

---

# Nová Evropa

## Strategie diferencované integrace

*Josef Janning, Werner Weidenfeld*

### Konec přechodného období

Evropa skoncovala se starým řádem. Rozdělení, které bylo charakteristické pro její historii po mnoho let, bylo vystřídáno komplikovaným obdobím přechodu s jeho konflikty, nejistotami a riziky. Nyní však spěje i tato krátká přechodná fáze ke svému konci. Objevují se nové konstelace a struktury. Rozhodující strategickou otázkou pro evropské politiky je, zda vývoj Evropy v nastávající epoše bude nahodilým procesem, nebo zda ho evropské demokracie úspěšně přizpůsobí svým záměrům a pravidlům. Evropa dnes potřebuje diferencovaný přístup k integraci, který by jí umožnil vysoký stupeň integrace v centrálních oblastech politiky a zároveň by dovolil další rozšíření Evropské unie o široké spektrum evropských demokracií a strategické partnerství výjimečného charakteru se Spojenými státy na západě, s Ruskem a Ukrajinou na východě a se středozemním regionem na jihu.

Zatím byly všechny odpovědi na probíhající změny založeny na pokračování statusu quo. Proti takové strategii však hovoří vzůstající nedůvěra Evropanů jak na Západě, tak i na Východě ve schopnosti starých institucí vyřešit nové problémy a rostoucí frustrace, vyplývající ze zřejmé neschopnosti Evropy přijmout rozhodná opatření proti novým a krvavým konfliktům, ale také perspektiva kolapsu rozšířené Evropské unie, pokud se nebude zároveň reformovat. Pokud nebude integrační strategie aktualizována, existuje nebezpečí, že bude mnoho zahájeno, ale jen málo dokončeno. Jestli bude přislíbeno rozšíření Evropské unie bez zvažování důsledků, jistot bez závazků a reformem bez naplánování, pak vznikne Evropa à la carte, kde bude vše propojeno se vším, ale nikde nebude existovat skutečná solidarita.

Aby bylo jasné, co a jak se musí udělat, musí Evropa vyřešit následující otázku: Kdo bude mít potřebnou energii k tomu, aby vytyčil politické priority, vyplývající z hlavních strukturálních úkolů následujících let? V Evropě diferencované integrace čeká tato práce na větší státy a na ty, které touží po integraci. Na nich spočívá odpovědnost za vybudování vnitřní evropské struktury a za rozvoj vztahů k ostatnímu světu. Budou to právě tyto klíčové státy, které zformují skupinu schopnou udržet pohromadě různé úrovně diferencované integrace.

Nastal čas k zahájení nové diskuze o Evropě. Šest let po mírumilovných revolucích ve střední a východní Evropě už nejsme svědky pouze boření, rušení a rozpouštění. Nové politické struktury, nový ekonomický růst a nové společenské orientace již obhájily své místo před zbývajícími přežívajícími starými strukturami. Se vznikem budoucích obrysů Evropy lze rozlišit následující čtyři hlavní vývojové trendy.

Okruh budoucích členů Evropské unie je z větší části – ačkoli ne definitivně – jasný. Kromě ostrovů Malta a Kypr je to deset reformních států střední a východní Evropy, s nimiž jsou uzavřeny Evropské (asociační) dohody. Mnoho států již splňuje politická kritéria členství v Evropské unii. Zejména v případě Polska, České republiky a Maďarska je ekonomický rozvoj takový, že by měly být v krátké době schopny plně integrace. Další členové příbudou z okruhu zbývajících států ESVO a z jihovýchodní Evropy. Jakmile budou tyto kroky vytvářející velkou Evropskou unii dokončeny, bude dosaženo evropské integrace. Integrovaná Evropa zjistí, že jejími bezprostředními sousedy jsou na jedné straně

Rusko a státy SNS a na druhé straně středomořský region s arabsko-islámskými státy, s Tureckem a s Izraelem. Myšlenka nárazníkových států a cordons sanitaires, tak hluboce zakořeněná v evropské historii, již nemá význam pro budoucnost Evropy.

Rozpad Sovětského svazu je – jak se zdá – nezvratný; vnější a vnitřní hranice staré sovětské říše nemohou být obnoveny ani pod hrozbou války. Avšak současný proces politických a ekonomických reforem v Rusku a ve většině států SNS neodpovídá modelu nabízenému jejich západními sousedy. Rusko je příliš velké a příliš rozdrobené, příliš silné, ale současně i příliš slabé na to, aby mohlo následovat cestu reforem, po níž se vydaly státy střední a východní Evropy. Intelektuální diskuze se snad dnes vede méně o kladech a záporech starého systému a více o nejlepší cestě k demokracii a k tržní ekonomice. Avšak z hlediska zahraničněpolitické perspektivy je Rusko stále považováno za geopolitickou a globální ekonomickou supervelmoc. Proto území bývalého Sovětského svazu, které je stále pod sférou vlivu Moskvy, nepřichází v úvahu pro další rozšiřování Evropské unie, ale přesto problémy spojené s těsnou blízkostí Evropy a Ruska a s jejich společnými zájmy vyžadují rozvoj nějaké formy partnerství.

Válka na území bývalé Jugoslávie vyčerpala všechny zúčastněné natolik, že jsou připraveni akceptovat „studený mír“, který nabízí možnost jakéhosi modu vivendi. Západ si uvědomil svou odpovědnost za ukončení nepřátelství. Pod tlakem Západu, zejména Spojených států, byla vytvořena regionální rovnováha, vycházející z politické a vojenské patové situace, která umožňuje zahájení obnovy, zmírnění lidského utrpení a spolupráci. Hrůzy etnických čistek v bývalé Jugoslávii připomínají dřívější politické chování v Evropě v tomto století a jejich důsledky – ve smyslu obnovení a zmírnění konfliktů – jsou objektivním poučením pro často idealizovaný přístup ke konfliktům mezi národními a etnickými menšinami kdekoli na evropském kontinentě.

