



New
Direction

the foundation for european reform

JAK REFORMOVAT EU SMĚREM KE SKUTEČNĚ FLEXIBILNÍ SPOLUPRÁCI
PLURALITNÍ INTEGRACE
V EVROPĚ

PETR DVOŘÁK – MAGDA KOMÍNKOVÁ – ONDŘEJ KRUTÍLEK – HEDVIKA VURBALOVÁ



New Direction



Established by Margaret Thatcher,
New Direction is Europe's leading free market
political foundation & publisher with offices in
Brussels, London, Rome & Warsaw.

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.

REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.

The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.



Petr Dvořák

Petr Dvořák (*1985) vystudoval politologii, mezinárodní vztahy a překladatelství angličtiny na Masarykově univerzitě v Brně. Zabývá se komparací demokratických institucí a moderním konzervatismem a liberalismem. Působí jako policy analytik, editor a překladatel v think-tanku Pravý břeh.



Magda Komínková

Magda Komínková (*1990) doktorandka na Masarykově univerzitě v oboru Evropská studia. Působí jako analytička evropské legislativy a specializuje se na monitoring vnitřního trhu, ochrany spotřebitelů a sociální politiky EU. Odborně se věnuje české a evropské politice.



Ondřej Krutílek

Ondřej Krutílek (*1981) vystudoval politologii na Masarykově univerzitě v Brně. Analytik legislativy EU s dlouholetou praxí v Evropském parlamentu, příležitostný vysokoškolský pedagog a autor odborných textů.



Hedvika Vurbalová

Hedvika Vurbalová (*1993) magisterská studentka oboru Evropská studia na Masarykově univerzitě. Působí jako analytička ve společnosti B&P Research, tematicky se věnuje fondům EU a migraci.

	EU: JEDINEČNÁ ŠANCE, KTEROU NESMÍME PROMARNIT	07
1	KRIZE JAKO PŘÍLEŽITOST K REFORMĚ	09
1.1	HOSPODÁŘSKÁ KRIZE	09
1.2	MIGRAČNÍ KRIZE	14
1.3	KRIZE DŮVĚRY	19
1.4	PROBLÉM STÁLE UŽŠÍ UNIE	21
2	ŘEŠENÍ: FLEXIBILNÍ INTEGRACE	25
2.1	„SYSTÉMOVÝ“ PŘÍKLAD FLEXIBILITY: PŘECHODNÁ OBDOBÍ	27
2.2	„FYZICKÝ“ PŘÍKLAD FLEXIBILITY: SCHENGENSKÝ SYSTÉM	29
2.3	EVROPSKÝ COMING-OUT: PRAVIDLA NAMÍSTO VÝJIMEK	29
2.4	POKUSY O ZAKOTVENÍ ČÁSTEČNÉ FLEXIBILITY	30
2.5	FLEXIBILNÍ INTEGRACE POZITIVNÍ CESTOU: POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE	32
2.6	NEGATIVNÍ CESTA K ČÁSTEČNÉ FLEXIBILITĚ: KONSTRUKTIVNÍ ABSTENCE	34
2.7	LIMITY SOUČASNÝCH NÁSTROJŮ ČÁSTEČNÉ FLEXIBILITY	35
2.8	CÍL: PLURALITNÍ INTEGRACE	36
3	CO JE DOBRÉ ZACHOVAT	38
3.1	FUNKČNÍ SPOLEČNÝ TRH, CELNÍ UNIE A VNĚJŠÍ OBCHODNÍ POLITIKA	38
3.2	SPOLEČNÝ ROZPOČET PRO SPOLEČNÉ PROJEKTY	43
3.3	SCHENGEN V SOULADU S PRAVIDLY, VNITŘNÍ A VNĚJŠÍ SPOLUPRÁCE	45
3.4	PROSPĚŠNÉ EVROPSKÉ POLITIKY	47
4	CO JE TŘEBA ZMĚNIT	50
4.1	NEPŘEHLEDNÁ LEGISLATIVA A SLOŽITÉ VLÁDNUTÍ	50
4.2	ROZHODOVAT MAJÍ STÁTY	54
4.3	SPOLEČNÁ MĚNA NENÍ PODMÍNKA ÚSPĚŠNÉHO FUNGOVÁNÍ EU	59
4.4	NOVÉ ZAKOTVENÍ KLÍČOVÝCH POLITIK	60
5	ZÁVĚR: CESTA KE SKUTEČNÉ FLEXIBILITĚ	64
6	PRAMENY A ZDROJE	66
7	SEZNAM GRAFŮ, TABULEK, BOXŮ A MAP	70



PŘEDMLUVA JANA ZAHRADILA

Když jsme více než před deseti lety začali spolu s Davidem Cameronem a dalšími evropskými politiky pracovat na vzniku nové, konzervativně-reformní politické rodiny, nebyli jsme vedeni přesvědčením, že projekt evropské spolupráce reprezentovaný Evropskou unií je potřeba rozbít. Naopak, cítili jsme, že Evropa jde špatným směrem, že přestává fungovat a že nutně potřebuje zásadní změny. Vstoupili jsme tenkrát doslova do minového pole. EU přece žádné reformy nepotřebuje, stále těsnější integrace bude pokračovat, kritizovat EU je protievropské, slyšeli jsme ze všech stran.

