáty Evropského soudního dvora, podle nichž není politická vůle neparticipovat na určité oblasti spolupráce dostatečným důvodem k získání výjimky v rámci sekundární legislativy. Těmi mohou být pouze vážné důvody ekonomického či sociálního rázu, jež státu neumožňují plnit podmínky *acquis*. Evropský soudní dvůr nemá však pravomoci zasahovat do oblasti primárního práva Unie. Státy proto mohou vyjednat výjimky z rozsahu účasti na obsahu spolupráce pouze na základě změny smluvního rámce, na úrovni mezivládní konference. Existuje zde možnost, že se tento postup negociací na úrovni mezivládní konference s pětadvaceti a do budoucna i více aktéry či mechanismus autorizace, vedoucí k zesílené spolupráci, budou některým státům zdát příliš zdlouhavé a nedostatečně pružné k tomu, aby reflektovaly jejich zájmy, a proto se začnou uchýlovat k bilaterálním či multilaterálním iniciativám mimo rámec Evropské unie.

Z tohoto hlediska lze říci, že současný způsob „ukotvení“ a charakter mechanismů flexibility integrace v evropském primárním právu by nepředstavovaly prostředek, který by napomohl k paradigmatickému posunu evropské integrace směrem k širší možnosti volby rozsahu přijetí integračních závazků v EU ze strany jednotlivých členských států.

Jsem přesvědčena o tom, že se pro teoretickou a akademickou reflexi aplikace principu flexibility v institucionálně-právním rámci EU do budoucna nabízí široké spektrum otázek. V tomto směru bych ráda poukázala na rozsáhlou problematiku demokracie a legitimacy, kterou diskuze o flexibilní integraci (a tato stať není výjimkou) zatím opomíjí. Zavádění flexibilních mechanismů v sobě nese riziko vzniku deficitu demokracie a legitimacy, neboť všechny modely v sobě – ve větší či menší míře – zahrnují prvek asymetrie a vyloučení z rozhodovacích procedur (*podrobněji například Walker, 1998; Shaw, 1998*).

V kontextu této stati za nejzásadnější považuji otázku, zda flexibilita zůstane především *ad hoc* technickým nástrojem pro zvládání situací, souvisejících s rostoucí mírou principiální a procedurální heterogenity EU, či zda se stane součástí celkové, paradigmatické změny vývoje evropské integrace. Tato otázka je aktuální zejména v souvislosti s nedávným pozastavením ratifikačního procesu *Smlouvy o ústavě pro Evropu*. Je evidentní, že dnešní podoba textu tzv. ústavy EU nevstoupí v platnost. Unie se tím vrátila na cestě za reformou svého institucionálního a právního uspořádání o notný krok zpět. V souvislosti s problematikou této práce se tak nabízí otázka: Jakou roli přisoudí čelní představitelé členských států i EU principu flexibility v nadcházejících rozvahách o budoucnosti EU? A v případě, že se flexibilita stane předmětem úvah a jednání, bude se tato role odvíjet od dnes kodifikovaného mechanismu zesílené spolupráce, či půjde mimo něj? Dosavadní neoficiální návrhy – vzešlé především z akademické oblasti – na řešení předjímané „konstituční krize“ po zamítnutí tzv. ústavy EU vidí možné východisko v dalším praktickém uplatnění dosavadních zkušeností s *ad hoc* aplikací flexibility (*srovnej například Rossi, 2004; Philippart, 2003; Baldwin, 2005*). Tato otázka však neoddělitelně souvisí se širší

problematikou posilování prvků evropské ústavnosti a s jejich slučitelností s principem flexibility, tedy s otázkou, zda je posilování ústavněprávních prvků s diferenciovanou integrací principiálně neslučitelné, či zda mohou být tyto dva faktory za určitých podmínek komplementární.