Ve středomořské oblasti na jižních hranicích Evropy signalizuje urovnání konfliktu mezi Izraelem a jeho přímými sousedy vůli využít výhody spolupráce, která působí proti převažujícímu trendu ke zhoršení sociálních a politických konfliktů v arabsko-islámských státech. Pokud se podaří rozšířit mírový proces i na Sýrii, může rozvoj průmyslu, infrastruktury a komunikací poskytnout potřebnou „trefu do černého“ pro celou tuto oblast. Evropa má tedy příležitost stabilizovat situaci na jihu, tj. v regionu, jehož konflikty, krize a fundamentalismus se nevyhnutelně přenášejí do Evropské unie spolu s lidmi a se zbožím.

Žádná z těchto tendencí není zcela bez nových rizik pro stabilitu a mír budoucího evropského řádu a žádný z těchto trendů dosud neposkytuje jasné opce budoucího politického rozvoje. Otázka, zda bude Evropa schopna odpovídající reakce a zda vytvoří vhodný řád, nemůže již být zodpovězena mimo Evropu, její řešení se musí hledat uvnitř.

Současná Evropská unie a její členské státy musejí nejprve vytvořit vnitřní struktury a najít vnitřní rovnováhu, potřebnou k rozšíření stability a rozvoje i do navrhované velké Evropské unie.

Rusko není zatím bezpečné před pokušením autoritářské vlády a dokonce i vztahy mezi třemi velkými slovanskými republikami se mění. Bělorusko zřejmě postupně směřuje do ekonomicko-monetárního, bezpečnostního a obranného vedení Moskvy. Pro Ukrajinu je typická křehká rovnováha mezi rostoucím národním uvědoměním a nevyhnutelnou závislostí na zahraniční pomoci.

Rovnováha mezi Chorvaty a Srby v bývalé Jugoslávii a Chorvaty, Muslimy a Srby v Bosně-Hercegovině je velmi nestabilní a je ohrožena možným růstem dalších konfliktů mezi národnostmi – ve Vojvodině jako výsledek vyhnání maďarské menšiny a v Kosovu kvůli aspiracím na nezávislost albánských nacionalistů. Tato rizika svědčí o tom, že ani ve státech, žádajících o členství v Evropské unii – od Rumunska přes Slovensko až po Balt –, nebyly problémy s menšinami vyřešeny, ale pouze dočasně zmírněny. Stejně je to i se slovansko-italskými vztahy. A přulom na Středním východě snad zmírnil napětí mezi zúčastněnými státy, avšak mírový proces sám o sobě ještě neřeší sociální a morální krizi, způsobenou rychle rostoucí populací arabských států severní Afriky.

Z pohledu budoucího řádu se ukazuje, že některé ze základních předpokladů přechodného období po roce 1989 jsou neudržitelné. V rétorice evropských politiků však stále dominují priority, které vycházejí z těchto předpokladů. Především to platí o myšlence, že další kroky směřující k integraci mohou jít cestou doposud vytyčenou Evropskou unií, o závěru, že transatlantické vztahy téměř vůbec neovlivnil rozpad východního bloku, a o předpokladu, že po pádu berlínské zdi už nebudou existovat žádné dělicí čáry v Evropě. Všechny tyto tři předpoklady vyžadují revizi.

Evropská integrace potřebuje nový model, určující její budoucí identitu. S 27 a více členy bude rozsah ekonomické činnosti a různorodost politických zájmů v rámci Evropské unie příliš velký na to, aby jen dále rozvíjela směr, vytyčený svými zakladateli. Nároky, vyplývající z tohoto rozšíření, lze pravděpodobně uspokojit determinovanými kroky, směřujícími k větší integraci a k plnému uplatnění nadnárodních prvků, obsažených v existujících dohodách, ale tento krok bude možná příliš náročný jak pro současné, tak i pro budoucí členy. Narozdíl od předchozího rozšíření Evropského společenství není možné další integrace dosáhnout jednoduchým fázovaným přístupem, tj. naplánovanou realizací kroků, směřujících k prohloubení a rozšíření. Perspektiva Evropské unie, která se rozprostírá od Sicílie až po Severní pól a od Atlantiku až po Černé moře, znamená, že známá jednotná cesta k integraci dosáhla svého limitu. Je potřeba vytvořit strategii diferencované integrace, která umožní paralelní procesy rozšíření a dalšího prohlubování Evropské unie.

Soudržnosti atlantického světa asi nebude možné v příštím století dosáhnout stejně lehce jako doposud, ale přesto bude mít stále význam. Amerika není pouhou nepotřebnou relikvií evropské bezpečnosti a zmizení velkých hrozeb ještě nevytváří z komplexu západoevropských bezpečnostních organizací důvěryhodného garanta bezpečnosti. Evropa potřebuje nejen americkou rozhodnost a zodpovědnost za její bezpečnost, ale i bezpečnostní identitu založenou na její vlastní vůli a na jejích vlastních zdrojích. Je nezbytné nově definovat atlantické společenství jako společenství založené na společných zájmech a na vzájemném prospěchu a – nikoli na posledním místě – jako osudové společenství západních pluralitních demokracií.

Nakonec je prostě nereálné požadovat, aby v procesu vytváření nového řádu a nových sousedských vztahů neexistovaly vůbec žádné nové dělicí čáry. Se zrychlením dynamiky rozšiřování se budou stále zřetelněji projevovat politické, ekonomické a sociální rozdíly mezi Evropskou unií, jejími současnými a budoucími členy a jejich sousedy. Tyto rozdíly jsou nevyhnutelné a odstraňování rozdílů v bohatství a stabilitě za hranicemi Evropské unie je jednou z klasických výzev evropské politiky. Koneckonců to bylo právě vědomí těchto rozdílů, které ovlivnilo podání řady přihlášek ke členství. Skutečná výzva spočívá v tom, jak překlenout tyto hranice z hlediska politických, ekonomických, ekologických a lidských vztahů. Narozdíl od minulosti mohou noví sousedé rozšířené Evropské unie způsobit závažnější problémy. Jejich ekonomický rozvoj může být jen těžko řízen z vnějšku a jejich strukturální problémy nemohou být vyřešeny obchodními dohodami. Mají jasnou individuální identitu, definovanou jejich příbuzností a rozdílností od západní Evropy. Mají vlastní zdroje a ambice ve smyslu mocenské politiky. Ani středozemní region, ani Rusko a státy SNS nejsou adekvátně zahrnuty do současné konfigurace evropské zahraniční politiky. Je proto potřeba vytvořit strategicky propracovanou koncepci přístupu k bezprostředním sousedům Evropské unie, která bude monitorovat a odstraňovat nové rozpory.