Následující vývoj bohužel potvrdil naše obavy. Dnešní unie prochází jednou krizí za druhou, přičemž na žádnou z nich nedokáže přesvědčivě odpovědět, protože vyplývají ze samé podstaty integrace, která jednoduše byla příliš rychlá a v některých oblastech zašla příliš daleko.

O reformě EU už dnes v Bruselu hovoří každý. Tamní elity ale většinou mají na mysli jakýsi integrační „velký skok“, protože všechny problémy jsou podle nich způsobené nedostatečným pokrokem na cestě k evropskému superstátu. Toto je pozůstatek víry, že nezvratným osudem Evropy, hodnotou *per se*, je koncept Ever Closer Union, stále těsnější unie. A z této víry dále plyne řada obecně rozšířených, ale zcela mylných mýtů, které ze spolupráce mezi členskými státy vylučují jakoukoli flexibilitu. Z našeho prostředí můžeme připomenout například různá vyprávění o pomalých pruzích, odstavných kolejích apod. Kdo se nechce co nejhluběji integrovat, zůstane stát na místě, ujede mu vlak, případně jej pohltí Rusko.

Jsem přesvědčen, že opak je pravdou a že – jak ukazují i následující stránky – právě pružnost a dobrovolnost spolupráce mezi členskými státy EU mohou vrátit vykojenou Evropě novou dynamiku. Ovšem, jak píší autoři této studie, „pokud budeme současné problémy ignorovat, unikátnímu, nadějnému a užitečnému projektu evropské integrace hrozí konec“.

Jan Zahradil
poslanec Evropského parlamentu
předseda Aliance konzervativců a reformistů v Evropě



EU: JEDINEČNÁ ŠANCE, KTEROU NESMÍME PROMARNIT

Evropská unie představuje ojedinělý projekt geopolitického i ekonomického uspořádání vztahů mezi evropskými státy. Většině z nich dnes nabízí nejlepší možnosti spolupráce v Evropě. Pro řadu evropských států v tuto chvíli navíc neexistuje žádná alternativa, která by skýtala podobný potenciál.

Na druhou stranu nesmíme zapomínat na skutečnou podstatu a nepřekročitelné limity EU. Vždy bude platit, že evropský projekt je především společenstvím členských států, které slouží prosazování jejich zájmů. Evropská integrace tedy není a nesmí být cílem sama o sobě.

Evropští konzervativci ctí realistickou tradici západní demokracie, a projekt EU proto vždy přirozeně chápali jako prostředek k maximalizaci prosperity a spolupráce mezi jednotlivými evropskými národy. Je namístě si jej vážít pro jeho nesporné výhody, ale zároveň je třeba pečlivě kontrolovat jeho moc, aby nepřerostla do škodlivé podoby. (Toto pravidlo konečkonců platí pro všechny politické instituce bez výjimky.)

V souladu s touto tradicí je třeba skládat účty občanům členských států a zodpovídat se v prvé řadě vlastním, tradičním, dlouhodobě budovaným demokratickým institucím, nikoli pragmaticky a kompromisně vytvořeným mezinárodním nebo nadnárodním orgánům, jež často nesplňují požadavky na demokratickou legitimitu. Tyto orgány lidem mají sloužit především k tomu, aby si na evropském kontinentu usnadnili a zefektivnili spolupráci se svými sousedy a partnery, nesmějí se však stát „náhradní“ politickou úrovní, která členským státům odnímá

břemena demokratické vlády tím, že je částečně zbavuje odpovědnosti, ale zároveň je tím nutně zbavuje jejich suverenity.

EU se dlouhodobě potýká se zásadními problémy, které komplikují funkční a přátelskou spolupráci na evropském kontinentu. Na jedné straně čelí abstraktním, mnohohrstevnatým a obtížně uchopitelným problémům, které jsou dnes kvůli smluvním revizím vepsány přímo do jejich samotných základů. Hlavním takovým problémem je prohlubující se demokratický deficit, dlouhodobý tlak na oslabování členských států a související snahy o výraznější fiskální, daňovou, měnovou či sociální unifikaci. Všechny tyto problémy vyplývají ze snahy ignorovat přirozený vývoj a vybudovat pro Evropany ideální EU „shora“, která je Unii nejpozději od 90. let 20. století vlastní. Abychom tyto výzvy vyřešili, musíme si nejprve pečlivě ujasnit, co od evropského projektu očekáváme a jakou roli by měl ve fungování evropských demokracií hrát.

