

PRINCIP FLEXIBILITY A MODELY EVROPSKÉHO SJEDNOCOVACÍHO PROCESU

Výňatek z diplomové práce obhájené
na katedře mezinárodního a evropského práva PrF MU v květnu 1998

TOMÁŠ DOLEŽIL

Amsterodamská smlouva (AS) přijatá v létě roku 1997 zavádí princip flexibility. Smlouva tak reaguje na potřebu rozdílného vývoje členských států uvnitř samotného integračního seskupení. Protože jsme doposud mohli v rámci procesu evropského sjednocování rozlišovat především mezi kooperací (mezivládní rovina) a integrací (supranacionalita), je samotný princip flexibility průlomem v dosavadním vývoji integrace. Zároveň je však součástí širšího pojetí, kterému říkáme „differentiated integration“.

Diferencovaná integrace je druhem integrace, ve které členské státy postupují kupředu rozdílnou rychlostí a (nebo) k rozdílným cílům. Variant vývoje se potom nabízí celá řada a tyto nejsou omezeny pouze na stávající Evropskou unii (EU), ale týkají se celého evropského kontinentu. Navzájem se rozlišují podle prostoru, ve kterém se daný proces uskutečňuje, podle cílů a časového rozložení jejich realizace.

Jako univerzální můžeme označit model zvaný „concentric circles“ – model soustředných kruhů. Jde o koncept, ve kterém určité skupiny států dosahují různé úrovně integrace. Jedná se o model, ve kterém je EU, resp. její jádro v samotném centru dění, jako nejpokročilejší integrační útvar. Samotné jádro integračního seskupení je spojeno kupříkladu jednotnou měnou, nebo společnou zahraniční či obrannou politikou. Rovněž se může jednat o takovou skupinu států, která cílí k vytvoření společného státu federativního typu. Pokud tento vnitřní kruh neexistuje, je nejvíce soustředným kruhem celá EU, kterou můžeme označit jako oblast

společně sdíleného práva a společných institucí. Třetí kruh tvoří skupina asociovaných států EU, které se snaží stát členy Unie – tzv. přilehlý kruh. Tyto tři právě zmíněné kruhy jsou obklopeny poslední skupinou států, které jsou členy OBSE, resp. Rady Evropy. Jako celek pak vidíme Evropu konvergující k jednotnému cíli, ale nacházející se na rozdílných stupních pokročilosti.

Druhý model bývá označován jako „Variable-geometry Europe“. Tímto pojmem je myšlena taková idea metody diferencované integrace, která respektuje a uznává nepřekonatelné rozdíly uvnitř integrační struktury. Tento model proto kalkuluje se stálou odlukou mezi členskými státy Unie a ostatními méně vyvinutými státy nebo jejich integračními (kooperačními) jednotkami. Na úrovni Unie se předpokládá jednotný institucionální rámec a eventuelní rozdíly uvnitř tohoto rámce zde nehrají podstatnou roli. Druhá strana je pak reprezentována státy, které buď individuálně usilují o bližší spolupráci s Unii či o členství v ní, anebo kooperují mimo EU s ostatními státy této skupiny. Tato uskupení mohou opět tendovat k Unii, nebo tvořit její konkurenci, což však lze za současné dominance EU stěží předpokládat. Z toho vyplývá, že v tomto modelu neexistuje jednota cílů jak na úrovni kontinentu, tak na úrovni států stojících mimo Unii. Lze ji předpokládat na straně EU, i když ani tam není vyloučena diferencovaná integrace uvnitř jednotného rámce. Taková Evropa by neskýtala naději nových států na zapojení se do integračních procesů a znamenala by jejich stálou, alespoň formální, separaci od nejnávštějších zemí se všemi s tím spojenými riziky.