<sup>1</sup> Někteří autoři při třídění principu flexibilní integrace používají jiná kritéria (Giering, 1997; Stubb, 1996). Jde například o posouzení, zda se diferenciovaný režim odehrává vně, či mimo smluvní rámec ES/EU, zda se režimu zúčastní všichni členové Unie, či pouze někteří (inkluzivní versus exkluzivní), zda ve svém důsledku progresivně prohlubuje vzájemnou integraci všech členů, či spíše směřuje ke stratifikaci a k rozrůznění intenzity propojení mezi státy, zejména pomocí trvalých výjimek – tzv. opt-out (pozitivní versus negativní integrace). Je nutné dodat, že označení této kategorie dává značný prostor pro subjektivní hodnocení.

<sup>2</sup> Někteří autoři oblast přechodných období dále vnitřně člení s tím, že přechodná období aplikovaná pro rozšíření v roce 2004 tvoří zvláštní subkategorii (viz Šlosarčík, 2004).

<sup>3</sup> Zpráva obsahuje jmenový seznam zemí, které by se podle Lamerse a Schaubleho měly stát součástí jádra. Jsou to Francie, Německo, Belgie, Lucembursko a Nizozemsko. Tento jmenový seznam vyvolal kritiku zejména ze strany vládních představitelů Itálie a Velké Británie, kteří měli strach, že by se EU s tímto modelem vyvinula v exkluzivní klub, který bude generovat první a druhé kategorie členství.

<sup>4</sup> A. Stubb uvádí, že Amsterodamská smlouva obsahuje tři druhy flexibilních opatření, která charakterizuje jako: „umožňovací klauzuli“ (enabling clause), což je samotný mechanismus užší spolupráce; „flexibilitu případ od případu“ (case by case flexibility), což je mechanismus pozitivní abstinence (článek 23 SEU, oblast II. pilíře); predefinovanou flexibilitu (pre-defined flexibility), což je například Protokol č. 5 o postavení Dánska (Stubb, 2002).

<sup>5</sup> A. Moravcsik se jmenovitě zmiňuje o ministrech zahraničí proto, že se spolu s nejvyšším výkonným reprezentantem státu účastní summitu Evropské rady, jakož i mezivládní konference. Summit, tedy zasedání Evropské rady, je nejen platformou pro artikulaci národních zájmů jednotlivých států, ale také místem, kde se rodí politický konsenzus v rámci Společenství a formuluje se všeobecná linie integračního vývoje. Význam role ministra zahraničí v tomto ohledu je také dán historickým vývojem Evropské rady jako instituce. Před vznikem sektorově orientovaných rad Rady ministrů měli ministři zahraničí zmocnění řešit jakékoli otázky projednávané v rámci Společenství. Postupný nárůst agendy si však vyžádal vznik samostatných odborných zasedání Rady.

<sup>6</sup> Od Amsterodamské smlouvy ke Smlouvě z Nice dochází k terminologickému posunu v názvu jimi kodifikovaného režimu diferenciované spolupráce. Původně užší spolupráce (closer cooperation) je ve Smlouvě z Nice nazývána zesílenou spoluprací (enhanced cooperation).

<sup>7</sup> Jde o tzv. Zprávu tří nebo o oficiální dokumenty Komise či skupiny členských států, které byly formulovány v předvečer mezivládní konference (viz například *Adapting the institutions...*, 2000; IGC 2000 – Enhanced cooperation, 2000).

<sup>8</sup> Nicejská revize vkládá do Smlouvy o EU článek 27a, kde je uvedeno, že jejím cílem je chránit hodnoty Unie a potvrzení její soudržné síly v mezinárodních vztazích. Článek zdůrazňuje také spojitost mezi politikami EU a jejími vnějšími aktivitami. Mechanismus zesílené spolupráce se tedy týká provádění společných akcí a přijímání společných postojů a akcí, ale nemůže se týkat otázek, souvisejících s vojenstvím a s obranou (článek 27b).

<sup>9</sup> Evropský parlament se procedurou souhlasu vyjadřuje k zesílené spolupráci v oblasti prvního pilíře, a to v tom případě, pokud bude spolurozhodovat o legislativě, vzniklé z chodu posílené spolupráce v prvním pilíři. V oblasti druhého pilíře je vysokému zmocněnci uloženo pravidelně informovat Evropský parlament a všechny členy EU o vývoji případné implementace prostředků zesílené spolupráce v oblasti Společné bezpečnostní a obranné politiky ve smyslu zachování bezpečnostní klauzule.