Na druhé straně můžeme rozpoznat i konkrétní chybné kroky a nešťastně zvolené kompromisy, často uchovávané či znovu a znovu potvrzované ze symbolických důvodů a za cenu astronomicky vysokých ztracených nákladů. Typickým problémem je snaha o vytvoření společné měny, jež ignoruje hospodářskou, monetární a fiskální nesourodost členských států a směřuje ke zbytečné politické harmonizaci EU, nebo například likvidace principu jednomyslného hlasování a jeho nahrazení tzv. kvalifikovanou většinou, která původně konsensuální způsob rozhodování o nezbytném společném základě evropských politik nahradila polarizovaným

rozhodovacím mechanismem, který evropské státy nutně rozděluje na vítěze a poražené. Evropané za podobné experimenty platí velkou cenu.

Vývoj posledních let byl ve znamení několika vzájemně propojených krizí. Nejvýrazněji se v Evropě projevila krize hospodářská a následně krize migrační. Tyto problémy posílily dlouhodobou krizi celkové důvěry v EU a pravděpodobně také sehrály roli v rozhodnutí Spojeného království ji opustit, což lze považovat za jeden z nejzávažnějších ukazatelů strukturálních potíží v EU.

Krize tedy zvýraznily nedostatky unijního projektu, zároveň však představují příležitost k analýze a reformě. Na následujících stránkách postupně uvedeme, jakým způsobem krize podrobily EU zátěžovému testu a co z nich vyplynulo, jaké prvky a vlastnosti EU obstály, ba dokonce představují nejsilnější stránky evropského projektu, a konečně jakým způsobem by se pozitiva EU daly využít pro její smysluplnou, realistickou reformu.



KRIZE JAKO PŘÍLEŽITOST K REFORMĚ

1.1 HOSPODÁŘSKÁ KRIZE

V roce 2008 odstartovala ve Spojených státech finanční krize, jež se krátce nato rozšířila i do evropských zemí. Za její symbolický počátek je označován pád banky Lehman Brothers v důsledku „hypoteční bubliny“ nízkých úrokových sazeb. Finanční krize vedla k hospodářské recesi, která se v EU významně projevila ve všech členských státech s výjimkou Polska a nakonec přerostla ve vleklou dluhovou krizi veřejných financí. Mezi nejvíce postižené evropské státy patřilo Řecko, Island nebo Irsko (viz tabulku 1).

Krizi v Evropě znásobilo nedodržování platných rozpočtových pravidel a celkově nezodpovědná hospodářská politika řady členských států. Krize například odhalila, že členské státy hospodářské a měnové unie nebyly připraveny na skutečný zátěžový test: Eurozóna přestávala zvládat rozdíly v míře inflace a v platební bilanci a zvýraznily se i obecnější rozdíly v přístupu, kterým státy hodlaly reagovat na své domácí problémy, což jasně potvrdila zejména následná dluhová (německo-řecká) krize.

REAKCE NA HOSPODÁŘSKOU KRIZI

Řada států, například Spojené království, Francie nebo Belgie, krátce po začátku krize přikročila k podpoře bank z veřejných zdrojů. EU na postupující problémy reagovala snahou o stabilizaci nejvíce postižených členských států a o okamžité oživení ekonomiky (primárně v eurozóně) pomocí rychlých finančních půjček.

Instituce EU kromě toho hledaly i dlouhodobá systémová řešení, jež by zajistila zdravější podobu veřejných financí, fiskální rovnováhu a větší odolnost států vůči hospodářským výkyvům. V květnu 2010 Rada schválila vytvoření záchranného mechanismu, který mohl použít prostředky ze dvou dočasných fondů – z Evropského fondu finanční stability (European Financial Stability Facility, EFSF) ve výši 440 miliard eur a z Evropského mechanismu finanční stabilizace (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) ve výši 60 miliard eur. Oba nástroje byly poprvé použity v listopadu 2010 na pomoc Irsku při záchraně tamních krachujících bank. Následovaly další země, jež uvádí tabulka číslo 2.

Na EFSF a EFSM pak na podzim 2012 navázal trvalý „euroval“ (Evropský stabilizační mechanismus, European Stability Mechanism, ESM), jenž si vyžádal revizi Lisabonské smlouvy (doplnění článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie). „Neunijní“ zdroje finanční pomoci tak nahradila přímá pomoc mezi členy eurozóny (viz tabulku 3).

BOX 1

- Mezinárodní smlouva mezi členskými státy stanovuje, že ESM se aktivuje, pokud bude nutné zajistit stabilitu eurozóny jako celku. Objem ESM je 700 miliard eur (80 miliard v hotovosti, 620 miliard jako disponibilní kapitál). O pomoc mohou požádat i státy mimo eurozónu, pokud mají problém získat peníze na běžném trhu. Od roku 2014 ESM umožňuje i přímou rekapitalizaci bank v eurozóně.
- Signatáři: Belgie, Estonsko, Francie, Finsko, Itálie, Irsko, Kypr, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko
- Státy, které již pomoc využily: Španělsko, Řecko, Kypr
- Podmínky plnění: Žádající stát musí spustit makroekonomické ozdravné programy a je povinen pečlivě monitorovat dluhovou udržitelnost na základě pokynů Komise, ECB a MMF.