## Strategie diferencované integrace

Aby rozšíření Evropské unie obsáhlo nové demokracie a tržní ekonomiky východní a střední Evropy, musí být splněna jedna ze základních myšlenek integračního procesu – závazné uplatnění principu integrace pro celou svobodnou Evropu. Sjednocení celého kontinentu pod „střechou“ a podle pravidel Evropské unie není jen technickým procesem. Spojuje západní Evropu s těmi regiony, které byly po mnoho let na okraji nebo dokonce

mimo sféru vlivu Západu – severovýchod, „poloevropu“ minulých století, která byla pod ruským, pruským, rakousko-uherským a osmanským vlivem, a ortodoxně-byzantské regiony jižní Evropy.

Původní počet členů se více než zečtyřnásobí; rozšířená Evropská unie se stane největší asociací demokracií západního typu na světě. Zároveň se rozšíří rozsah schopností a zájmů. Snadno by mohla vzniknout taková Evropská unie, v jejímž rámci by se zformovalo několik táborů, prosazujících své regionální, materiální a politické požadavky.

Současná Evropská unie a její institucionální struktury, jež stále z velké části vycházejí z potřeb evropské šestky, nevytvářejí adekvátní prostor pro efektivní, transparentní a demokraticky legitimní řízení celé integrované Evropy. Politický systém pro tuto Evropu musí být teprve vytvořen. Bez přizpůsobení svých struktur a metod se Evropská unie stane neovladatelnou a bez vytvoření předpokladů pro zásadní reformu své politiky nebude schopná zajistit dlouhodobý úspěch integrace.

Nezaujatá analýza současného stavu Evropské unie brzy ukáže, že tohoto kvalitativního nárůstu integrace není možné dosáhnout pomocí starých nástrojů. Politická vůle k větší integraci a k rozhodnému společenství se vyčerpala mnoha pochybnostmi a námitkami, postojem „počkáme a uvidíme“ a národními volebními kalendáři. Jestliže v budoucnu zůstanou někteří členové na okraji integračního procesu, pak jiní budou muset proniknout do rozhodujících oblastí společného zájmu proto, aby zabezpečili udržení dynamiky tohoto procesu. Kromě reformy své politiky a struktur potřebuje tedy Evropská unie větší flexibilitu a větší prostor k manévrování pro své politické lídry.

## Role integračního jádra

V rozšířené Evropské unii se zvětší propast mezi schopností a ochotou k integraci na jedné straně a požadavky kladenými na ty, kteří se zapojí do velmi integrovaných oblastí, na druhé straně. Nejen dobudování jednotného vnitřního trhu, ale i vytvoření ekonomické a měnové unie zvýší požadavky na zúčastněné státy. Ukazuje se, že v budoucnu se některým členským státům Evropské unie nepodaří dlouhodobě naplnit kritéria neomezené participace.

Za této situace není seriózní alternativou zřeknutí se pokroku v integraci, protože by to zpochybnilo cíle rozvoje a stability, a tím také snahu zlepšit schopnost Evropy se prosadit. Politici nestojí před volbou mezi rozšířením a prohloubením Evropské unie, ale spíše musejí najít cestu jak realizovat oba tyto cíle zároveň. Dosud politici váhali s odpovědí na tyto otázky a měli tendenci je ignorovat. Současná diskuze se vyznačuje nejednotností názorů, které spíše vyvolávají znepokojení, než hledají budoucí orientaci, a jsou pro ni typické strategie, které pocházejí z dřívějších fází integrace a adekvátně neodrážejí budoucí situaci v Evropské unii. Objevují se hesla, která mají nejrůznější význam: od akademicky inspirovaného modelu odstupňované integrace až po ideu Evropy à la carte nebo Evropy vlastní, která narozdíl od doby de Gaulla představuje menší úroveň integrace. Chybí však strategie Evropské unie, která by umožnila vyšší stupeň integrace, ale na odlišných úrovních. Bez této diferenciace existuje nebezpečí paralyzování činnosti Evropské unie, způsobené konfliktem mezi rozšiřováním na jedné straně a prohloubením podle Maastrichtské smlouvy na druhé straně. A toto paralyzování činnosti vyvolává nebezpečí kolapsu Evropské unie a renacionalizaci evropské politiky, protože stagnace by zároveň rozbila ideu integračního procesu. Jestli se rozšíření nepodaří, zpochybní to logiku integrace, a pokud se nepodaří ani měnová a obranná unie, zpochybní to celou logiku rozvoje ES a Evropské unie od Haagského summitu v roce 1969.

Strategie diferencované integrace přitom může vycházet ze zkušeností s odstupňovanou integrací a s různými integračními rychlostmi, tj. ze vzájemně dohodnutých výjimek z plného uplatňování legislativy Společenství, poskytnutých některým členským zemím obvykle na omezenou dobu. Tyto postupy byly úspěšně uplatněny v době předcházejícího rozšiřování Společenství. Výjimečně je lze také najít ve smlouvách, např. v oblasti ochrany

životního prostředí a zdraví. Avšak taková opatření, která jsou v podstatě přechodnými ustanoveními, nezaručují adekvátní flexibilitu. Pokud má existovat trvalá diferenciací stupně a rolí integrace a přínosů jednotlivých členských států, pak již nestačí rozsah poskytovaný takovouto odstupňovanou integrací.