Dalším příkladem je model „Europa á la carte“. Je spojen s myšlenkou takového způsobu integrace, který umožňuje zúčastněným státům výběr politik (sektorů) ze schváleného „katalogu“ a plně zapojení se do takto vybrané oblasti. Podmínkou realizace je existence jednotného institucionálního rámce, ale již jí není souhlas ostatních členských států. Rovněž ostatní formální podmínky nebrání každému jednotlivému státu ve výběru sektoru. Materiální podmínkou je pak hlavně způsobilost obstát ve vybrané oblasti společně s důslednou aplikací přijatých závazků. Naopak je teoreticky přípustné, aby jednotliví členové vystupovali z takto výtvořené společnosti států. Tento koncept je však zatížen závažným nebezpečím, které spočívá v možném rozmělnění integračního procesu a rozkladu jednotného institucionálního rámce. V důsledku rozdílného tempa integrace a nejednotnosti cílů by začaly dominovat divergenční síly, jako je rozdílná vyspělost v jednotlivých oblastech (zejména ekonomické), národní zájmy a domácí politika (nacionalismus) jednotlivých aktérů. Nadstátní instituce by byly oslabeny a jejich legitimita by tak byla silně narušena. Nelze rovněž předpokládat, že by všechny státy reálně dosáhly stejné integrační úrovně jak z hlediska věcného, tak časového, neboť celková podoba integrujícího se seskupení je do značné míry náhodná, a pružná, i když

jejím základem je pro všechny stejný základní systém. Předpokládá se, že státy stojící mimo tento hlavní systém trvale usilují do něho vstoupit.

Posledním modelem, o kterém se zmíníme, je model *vícerychlostní Evropy* – „*Multi-speed Europe*“. Je charakterizován myšlenkou rychlejšího postupu členských států ve vymezené oblasti (sektoru) uvnitř jednotného institucionálního rámce a za spolupůsobení jednotlivých nadstátních (supranacionálních) institucí. Státy mohou pokročit ve společné integraci, pokud splňují daná kritéria a mají-li vůli k této užší spolupráci. Ostatní státy musí být ochotné tolerovat využívání společných institucí ku prospěchu pokročilejších členů. Mají zároveň možnost, splní-li stejné podmínky, zapojit se do této užší spolupráce. Rozdíl oproti modelu „*Europa á la carte*“ spočívá především v tom, že zde neexistuje žádný „katalog“, ze kterého lze libovolně vybírat. Princip tohoto systému je založen na „pouhém“ předstihu vyspělejšího jádra členských států s tím, že ostatní ho budou dříve či později následovat.¹ I zde se předpokládá, že ostatní nečlenské státy usilují o vstup do integračního uskupení, nacházející se však prozatím na nižší „rychlosti“ než členské státy.

Doposud jsme mohli uvnitř Unie pozorovat takovou formu spolupráce, kterou bychom mohli pojmenovat jako *dvourychlostní* systém. Je spojen především se zaváděním jednotné měny, resp. Evropské měnové unie, kdy se jí bude pravděpodobně účastnit pouze jedenáct členských států EU. Obdobně to platí pro Protokol o sociální politice a Dohodu o sociální politice. Oba dokumenty jsou závazné pouze pro čtrnáct členských států Unie, i když Velká Británie se stane jejich součástí, jakmile vstoupí v platnost AS. Podobný vývoj možná čeká i na Schengenské dohody, které se AS stávají součástí práva EU. Prozatím však nejsou závazné pro všechny členy Unie, ale budoucnost si to zřejmě vyžádá (včetně přistoupení Velké Británie).

Princip flexibility se patrně nejvíce blíží *vícerychlostnímu*, resp. *dvourychlostnímu* modelu. Jeho generální klauzule se zakotvuje do článku K15 Smlouvy o založení EU, který hovoří o možnosti užší spolupráce států v určitých oblastech. Tento princip však neznamená svévolný a spontánní vznik takových kooperujících skupin států. Jeho využití je vázáno na řadu podmínek, aby neznamenal nebezpečí pro rozmělnění EU. Mezi základní **materiální** podmínky patří: Soulad s cíli EU, které musí být obecnými cíli celé Unie; nesmí být zasahováno do výlučných kompetencí Společenství; a aplikace principu flexibility jako prostředku *ultima ratio*. Princip se užije rovněž v rámci tzv. třetího pilíře (Spolupráce v oblasti vnitřních věcí a justice), ale nenajde své uplatnění v oblasti Společné zahraniční a bezpečnosti politiky. AS také v tomto směru pozměňuje Smlouvu o zřízení ES a zakotvuje