EVROPSKÝ STABILIZAČNÍ MECHANISMUS

Zdroj: The European Stability Mechanism 2017

TAB. 1

Stát	Celkem	V daném kole	EFSSF/ ESM	EFSM	Bilaterální půjčky	MMF	Vlastní prostředky	Potvrzení půjčky
Řecko	274,5	110	–	–	* 80	30	–	květen 2010
		164,5	144,7	–	–	19,8	–	březen 2012
Irsko	85		17,7	22,5	** 4,8	22,5	17,5	prosinec 2010
Portugalsko	78		26	26	–	26	–	květen 2011
Španělsko	100		100	–	–	–	–	červenec 2012
Kypr	10		9	–	–	–	–	březen 2013

POMOC ČLENŮM EUROZÓNY (V MLD. EUR),

* Země eurozóny s výjimkou Slovenska, ** Dánsko, Švédsko a Velká Británie

Zdroj: Krutílek 2013 dle Evropské komise

TAB. 2

Stát	HDP v běžných cenách	Veřejný dluh	Poměr veřejný dluh/HDP
Belgie	352,537	340,803	97 %
Bulharsko	70,474	12,24	17 %
Česká republika	3667,429	1413,544	39 %
Dánsko	1742,708	760,74	44 %
Estonsko	14,501	0,951	7 %
Finsko	180,253	87,216	48 %
Francie	1931,384	1591,2	82 %
Irsko	155,992	148,074	95 %
Itálie	1548,816	1843,015	119 %
Kypr	17,465	10,619	61 %
Litva	94,642	36,588	39 %
Lotyšsko	12,736	5,081	40 %
Lucembursko	41,597	7,661	18 %
Maďarsko	27119,833	21749,418	80 %
Malta	6,233	4,186	67 %
Německo	2476,8	2079,629	84 %
Nizozemí	588,343	374,633	64 %
Polsko	1415,385	778,212	55 %
Portugalsko	172,699	160,47	93 %
Rakousko	284,41	205,212	72 %
Rumunsko	513,641	163,023	32 %
Řecko	230,173	328,588	143 %
Slovensko	65,906	27,538	42 %
Slovinsko	35,974	13,403	37 %
Španělsko	1062,591	638,8	60 %
Švédsko	3306,271	1312,6	40 %
Velká Británie	1455,397	1098,858	76 %

MÍRA ZADLUŽENÍ STÁTŮ EU V ROCE 2011 (V MILIARDÁCH A DOMÁCÍCH MĚNÁCH)

Zdroj: IMF (2011)

TAB. 3

Nástroj	Datum přijetí/ platnosti	Charakteristika
Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM)	květen 2010	Systém finanční podpory jištěný rozpočtem EU. Nyní záloha pro překlenovací úvěry a pomoc Irsku a Portugalsku.
Evropský nástroj finanční stability (EFSF)	květen 2010	Dočasný mechanismus finanční pomoci zemím eurozóny
Evropský stabilizační mechanismus (ESM)	září 2012	Trvalý mechanismus finanční pomoci zemím eurozóny

FINANČNÍ NÁSTROJE PRO ČLENSKÉ STÁTY POSTIŽENÉ KRIZÍ

Zdroj: Sychra 2015: 192

BOX 2

HMU od počátku stála na principu, že odpovědné členské státy eurozóny nenesou přímou odpovědnost za ty méně odpovědné. Tento princip vyjadřuje doložka o neposkytování pomoci neboli *no bail out clause* (čl. 125 Smlouvy o fungování EU). Během finanční krize však vyšlo najevo, že Řecko opakovaně falšovalo ekonomické statistiky a nedokázalo splácet svůj dluh. A stejně jako v minulosti se zásada *no bail out* fakticky prolomena politickým rozhodnutím, aby se umožnilo poskytnutí finanční podpory zadluženým a krachujícím státům.

Na mimořádném summitu Evropské rady v únoru 2010 se vytvořily zvláštní záchranné mechanismy. V květnu 2010 pak řecká vláda, EU a MMF uzavřely dohodu o půjčce ve výši 110 miliard eur za podmínky, že v zemi budou uskutečněny zásadní úsporné reformy. Podmínky dohody Řekové nedokázali přijmout a v zemi propukly protesty a stávkové. V dubnu 2014 se ministři financí států eurozóny dohodli, že Řecku poskytnou dalších 8 miliard eur, navíc získalo téměř 4 miliardy ze státních dluhopisů. V lednu 2015 se v Řecku konaly předčasné volby, ve kterých zvítězila levicová strana Syriza. Nová řecká vláda začala odmítat doporučená úsporná opatření, přestala ctít závazky a požadovala prominutí části dluhu. Patová situace vyvrcholila referendem o úsporných opatřeních v červenci 2015, řecká vláda však nakonec ustoupila.