Alternativou k přístupům, vycházejícím z dřívější situace, je promyšlená diferenciací integrace na základě úrovně dosažené Maastrichtskou smlouvou. Podobně jako v případě myšlenky odstupňované integrace, vytvořené v sedmdesátých letech, cílem diferencované integrace je další rozvoj Evropské unie. Narozdíl od dřívějšího přístupu však nevyžaduje, aby byl předem dohodnut jednotný rámec nebo závazné časové termíny. Podobně jako model soustředěných kruhů, o němž se diskutovalo na konci osmdesátých let, diferencovaná integrace vychází z centrálního jádra, ale není omezena pouze na jedno jádro, které by prohlubovalo všechny oblasti integrace zároveň, nýbrž umožní existenci více jader s rozdílnou členskou základnou. Široké spektrum zájmů a výsledků v Evropské unii s 27 nebo více státy znamená, že diferencovaná integrace umožňuje opting in připraveným členským státům, ale nikoli na bázi ad hoc, bez jakýchkoli pravidel. Základním předpokladem této diferenciací je vytvoření struktury hlubší integrace podle specifických požadavků a získání maximálního nebo optimálního okruhu členských států pro tuto myšlenku. Tyto státy by společně realizovaly něco, co je pro všechny členské státy nedosažitelné, ale co přesto může zvýšit efektivitu celého systému. Stejně jako v případě odstupňovaného pojetí musíme chápat i princip diferencované integrace jako podmíněný, jako záchrannou operaci pro případ paralyzování nebo dezintegrace Evropské unie v důsledku přílišné velikosti. Čím větší vůli k integraci členské státy prokážou a čím budou schopnější ji uskutečnit, tím méně diferenciací bude potřeba.

Prvním cílem strategie diferencované integrace je zajistit, aby byla během procesu rozšiřování na východ zachována jednota evropského vnitřního trhu a asociovaných legislativních struktur, které vznikly pod záštitou Evropského společenství. V této souvislosti se uplatňují principy odstupňované integrace – zejména již ověřená praxe časově omezené dohody o výjimečných klauzulích pro nové členy. To zabraňuje přeměně současné Evropské unie na jakousi formu volné obchodní zóny a plné členství v Evropské unii umožňuje účast na společném vnitřním trhu.

Druhým cílem strategie diferencované integrace je umožnit vytvoření společné měny a společné obrany i při rozšíření Evropské unie. Tyto kroky uskuteční jen připravené a ochotné členské státy, které budou v případě nutnosti vycházet ze zvláštních dohod. Tato konstrukce musí umožňovat rozšíření podle jasně stanovených pravidel, přičemž právo spolurčovat tato pravidla budou mít pouze zúčastněné členské státy. Proto je nutné dále rozvíjet instituce pro koordinaci a kooperaci, které přispějí ke spolupráci základní skupiny s ostatními částmi Evropské unie.

V oblasti hospodářské a měnové unie již Maastrichtská smlouva předpokládá časově neomezenou možnost dalšího rozvoje těch členských států, které splňují kritéria účasti, přičemž očekává, že všechny ostatní členské státy následně dosáhnou cílů stability a připojí se. Diferencovaná integrace zároveň předpokládá, že tyto časové lhůty v rozšířené Evropské unii budou podstatně delší, že se řadě členských států nepodaří dlouhodobě dosáhnout stability a že jiné nebudou připraveny se připojit, ani když splní kritéria. Za tohoto předpokladu má měnová unie smysl právě jen pro okruh zúčastněných států a pro členy Evropské unie orientované na stabilitu, kteří nepatří do oblasti společné měny. K zaručení úspěchu takového diferencovaného přístupu k integraci měny jsou nutné dva dodatečné kroky:

1) Ty státy, které jako první vytvoří měnovou unii, musejí při vstupu stanovit určitá základní pravidla, která zajistí platnost vstupních kritérií do měnové unie. Tato smlouva by umožňovala dodatečné sankcionování nevhodného chování.

2) Okruh účastníků měnové unie by měl využít stabilizační význam jejich společné měny k obnovení Evropského měnového systému, podporujícího stabilizační politiky neúčastnících se členských států.

V oblasti společné obranné politiky a společné obrany neobsahuje Maastrichtská smlouva žádná podobná ustanovení. Protože se již ukazuje nesourodost okruhu plnoprávných členů Západoevropské unie, mohla by obranná unie vycházet ze separátních smluv, uzavřených v rámci diferencované integrace. Taková obranná unie by integrovala existující smíšené vojenské jednotky svých členů, podporovala by rozvoj evropských struktur a vojenských infrastruktur při využití společných zdrojů, vytvořila by prostor pro britské a francouzské jaderné zbraně v rámci Evropy a stanovila by jasnou bezpečnostní orientaci Evropské unie. V každém případě je nutné zajistit účast každého člena Evropské unie, ale hlavně její lepší spojení se schopností a vůlí využívat společný obranný systém, než jak bylo dříve běžné v Evropské unii a v Západoevropské unii. Tak jako v případě měnové unie by tato bezpečnostní unie měla fungovat v úzké koordinaci s dalším rozvojem společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tj. státy sdružené v obranné unii by měly zformovat část společné zahraniční a bezpečnostní politiky a účastnit se rozhodovacího procesu. Společná bezpečnostní a zahraniční politika by také mohla být otevřena spolupráci s nejvyššími kandidáty na členství v Evropské unii.

Tato pragmatická strategie rozděluje problémy řízení rozšířené Evropské unie na různé oblasti. V případě zavedení diferencované integrace se již není třeba obávat negativních důsledků institucionální dezintegrace v Evropě à la carte a dalšího zmatku v rozhodovacích procesech. Těžiště takové diferenciaci spočívá ve dvou jasně definovaných oblastech politiky s náročnými požadavky na členství, jehož institucionální struktura může být proto navržena tak, aby byla velmi jednoduchá. V Evropské unii s 27 členskými státy může zmíněné jádro přispět ke snížení zmatku.

Diferencovaná integrace by významně přispěla ke zlepšení řízení rozšířené Evropské unie tím, že by rozšíření spojila s prohloubením v určitých oblastech a nabídla by schopnějším členským státům stimuly k integraci jejich zdrojů. V praxi by vedoucí funkce v rámci Evropské unie připadla těm členským státům, které by tvořily „průsečík“ různých forem integrace, tj. těm státům, které by se plně zapojily do všech oblastí integrace. Tato skupina by se postupně konsolidovala jako řídicí centrum, protože by spojení s měnovou a obrannou unií přispělo k rozvoji společenství „společného osudu“.