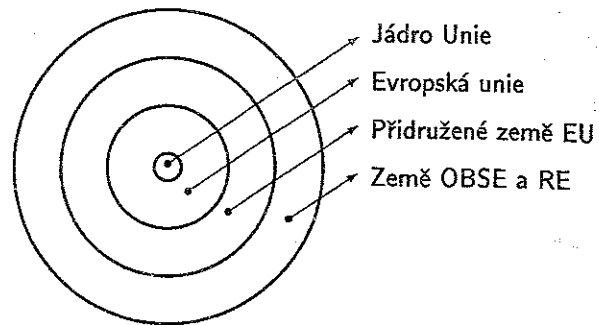
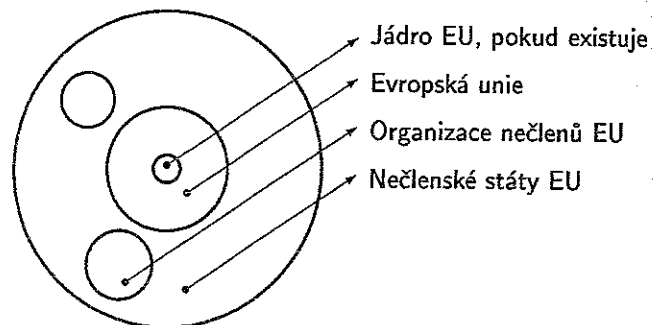
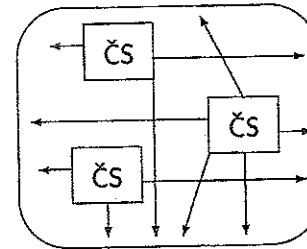
¹ Koresponduje tak s modelem „*Concentric Circles*“, když představuje nejvíce soustředný *kruh*.

princip flexibility do Smlouvy o založení ES. **Formální** podmínky představuje především nutnost dodržení jednotného institucionálního rámce, souhlas kvalifikované většiny členů Unie a většinová účast všech států na užší spolupráci.

Princip flexibility je slučitelný s teorií *soustředných kruhů*, kdy jeho realizace povede k vytvoření nejmenšího vnitřního *kruhu*, který bude přitahovat další členské i nečlenské země EU. Naopak se zcela vylučuje s modelem „*Europa a lá carte*“, neboť důsledně trvá na jednotném institucionálním rámci, který skýtá jednotu členů a další postup integrace stejným směrem, i když jinou rychlostí. Otevřené zůstává hodnocení, zda-li je princip flexibility slučitelný s přístupem „*Variable-geometry*“, neboť je sporné, nakolik v Evropě existují trvalé a i v dlouhodobém měřítku relativně neměnné kvalitativní rozdíly mezi jednotlivými státy či jejich uskupeními, které znemožňují celkovou jednotu.

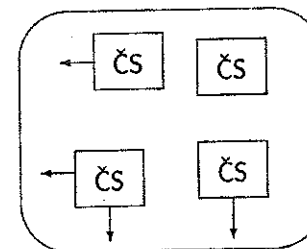
Cílem tohoto článku nebylo provedení důkladné analýzy právě načrtnutých modelů, ale upozornění čtenáře na jejich souvislost s principem flexibility, který se stává díky AS součástí práva EU. Jsme přesvědčeni, že jejich bližší poznání může vést k lepšímu pochopení evropských integračních procesů.

PŘÍLOHA:

1. Model *soustředných kruhů*Evropa:2. „*Variable-geometry*“ modelEvropa:3. Model „*Europa á la Carte*“Jednotný institucionální rámec:

ČS - členský stát

→ Jednotlivé sektory; délka určuje míru angažovanosti

4. *Vícerychlostní model*Jednotný institucionální rámec:

ČS - členský stát

→ Jednotlivé sektory