NĚMECKO-ŘECKÁ DLUHOVÁ KRIZE**BOX 3**

Státy usilující o přijetí společné měny mají splňovat tzv. konvergenční kritéria, kterými mají prokazovat svou stabilitu a vzájemné sbližování ekonomických ukazatelů v rámci společného trhu. Sledované parametry jsou cenová stabilita, stav veřejných financí, vývoj úrokových měr a stabilita prokazatelná účastí měny v ERM v rámci EMS po dobu minimálně dvou let.

- Míra inflace členského státu (měřeno podle spotřebitelských cen) během jednoho roku před rozhodnutím o jeho vstupu do HMU nesmí přesáhnout průměr inflace tří zemí s nejnižší inflací o víc než 1,5 p. b.
- Rozpočtový deficit veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 3 % hrubého domácího produktu. (Kritérium se nepovažuje za porušené, pokud je povolená hranice překročena výjimečně a přechodně, nebo když se rozpočtový schodek neustále a výrazně snižuje a přibližuje se stanovené hodnotě 3 %.)
- Celkový dluh veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 60 % HDP. (Kritérium se nepovažuje za porušené, pokud se veřejný dluh dostatečně rychle přibližuje zpět ke stanovené hranici.)
- Měna musí být po dobu dvou let před rozhodnutím o vstupu udržována v povoleném flukтуаčním pásmu mechanismu směnných kurzů Evropského měnového systému bez devalvace vůči jiným měnám.
- Úroveň dlouhodobých úrokových sazeb během jednoho roku před rozhodnutím o vstupu nesmí překročit průměr ve třech cenově nejstabilnějších členských zemích o více než 2 p. b.

KONVERGENČNÍ KRITÉRIA

Zdroj: Protokol o kritériích konvergence v článku 109j Smlouvy o ES v příloze Smlouvy o EU

TAB. 4

Nástroj	Datum přijetí/ platnosti	Charakteristika
Evropský semestr	září 2010	Každoroční cyklus založený na analýze rozpočtových plánů a makroekonomických a strukturálních reforem členských států
Pakt Euro plus	březen 2011	Mezivládní nástroj ke snížení hospodářských nerovnováh v EU, zejména v rámci eurozóny
„Six-Pack“ „Two-Pack“	prosinec 2011 květen 2013	Sekundární legislativa revidující Pakt stability a růstu a posilující fiskální disciplínu (zčásti v celé EU, zčásti pouze v eurozóně)
Pakt pro růst a zaměstnanost	červen 2012	Mezivládní plán opatření na oživení hospodářského růstu, podporu zaměstnanosti a konkurenceschopnosti v EU
Fiskální pakt	leden 2013	Mezivládní smlouva posilující fiskální koordinaci v eurozóně
Bankovní unie	postupná implementace	Integrovaný rámec pravidel zahrnující společná pravidla fungování bank včetně jednotného systému pojištění vkladů, jednotný mechanismus dohledu (SSM) a jednotný mechanismus řešení problémů (SRM)

NÁSTROJE A PRAVIDLA PŘIJATÁ V REAKCI NA FINANČNÍ KRIZI

Zdroj: Sychra 2015: 192

LEGISLATIVNÍ ZMĚNY VYVOLANÉ FINANČNÍ KRIZÍ

Kromě vytvoření finančních nástrojů EU během krize usilovala i o systémové legislativní změny, které měly přispět k prevenci budoucích šoků, rozpočtové kázně a stabilizaci finančního sektoru. Původní pravidla (vycházející primárně z Paktu stability a růstu) byla upravena směrem k většímu sdílení rizik v eurozóně (viz tabulku 4).

Členské státy rovněž vytvořily mezivládní iniciativu (mimo struktury EU), takzvaný fiskální pakt neboli Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Šlo o politický krok, u nějž se předpokládá budoucí začlenění do práva EU. Na zasedání Evropské rady v březnu 2012 jej podepsalo 25 států. Cílem fiskálního paktu je dodržování přísnější rozpočtové kázně, vzájemná koordinace hospodářských politik a celkové zlepšení správy eurozóny. Pakt signatáře zavazuje přijmout zákon o vyrovnaném rozpočtu („dluhová brzda“). Referenční

hranicí dluhu je 60 % HDP, po jejímž překročení musí stát vyvinout rychlejší snahu o snižování dluhu.¹

O dalších návrzích týkajících se budoucí podoby HMU se diskutuje (viz tabulku 4).

EKONOMICKÁ KRIZE JAKO ROZBUŠKA NEDŮVĚRY

Ekonomické problémy a následné hledání správných ekonomických a legislativních opatření představují jen jeden rozměr celého problému. Spirála státních podpor, intervencí a sanování problémů z veřejných peněz vedly k permanentnímu porušování fiskálních pravidel. Například záchrana bankovního sektoru si v letech 2008–2011 vyžádala celkem 1,6 bilionů eur, tedy 13 procent ročního HDP EU.