## Reforma rozhodovacích procesů

Problém přizpůsobení rozhodovacích procesů potřebám rozšířené Evropské unie nelze vyřešit pouze diferencovanou integrací. Další rozvoj společných institucí, umožňujících větší transparentnost, efektivnost a demokratickou kontrolu, zůstává hlavní výzvou i v systému jader. A aby měly oblasti s rozdílnými stupni integrace možnost spolupracovat, je potřeba rovněž upravit politické vedení a řízení Evropské unie.

Pokud mají občané Evropské unie důvěřovat jejímu politickému systému, je naléhavě potřebné zprůhlednit a zjednodušit její struktury a mechanismy. Federální a demokratické principy musejí být organizovány takovým způsobem, který by byl srozumitelný všem.

Princip subsidiarity nestačí k rozdělení odpovědnosti mezi Evropskou unií a její členské státy. Rozdělení úkolů je třeba provést na základě souboru zodpovědností, které se dále dělí na prvořadé a společné kompetence. To vše společně s dodatečnými pravidly a se zrušením článku 235 Římských dohod poskytuje nástroj kontroly dostředivé síly, kterou lze pozorovat u všech federálních států.

Ke zlepšení demokratické legitimacy a kontroly se musí podstatně zredukovat množství rozhodovacích procesů. Legislativa Evropské unie, týkající se odpovědnosti, se musí stát společnou a rovnoprávnou záležitostí Rady ministrů a Evropského parlamentu. Současný systém společného rozhodování by měl být zjednodušen a stát se součástí dvoukomorového systému. Vliv členských států zůstane zachován prostřednictvím Evropské rady, která vytyčuje základní směry politiky. Evropský parlament se musí přebudovat na pracovní parlament, jenž musí mít podstatně méně než 700 křesel, a to i po přijetí nových členských

států. Na základě jednotného a rovného volebního práva by měly být vytvořeny volební okrsky bez ohledu na státní hranice.

Evropská komise se nemůže po přistoupení každého nového člena rozšiřovat lineárním způsobem, ale její složení by mělo být určeno bez ohledu na národní kvóty a měla by lépe odpovídat výsledkům hlasování v Evropském parlamentu. Je nezbytné provést reorganizaci systému hlasovacích práv v Evropské radě, stejně jako nástrojů řízení. Současný neproporcionální systém s rozsahem hlasů od dvou do deseti nebude při pokračujícím rozšiřování vhodný. Asociované státy východní a střední Evropy by totiž získaly více hlasů než Velká Británie, Francie a Německo dohromady. Aby bylo možné vytvářet většiny a aby byla vyloučena majorita větších členů, je třeba obnovit dřívější rovnováhu devítičlenného Společenství.

Rozhodující význam pro strategii diferencované integrace má řízení rozšířené Evropské unie prostřednictvím předsednictví v Evropské radě. Zvláštní roli členských států, zapojených do všech oblastí integrace, musí odrážet i celý systém Evropské unie. Efektivní politické vedení se nemůže uskutečnit v šestiměsíčním cyklu. Ze střednědobého hlediska by bylo mnohem efektivnější volit předsedající členský stát na období nejméně jednoho roku. Prozatím by měl být systém trojky s obdobně prodlouženým obdobím v úřadě modifikován tak, aby vždy umožnil předsednictví v kombinaci dvou malých a jednoho většího členského státu. Kromě toho by bylo dobré zvážit rozdělení předsednictví, protože množství úkolů, které musí řešit předsedající Evropské unie, stále vzrůstá. To se týká zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky. „Předsednictví zahraniční politiky“ zaujímané jedním členským státem by umožnilo prosazování zájmů Unie s určitým stupněm kontinuity a s příslušnou politickou vahou.

## Politické reformy

Pouhé přizpůsobení institucí a postupů nezajistí akceschopnost rozšířené Evropské unie, pokud nebude spojeno s reformou nejnáročnějších oblastí politiky. Logika společné rovnováhy zájmů má své omezení, protože se náklady integrační politiky stávají neustálým předmětem sváru mezi současnými a budoucími, bohatými a chudými, ale také velkými a malými členskými státy. Je v zájmu současných, stejně jako budoucích členů odstranit tento potenciální zdroj konfliktů. Na jedné straně se musejí současní členové vyvarovat „pádu“ do příspěvkové pasti a na druhé straně je třeba si uvědomit, že jakékoli blokování politiky Evropské unie v těchto oblastech by směřovalo proti zájmu států východní a střední Evropy o členství. Z toho vyplývá nutnost reforem zemědělské, strukturální a rozpočtové politiky, i kdyby to mělo znamenat narušení již zaručených práv. Perspektivním cílem reformy společné zemědělské politiky bude vytvoření vnitřního trhu zemědělských výrobků, na němž se budou moci uplatnit konkurenční výhody oblastí místní výroby. To by podpořilo decentralizovaný rozvoj, což by bylo přitažlivé jak pro budoucí členy, tak pro méně rozvinutá, ale potenciálně dobře situovaná území v rámci současné Evropské unie. Pokud by měly reformované ekonomiky střední a východní Evropy při modernizaci svého systému zemědělství vzhledem k perspektivnímu členství v Evropské unii vycházet z jejího současného subvenčního systému, mělo by to negativní důsledky na soudržnost Evropské unie a bylo by to ekonomicky nevýhodné.

Podle dnešních měřítek by prakticky celé území budoucích nových členských států patřilo do kategorie vyžadující podporu ze strukturálního fondu, tzn. že jakékoli rozšíření Evropské unie by bylo spojeno s okamžitým rychlým růstem nákladů. Rozšíření musí být sice spojeno s růstem nákladů, přesto by se čerpání z fondů mělo upravit podle kritérií potřeby a efektivního využití zdrojů. Reforma by se mohla uskutečnit v následujících oblastech: přehodnocení kvalifikačního stropu ze současných 75 % průměrného společného hrubého domácího produktu; zvýšení národních příspěvků na projekty financované ze strukturálního fondu; využití regionálních rozvojových agentur místo neefektivních centrálních administrací pro plánování a realizaci projektů.