<sup>10</sup> U Evropského parlamentu je celý problém posílen aktivním a pasivním volebním právem, tedy právem každého občana Unie majícího bydliště v členském státě volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu ve státě, v němž má bydliště, a to za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

## Literatura

### Monografie a články v odborných časopisech

- Baldwin, R. (2005): Plan B. CEPS Policy Brief, No. 74 (June 2005). Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005.
- Balladur, Edouard (1994): Rozhovor pro deník Le Figaro, 30. 8. 1994. Přetištěno *Europa-Archiv* 49, D 544–547.
- Blahož, Josef – Klíma, Karel – Skála, Josef a kolektiv (2003): Ústavní právo Evropské unie. Dobrá Voda: Vydavatelství A. Čeněk, 2003.
- Brandt, Willy (1974): Sofortprogramm: Rede 1974 in Paris. *Europa-Archiv* 30, S.D33–D38, 1974.
- Breuss, Fritz – Griller, Stefan (1998): Flexible Integration in Europa – „Einheit oder Europe à la carte“? Wien: Springer, 1998.

## FLEXIBILITA EU

- Dahrendorf, Ralf (1979): A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture, Florence, 1979.
- De Búrca, Gráinne (2000): Differentiation within the „Core“? The Case of Common Market. In: De Búrca, Gráinne – Scott, J. (eds.): Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility? Oxford: Hart Publishing, 2000.
- Devuyst, Y. (1999): Treaty Reform in the European Union: The Amsterdam Process. *Journal of European Public Policy*, Vol 5 (1999), No. 4.
- De Witte, B. (2000): „Old Flexibility“: International Agreements Between Member States of the EU. In: De Búrca, Gráinne – Scott, J. (eds.): Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility? Oxford: Hart Publishing, 2000.
- Dougherty, James E. – Pfaltzgraff, Robert L. (1990): *Contending Theories of International Relations*. New York: J. B. Lippincott Company, 1990.
- Drulák, Petr (2000): Vývoj teorií evropské integrace. Praha: Acta oeconomica pragensis, 2000.
- Ehlermann, C. D. (1998): Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty. *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), No. 3.
- Fiala, Petr – Pitrová, Markéta (2003): *Evropská unie*. Brno: CDK, 2003.
- Fries, Fabrice (1998): Velké evropské rozpravy. Praha: HZ Editio, 1998.
- Gaja, G. (1998): How Flexible Is Flexibility under the Amsterdam Treaty? *Common Market Law Review*, No. 35 (1998).
- Giering, C. (1997): Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte. *Integration*, Vol. 20 (1997), No. 2, s.72–83.
- Grabbe, Heather – Guérot, U. (2004): *Could a Hard Core Run the Enlarged EU?* London: Centre for European Reform, 2004.
- Grant, Charles (2000): Where Might Enhanced Cooperation Be Used? The Case of Pillar II. Paper to Centre for European Refrom/ERSC Seminar The Governance of an Enlarged EU: What Scope Is ther for Closer Cooperation. London: CER, 2000.
- Hass, Ernst Bernard (1968): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1968.
- Hollis, Martin – Smith, Steve (2000): *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Centrum pro demokracii a kulturu, 2000.
- Janing, J. (1997): Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der EU nach Amsterdam. *Integration*, Vol. 20 (1997), No. 2.
- Kortenberg, H. (1998): Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam. *Common Markert Law Review*, No. 35 (1998).
- Moravcsik, Andrew – Nicolaidis, K. (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 (1999), No. 1.
- Neurinther, K. – Wiener, A. (eds., 2000): *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- O’Neil, M. (1997): *The Politics of Eropean Integration. A Reader on the Theory and Practice of European Integration*. London: Routledge, 1997.
- Philippart, E. (2003): *Preparing for constitutional crisis*. Analysis Paper. Brussels: European Policy Centre, 2003.
- Pitrová, Markéta (2000): *Institucionální struktura EU*. Brno: MPÚ Brno, 2000.
- Plechanovová, Běla (2004): *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření. Hledání rovnováhy mezi Společenstvím a jeho členskými státy*. Praha: Karolinum, 2004.
- Rossi, L. (2004): What if the Constitutional Treaty is not ratified? Commentary by European Policy Centre. Brussels: European Policy Centre, 2004.
- Shaw, J. (2003): Flexibility in a „Reorganised“ Simplified Treaty. CONV 703/03, Brussels, 2003.
- Shaw, J. (1998): The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy. *European Law Journal*, Vol. 4 (March 1998), No. 1.
- Scharrer, H. E. (1977): Differenzierte Integration im Zeichen der Schlange. Utopie und Dogma in Tindemans Vorschlagen zur Wirtschafts- und Währungsunion. In: Schneider, H. – Wessels, W. (eds.): *Auf dem Weg zur Europäischen Union*. Bonn: Institut für Europäischen Politik, 1977.
- Schutz, L. (1999): *Flexibilität in der Europäischen Union, Hintergrund und Entwicklung eines alternatives Integrationskonzepts*. Bonn: Universität Bonn, 1999.
- Smith, M. (2000): Negotiating New Europe: The Roles of the European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 (2000), No. 5.
- Stubb, Andrew (1996): A Categorisation of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), No. 2.
- Stubb, Andrew (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and Beyond*. London: Palgrave, 2002.
- Šlosarčík, Ivo (2003): *Právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2003.
- Šlosarčík, Ivo (2004): Přechodná období jako nástroj flexibility při rozšiřování Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, ročník 39 (2004), číslo 1, s. 50–69.