¹ Snižování probíhá dle postupu při nadměrném schodku, a to i v případě, že je deficit nižší než 3 %. Země, jejichž dluh převyšuje 60 % HDP, musí podle Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii snižovat jeho výši minimálně o 5 % ročně. Státy také musejí zajistit, aby strukturální schodek státního rozpočtu nepřesahoval 0,5 % HDP. Pokud toto pravidlo neuplatní, mohou je ostatní členské státy žalovat u SD EU.

Na budoucí vývoj hospodářské politiky v EU a projekt evropské integrace ovšem mělo největší vliv především selhání Paktu stability a růstu, který byl vytvořen jako nástroj pro garanci maastrichtských kritérií po zavedení eura.

Krise tím pádem získala další rozměr coby krize veřejného sektoru, politiky a společenské důvěry, která je pro rozvoj evropské integrace ve stávajícím aranžmá nezbytná. Původně hospodářské problémy zásadně proměnily praxi politickou praxi, ovlivnily význam, jaký

eurozóna v EU má, zvýraznily rozdíly mezi jednotlivými státy HMU a prohloubily rozpory v zájmech eurozóny a ostatních členských států. To mělo vliv na způsob, jakým EU dosahuje politických řešení.

V praktické rovině vzrostl význam tzv. Euroskupiny a posílila se pozice Evropské rady, z níž se namísto tělesa nastolujícího obecnou agendu stal nejdůležitější aktivní řešitel krize. Evropská rada se postupně zúžila na zasedání států platících eurem, takže vznikla praxe tzv. eurosummitů (Sychra 2015: 185-214).

BOX 4

Do druhé poloviny 90. let spadá proces přísnější institucionalizace hospodářské konvergence. Francie v tomto směru argumentovala nutností větší provázanosti ECB a centrálních bank členských států a požadovala vytvoření „hospodářské vlády EU“ v podobě Rady ministrů (Nicoll, Salmon 2001: 254-255), kterou měli obsadit pouze členové vlád těch zemí, které se účastní 3. fáze budování HMU. Jejím předstupněm měla být „Euro X Rada“ (později známá jako „Euroskupina“), která vznikla na zasedání Evropské rady v Lucemburku v prosinci 1997. Protože však zároveň existovala Rada ECOFIN – považovaná za centrum koordinace hospodářských politik členských států –, měl mít nový orgán pouze neformální, konzultativní status při projednávání otázek souvisejících se zaváděním eura. Jeho úkolem nicméně bylo v součinnosti s Radou ECOFIN diskutovat všechny souvislosti zavádění eura, včetně rozpočtové stability a hospodářské politiky.

EUROSKUPINA

DŮSLEDKY HOSPODÁŘSKÉ KRIZE PRO SPOLUPRÁCI V RÁMCI EU

Státy eurozóny si v reakci na krizi vytvořily dodatečné koordinační mechanismy, jež existují paralelně vedle systému nadnárodních institucí popsaného v Lisabonské smlouvě. Instituce a mechanismy zavedené v reakci na krizi přitom zůstávají v platnosti, což v praxi znamená posílený význam eurozóny v porovnání s členskými státy, které si ponechaly vlastní měnu.

Jedním z nehmátemelných důsledků krize je prostý problém vztahů mezi členskými státy a mezi občany a institucemi EU. Poklesla podpora společné měny, ochota podílet se na záchranných opatřeních méně zodpovědných států a také obecná ochota pokračovat v evropské integraci (Braun, Tausendpfund 2014: 241), která je často vnímána jako neefektivní a špatně nastavená. Unie proto z krize vyšla jako celkově oslabená a znejistěná. Vzrostla re-nacionalizace evropské politiky, přibýlo konfliktů o legitimitu institucí EU a v neposlední řadě se zintenzivnily

secesionistické tendence, které později vyvrcholily referendem o odchodu Spojeného království z EU.