## Diferencovaný přístup k bezpečnosti v Evropě

Strategii diferencované integrace potřebuje rovněž projekt bezpečnosti Evropské unie. V budoucnu musí najít Evropská unie důvěryhodné spojení mezi svými bezpečnostními zájmy, garantovanými existujícími institucemi euro-atlantické bezpečnosti, a společnou obranu.

Již od prvních dnů integračního procesu v 50. letech patří rovná, nedělitelná bezpečnost k nepsaným principům integračních dohod. Původně to byla otázka pouze vzájemné bezpečnosti, ale později šlo o širší souvislosti nevojenských aspektů bezpečnosti. Bylo by těžké zachovat racionální podstatu vnitřního trhu, hospodářské a měnové unie a společné zahraniční a bezpečnostní politiky, pokud by bylo odmítnuto rozšiřování Evropské unie.

Z těchto důvodů současné formy spolupráce v oblasti bezpečnosti již nebudou v rozšířené Evropské unii vhodné k tomu, aby důvěryhodně zabezpečily zájmy zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie. Maastrichtská smlouva odložila vytvoření společné obrany na blíže neurčitou dobu v budoucnosti a tato doba dnes již nastala. V Evropě budoucnosti budou jedni pouze přispívat a jedni pouze těžit z vnější bezpečnosti. Spolu s integrací Skandinávie a střední a východní Evropy se Evropská unie stane přímým sousedem Ruska, a proto se spolu s Finskem a Polskem bude podílet na riziku, vyplývajícím z této polohy. Pravděpodobnost znovuvzkříšení Sovětského svazu a jeho imperiálních ambicí je těžké posoudit, riziko oživení je však málo pravděpodobné, a to i v tom případě, pokud se slovenské republiky SNS znovu integrují. Vyrovnávání zmíněného ruského potenciálu patří do rámce evropského integračního procesu. Jedním z hlavních bezpečnostních problémů je zajištění bezpečnosti zbylých jaderných systémů a zabránění proliferaci zbraní ABC, jejich odpalovacích systémů a technologie. Zároveň je třeba si uvědomit, že nové konflikty přerostly v konvenční války. Znepokojivé jsou tři krizové oblasti – Balkán, zakavkazská oblast a Středomoří. Nové konflikty posledních let potvrdily vzrůstající mezinárodní odpovědnost členských států Evropské unie a zároveň demonstrovaly, že odpovědnost nelze úspěšně vytvořit bez uplatnění vlivu a použití síly. Někteří ze současných i budoucích členů Evropské unie nebudou určitě schopni se vyrovnat s tímto růstem odpovědnosti a síly a vlastně žádná z bezpečnostních institucí není zatím vytvořena tak, aby zajistila společné, viditelné a důvěryhodné uskutečňování této role skupinou evropských zemí.

Naopak, v posledních několika letech jsme byli svědky nepředvídaného návratu nacionalismu. Při řešení všech nových bezpečnostních problémů bylo dosud působení NATO velmi nedostatečné. Mnohé se ponechává na řešení koalicím, vytvořeným na bázi ad hoc, a proto se preventivní diplomacie může jen těžko vyvíjet. Zatím není jasné, jakým způsobem napojit evropské obranné snahy na různé koordinační instituce. Místo toho Evropané stále více cítí, že jejich cesta k novým strukturám vede nejistým směrem mezi návratem k nacionalismu, reformou NATO a renezancí Západoevropské unie, což ponechává všechny opce otevřené a z velké části nevyřešené. Reformní kroky v následujících letech musejí proto vycházet z jasného definování kompetencí Evropské unie, ZEU a NATO a vytvořit institucionální rámec pro účinné akce, přijímané na základě většinového rozhodování a prováděné těmi členskými státy, které budou připraveny převzít závazky.

Rozvoj společné zahraniční a bezpečnostní politiky musí vycházet z následujících priorit:

- rozdělit kompetence Evropské unie v oblasti politiky vůči střední a východní Evropě, Středomoří, rozvojovým zemím, OBSE a OSN a zavázat členské státy k tomu, aby ve své vlastní zahraniční politice prosazovaly politiku Evropské unie;
- přijmout kolektivní bezpečnostní klauzuli v souladu s článkem 5 Smlouvy o NATO ve smluvním rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky;
- formulovat společný postoj k principům, kritériím a cílům politiky Evropské unie v těch oblastech, na jejichž základě se mohou přijímat rozhodnutí buď většinou hlasů, nebo v nejhorším případě zdržením se hlasování;
- vytvořit vhodnou zahraničněpolitickou infrastrukturu, která by umožnila sledovat vývoj z hlediska společných zájmů a která by spojila zdroje Evropské komise a ZEU;

– změnit Západoevropskou unii na obranný orgán Evropské unie a pověřit ji plánováním a prováděním vojenských aspektů zahraničněpolitických a bezpečnostněpolitických rozhodnutí, přičemž členové ZEU by měli mít možnost na podporu zásadních politických rozhodnutí Evropské unie provádět vojenské akce, financované ze svých vlastních zdrojů.

Diferencovaný přístup by umožnil obranným institucím, které v současnosti existují vedle sebe, aby se spojily a zformovaly systém západní bezpečnosti, který by přihlížel k bezpečnostním potřebám v Americe i v Evropě. K tomu existuje mnoho různých úrovní:

– Na evropské úrovni by ZEU zorganizovala integrovanou teritoriální obranu. Její plánování a velitelské struktury by byly kompatibilní s odpovídajícími strukturami NATO.

– V rámci NATO by ZU sdružila zdroje a závazky svých členských států, a tak by zformovala evropský pilíř Severoatlantické aliance.

– Jaderné odstrašování by zajišťovaly Spojené státy na americké straně a Velká Británie a Francie na evropské straně.