- Šlosarčík, Ivo – Král, David (2004): Perspektiva vzniku pevného jádra či jader v EU a z toho plynoucí vliv na postavení ČR a dalších přistupujících států. Výstup vědeckého projektu zadaného MZV ČR. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2004.
- Tindemans, Léo (1976): European Union: Report to the European Council. Bulletin of the European Communities Supplement, No. 1/76. Luxembourg, 1976.
- Walker, N. (1999): Flexibility within a Metaconstitutional Frame: Reflections on the Future of Legal Authority in Europe. In: De Búrca, Gráinne – Scott, J. (eds.): Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility? Oxford: Hart Publishing, 2000.
- Walker, N. (1998): Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. European Law Journal, Vol. 4 (1998), No. 4.
- Wallace, Helen (2000): Flexibility, Integration or Disintegration? In: Neurinther, K. – Wiener, A. (eds.): European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Wallace, Helen – Wallace, William – Webb, C. (1983): Policy-Making in the European Community. London: Wiley and Sons, 1983.
- Warleigh, Alex (2002): Flexible Integration – Which Model for the European Union? Sheffield: Sheffield Academic Press, 2002.

### Dokumenty

- Adapting the institutions to make a success of enlargement, 26. 1. 2000. CONFER 4701/, COM (2000) 34 final.
- Akt o jednotné Evropě (1993). Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993.
- Amsterodamská smlouva (1999). Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1999.
- CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages (1994). Überlegungen zur europäischen Politik. Vorschläge für eine Reform der Europäischen Union (Schauble-Lamers Papier), 1. September 1994. Bonn: CDU Dokumentation, No. 1/1995, 1995.
- IGC 2000 – Enhanced cooperation (2000). Position paper from Germany and Italy. CONFER 4873/00, Brussels, 4. 10. 2000.
- Smlouva o Evropské unii, Smlouva o založení Evropského společenství (1994). Praha: Victoria Publishing, 1994.
- Smlouva z Nice (2001). Treaty of Nice. Official Journal of the European Communities, C 80, Vol. 44, 10 March 2001.

### Internet

- Major, John (1994): The Future of the European Union, speech by John Major in Leyden, 7. September 1994, <http://www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-uk/major1.html>

### Poznámka

*Stat' představuje výňatek z diplomové práce, obhájené na ÚPOL FF UK v září 2005. V této souvislosti by autorka ráda poděkovala vedoucí své práce Mgr. L. Königové a oponentovi PhDr. J. Karlasovi za odborné vedení a za inspiraci a dále pak třem anonymním oponentům, kteří svými cennými připomínkami přispěli ke konečnému znění této stati.*