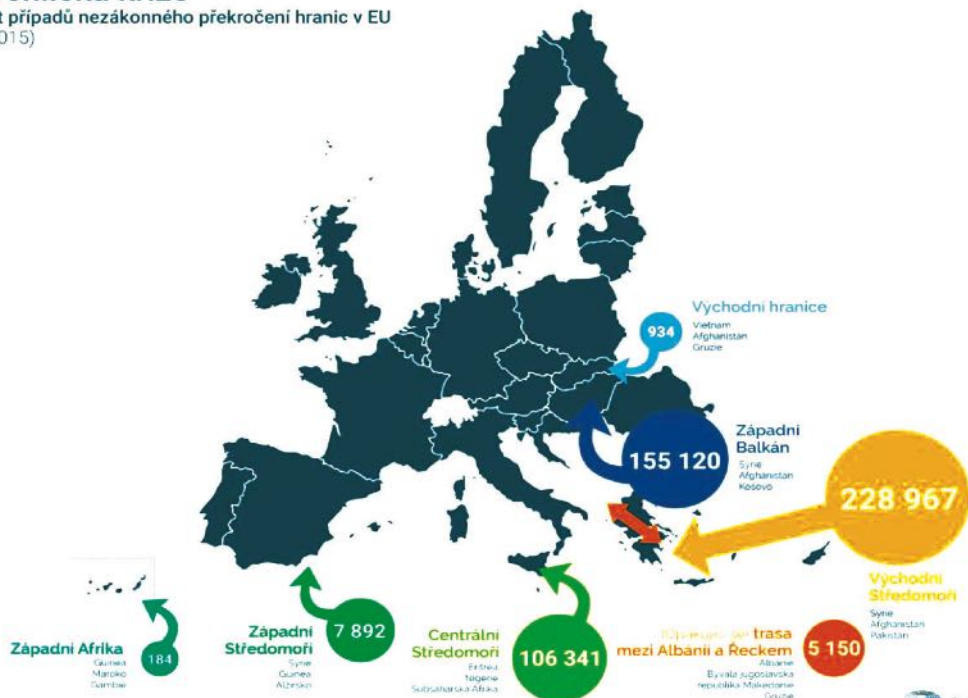
EU se dodnes soustředí na to, aby za každou cenu zachránila současnou podobu eurozóny, která je navzdory dlouhodobě neudržitelným strukturálním rozdílům udržována při životě pomocí masivních dluhových transferů. Děje se tak proto, aby byl zachráněn projekt, do něhož už bylo nainvestováno mnoho politického i finančního kapitálu, což voliči v členských státech vnímají velmi citlivě.

1.2 MIGRAČNÍ KRIZE

K ekonomické krizi se přidala krize migrační, která rovněž významně otrásla společensko-politickým konsensem na evropském kontinentu. Tato krize má minimálně trojí rozměr – bezpečnostní, právní a politický. Její počátek se datuje do období kolem roku 2010, kdy na Blízkém východě a v severní Africe probíhalo tzv. Arabské jaro. To ve svém důsledku – spolu s dalšími příčinami, jako byla nestabilita Ukrajiny nebo dlouhodobý konflikt v Afghánistánu – způsobilo

MAPA 1

Uprchlická krize

Počet případů nezákonného překročení hranic v EU
(07-2015)

MAPA MIGRAČNÍCH TRAS

Zdroj: EP 2015

BOX 5

Arabským jarem se označuje série protestů a revolucí na Blízkém východě a v severní Africe v období od konce roku 2010 (horká fáze trvala zhruba do roku 2014). Tato vlna nepokojů zahrnovala protesty vůči autoritativním režimům a režimem zvýhodňovaným skupinám, postupné zhroucení vládnoucích struktur a pokusy občanské společnosti nastolit v těchto zemích liberálnější režim. Rozsah Arabského jara je pozoruhodný, protože vlna pokusů o demokratizaci s různou intenzitou a proměnlivými úspěchy postupně zasáhla Egypt, Tunisko, Alžírsko, Jemen, Libyi, Jordánsko, Sýrii, Bahrajn, Saúdskou Arábii a Maroko.

ARABSKÉ JARO

nebývalý nárůst migrace v okolí Evropy a explozivní nárůst žádostí o azyl v EU.

Legitimní žadatele o azyl motivované zhoršenými bezpečnostními a životními podmínkami ve svých zemích přitom doprovázela co do rozsahu obtížně změřitelná vlna ekonomické migrace z řady oblastí v sousedství EU (Balkán, severní Afrika). Rozsah a intenzita migračních vln, země původu nejčastějších žadatelů a také hlavní přístupové trasy do evropského prostoru se postupně měnily. Nespornou kulminací migrační krize bylo období léta 2015, kdy EU registrovala více než milion a čtvrt žadatelů o azyl. Ve stejné době vyvrcholily také iniciativy vztahující se k

řešení krize a související politické konflikty ohledně toho, jak se postavit k otázce nelegální migrace.

ESKALACE MIGRAČNÍ KRIZE ROCE 2015

Uprchlíci a ekonomičtí migranti přicházeli na území EU dvěma hlavními trasami: Tzv. balkánskou trasou, která vedla z Turecka přes Balkán do Rakouska a Maďarska, a tzv. středomořskou trasou, která zahrnovala plavbu uprchlíků a migrantů přes Středozemní moře ze severní Afriky do jižní Evropy, nejčastěji Itálie. Drtivá většina migrantů směřovala do bohatých zemí západní a severní Evropy (Německo, Švédsko, Francie, Nizozemsko, Belgie). Největší část uprchlíků

a migrantů přicházela ze zemí Blízkého východu (Sýrie, Irák), Afghánistánu, severní Afriky a západního Balkánu.