V případě zjištění, že Západoevropská unie, připojená k Evropské unii, není schopna zajišťovat uvedené funkce, budou muset zainteresované a akceschopné členské státy vytvořit obrannou unii. Bez zviditelnění schopnosti obrany by Evropané nemohli prosazovat svou interpretaci Severoatlantické aliance jako „společenství demokracií“, v němž mohou zaujmout místo všechny demokracie evropského kontinentu, pokud si to přejí. Vstup do Evropské unie je spojen s pozváním k připojení se i k Západoevropské unii se všemi právy a povinnostmi. Pokud má být zachováno spojení mezi Evropskou unií, ZEU a NATO, musejí pro členství těchto států v NATO platit stejné podmínky, a to bez ohledu na nutnost souhlasu všech členských států Severoatlantické aliance. Pokud by se měli všichni plnoprávní členové ZEU stát i členy NATO, Spojené státy i další členové NATO by asi spíše podpořily toto hledisko. Francie by měla jít příkladem a vrátit se k obranné integraci. Evropská unie – zejména členské státy s plnoprávným členstvím ve ZEU – by měla projevit svou vůli a schopnost hájit západní zájmy a působit v souladu se Spojenými státy v oblastech mimo Evropu.

## Strategické partnerství se světovými velmocemi

Evropská unie je v podstatě mezinárodní velmoc, zabezpečující pořádek, která má své jasné zájmy a priority na mezinárodní politické scéně. Mnoho faktorů činí členské státy Evropské unie zranitelnými: jejich geografická a strategická poloha, jejich značné zapojení do světového obchodu, jejich závislost na dodávkách surovin a energie, jejich role v globální soutěži v rozvoji předních technologií a vytvoření průmyslových oblastí a jejich přitažlivost pro migrační pohyb z rozvojových zemí. Z hlediska světové politiky se Evropská unie nachází na exponovaném místě. Velké problémy a potenciální hranice konfliktů jsou hned za jejími hranicemi – např. nejistá budoucnost Ruska nebo akumulace nekonvenčních bojových hlavic a odpalovacích systémů v určitých zemích severní Afriky.

V zájmu konsolidace rozšířené Evropské unie, zachování její vnější bezpečnosti a upevnění její přirozené role ve světové politice potřebuje Evropa strategické partnerství se světovými velmocemi. Je nutné dospět k porozumění ve vztazích s oběma supervelmocemi starého světového řádu – na jedné straně s USA, které jsou nejstabilnějším a nejspolehlivějším partnerem Evropy v otázkách bezpečnosti a jejichž zapojení v Evropě je rozhodujícím faktorem udržení vnitřní rovnováhy Evropské unie, a na druhé straně s Ruskem, které se v budoucnu stane sousedem Evropy a jehož potenciál, zahraničněpolitické ambice a nepředvídatelnost mohou anulovat úspěch rozšíření na východ.

## Modernizace transatlantických vztahů

Parametry transatlantické spolupráce se podstatně změnily. Po zániku hrozby ze strany Varšavské smlouvy byli transatlantičtí partneři připraveni o nejdůležitější sjednocující faktor. Dnes již nutnost společné obrany jako hlavní princip a „střecha“, pod níž se mohou

všichni schovat, není nejdůležitější. Krize mimo území NATO, obchodní konflikty ať už uvnitř, nebo mimo západní společenství, globální problémy, jako je znečištění životního prostředí či jaderný terorismus, to jsou všechno výzvy, na jejichž společném řešení se nemohou transatlantičtí partneři shodnout. Chybí jasné definovaná společná orientace i nový program, vycházející ze změněných mezinárodních podmínek. Bez prohloubení Transatlantického společenství bude zpochybněn jeho úspěch a vlastně i sama existence.

Evropě a Americe se podaří společně vyřešit budoucí úkoly jen v tom případě, pokud si stanoví závazný rámec pro spolupráci. K tomu nestačí pouze Transatlantická deklarace z roku 1990 se svým neformálním mechanismem konzultací. Je nezbytné po všech stránkách zlepšit kvalitu vztahů, podobně jako po druhé světové válce. Úkolem dnešní doby je vytvořit Transatlantické společenství mezi USA a Evropskou unií.

Toto nově vytvořené Společenství by bylo závazným a oficiálním vyjádřením společné vůle vlád a národů USA a Evropské unie, vycházející z euro-americké historie úspěchů a ze zásadních úspěšných idejí, jako je demokracie, lidská práva a tržní ekonomika. Z mezinárodního hlediska zůstávají Evropa a USA jedinými spolehlivými tvůrci nebo garanty stability. Množství ožehavých mezinárodněpolitických problémů zavazuje oba partnery ke spolupráci na jejich řešení, a to i v těch regionech a oblastech, které nespádají pod mandát existujících severoatlantických orgánů. Ale zároveň jak Evropa, tak i Amerika jsou více než dříve zaměstnány svými vnitřními problémy. Proto se navzájem potřebují více než v minulosti. Nové Transatlantické společenství se musí stát katalyzátorem a fórem pro záležitosti, které nejsou zastřešovány tradičními strukturami.

Pokud má Evropa a Amerika spojit své síly, potřebují zároveň zlepšit politickou konzultaci a koordinaci. Nové Transatlantické společenství by mělo poskytnout impulz pro nový začátek. Systém Euro-americké politické spolupráce by měl být v souladu se směry Evropské politické spolupráce. Její povinností musí být definování společného postoje ke všem zahraničněpolitickým otázkám, ovlivňujícím Transatlantické společenství.

Nikde jinde se stupeň vzájemné transatlantické závislosti a potenciálu pro budoucí spolupráci neprojevuje lépe než v oblasti ekonomických vztahů. Evropa a USA mají nejpevnější ekonomické svazky ze všech světových regionů. Dynamický potenciál transatlantických ekonomických vztahů vyžaduje vytvoření nového regulačního mechanismu. Evropská unie a USA uzavřely množství dohod s většinou zemí světa, jejichž cílem je odstranit obchodní bariéry. Jen mezi nimi taková dohoda chybí. Vezmeme-li v úvahu jejich značnou vzájemnou ekonomickou závislost a s ničím nesrovnatelnou úroveň společné základny z hlediska ekonomické síly, regulační politiky a postoje ke společnému trhu, je zřejmé, že vytvoření transatlantické zóny volného obchodu má již dávno zpoždění. Z větší části reciproční obchod sice již nepodléhá žádným restrikcím, avšak zůstává zde mnoho důležitých výjimek a netarifních obchodních bariér. Při přípravě zóny volného obchodu by se Američané a Evropané měli dohodnout na liberalizační iniciativě, zaměřené na uplatnění dohody GATT. To by představovalo první krok na cestě k společnému transatlantickému trhu, který by umožňoval volný pohyb zboží, kapitálu, služeb a osob.

## Strategické partnerství s Ruskem

Evropská politika musí proto vycházet z toho, že je třeba Rusko jako bezprostředního souseda integrovat do obsažné, multilaterální sítě, s jejíž pomocí by bylo možné problémy vznikající podél dlouhé společné hranice zjistit a řešit vytvořením stálých struktur pro konzultaci a spolupráci. Koncept strategického partnerství s Ruskem musí být vypracován jedním na nejvyšší úrovni s těmi, kdož jsou v Moskvě odpovědní za zahraniční politiku.

I když není snadné předvídat, jak by mohlo rozšíření zformovat předmět jednání v rámci tohoto partnerství, měla by Evropská unie (reprezentovaná v otázkách, týkajících se Ruska, hlavou státu nebo vlády toho členského státu, který je dobře respektován Moskvou) předložit návrh, v němž by byla perspektiva vytvoření zóny volného obchodu

doplněna o cílenou podporu citlivých aspektů transformace a dohod o vzájemné spolupráci. Evropská unie a Ruská federace by měly pořádat pravidelné konzultace o zahraniční a bezpečnostní politice, v jejichž rámci by se jednalo i o problémech udržení míru na území bývalého Sovětského svazu a jihovýchodní Evropy. V rámci euro-americké spolupráce by se měly do rozvoje tohoto partnerství přímo zapojit i Spojené státy.

V souvislosti s perspektivou rozšíření by se měla Evropské unie stát ochráncem zájmů ruských menšin v těchto zemích a měla by získat závazek pobaltských států, že budou bez výjimek respektovat práva těchto menšin.

Podobný typ partnerství by měla Evropská unie uzavřít s Ukrajinou, jejíž nezávislost, ekonomický rozvoj a vnitřní konsolidace je v bezprostředním zájmu Evropanů. V případě neúspěchu politických reforem v této zemi by se mohla Ukrajina dezintegrovat a propadnout do etnických konfliktů, a tak by Rusko získalo důvod k intervenci. A z toho by pro euro-ruské vztahy vyplývaly vážné důsledky.

## Nové myšlení Evropy

Perspektiva rozšířené Evropské unie, byť s rozdílným stupněm rozvoje a s různým rozsahem příspěvků jednotlivých členských států znamená, že je potřeba vytvořit strategii diferencované integrace, nikoli striktní trvání na staré strategii.

Cílem strategie diferencované integrace podle výše uvedených linií není prosazovat klasickou vizi federální Evropy, nýbrž uznání skutečnosti, že s 27 členy nelze vytvořit takovou Evropu. Zároveň tato diferenciaci nezbavuje členské státy společné politiky a intenzivní evropské integrace, ale spíše otevírá nové možnosti. Je neoprávněné využívat rozšíření jako omluvu pro odklad prohloubení Evropské unie, stejně jako využívat touhu po prohloubení Evropské unie k zabránění přístupu novým členům. Rozvoj vhodného uspořádání evropských demokracií bude v budoucnu vyžadovat větší integraci k podpoře ekonomického rozvoje a k zachování jak vnitřní, tak i vnější bezpečnosti. Tato skutečnost vyžaduje vytvoření diferencovaných struktur, aby nebyli Evropané donuceni k volbě mezi zdánlivými alternativami rozšíření nebo prohloubení Evropské unie.

Evropa diferencované integrace bude i mocenským spojením států, proti němuž nám Evropské hospodářské společenství šesti států může připadat jako nějaká idylická vzpomínka. Vedoucími aktéry v takovéto Evropě budou ti, kteří chtějí sjednotit své zdroje. Nebude to však hegemonský řád, protože i centra integrace naleznou svou pozici a význam teprve v kontextu politického systému Evropské unie.

Budeme-li pečlivě studovat dějiny evropského sjednocení, zjistíme, že tato diferenciaci je klíčem k úspěchu – různé formy organizace, různé úmluvy o uspořádání členství, různé rychlosti změn hned od počátku. Čím větší a heterogennější je prostor pro integraci, tím potřebnější je strategie diferenciaci. Oblast Politické unie, zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky, Ekonomické unie, Měnové unie a vnitřního trhu se v budoucnu již nebudou zcela shodovat. Takto komplikovaný systém diferenciaci může fungovat jen v tom případě, pokud bude prosazovat jasně definovaný směr místo toho, aby okamžitě reagoval na různé nahodilosti. Diferenciaci se již uplatňuje v mnoha oblastech – v Evropském měnovém systému, v přechodných ustanoveních, v sociální politice, v dolozkách opt-out, v dodatečných dohodách, v Schengenské úmluvě, v dolozce o výjimkách v oblasti životního prostředí, ochrany práce a společného vnitřního trhu.

Příští rozšíření si vyžádá přijetí nových institucionálních řešení. Jen tak zůstane Evropská unie ovladatelná. Jen pomocí uvedených reforem lze vytvořit Evropu zcela nové kvality. Ohromující historie úspěchů sjednocené Evropy pomůže napsat novou kapitolu. Může to snad znít přehnaně ambiciózně, ale ve skutečnosti je to pouze logická odpověď na kritickou situaci, v níž se nyní Evropa nachází. Politika sice může rovněž pokračovat klidně dál stejným směrem, ignorovat problémy, zakrývat nepříjemné skutečnosti. Ale v tom případě bude později jistě konfrontována se snížením důvěry občanů Evropské unie.