V průběhu roku 2015 vzniklo několik iniciativ s ambicí migrační krizi vyřešit či alespoň zmírnit. V květnu 2015 Komise vydala Evropský program

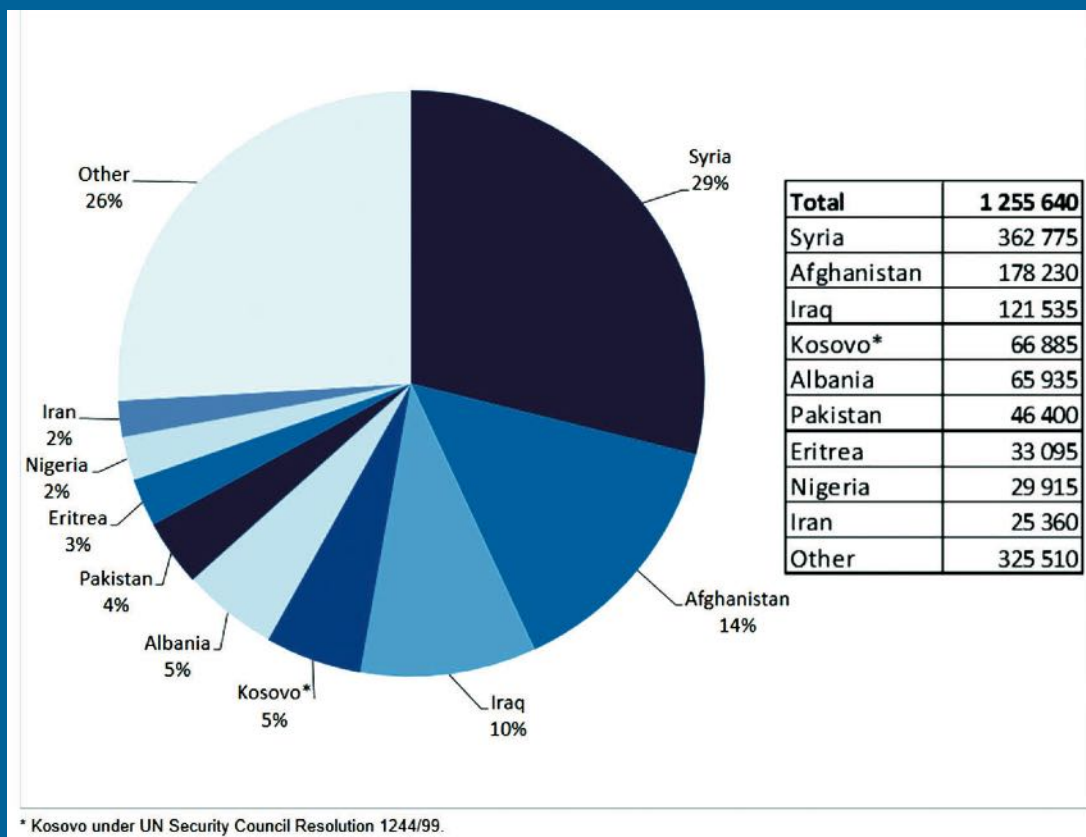
pro migraci (částečně navazující na o rok starší Pětibodový plán pro přistěhovalectví), který zahrnoval okamžité i dlouhodobé plány. Mezi okamžité nástroje patřilo zvýšení kapacit a prostředků pro agenturu Frontex (programy Triton a Poseidon), nový dočasný mechanismus přerozdělování osob nebo návrh celoevropského programu přesídlování

BOX 6

Jednou z významných migračních cest byla balkánská trasa přes Turecko, které sousedí s válkou postiženou Sýrií. EU proto v listopadu 2015 svolala s Tureckem bilaterální summit ve Valettě. Výsledkem byl obecný akční plán evropsko-turecké spolupráce. Další jednání s Tureckem probíhalo v březnu 2016, kde turecký premiér předložil několik podmínek včetně požadavku, aby za každého Syřana navráceného do Turecka Evropská unie přesídlí jiného syrského uprchlíka do členských zemí. Evropská rada požadavky krátce nato přijala.

ROLE TURECKA V MIGRAČNÍ KRIZI

GRAF 1



POČET PRVNÍCH ŽÁDOSTÍ O AZYL V ČLENSKÝCH STÁTECH EU PODLE STÁTNÍHO OBČANSTVÍ V ROCE 2015

Zdroj: Eurostat 2016

BOX 7

- agentura EU založená roku 2004, sídlí ve Varšavě
- bojuje proti ilegální migraci včetně obchodu s lidmi, přispívá k boji proti terorismu
- koordinuje spolupráci mezi členskými státy v oblasti ochrany vnější hranice
- spolupracuje s příslušnými organizacemi (EUROPOL, CEPOL, OLAF)

FRONTEX

Zdroj: Frontex 2017

z třetích zemí. Dlouhodobým plánem pak byl záměr snižovat atraktivitu nelegální migrace a převaděčství, posilování humanitárních priorit a budování společné azylové politiky.

Největší pozornost v prvním implementačním balíku vzbudil návrh na přerozdělování žadatelů o azyl. Balík opatření navrhoval mimořádnou relokační 40 tisíc osob z Itálie a Řecka. V září 2015 byl představen druhý implementační balík požadující relokační

dalších 120 tisíc osob z Itálie (15 600), Řecka (50 400) a z Maďarska (54 000) do ostatních členských států podle jejich velikosti. Tyto kvóty byly odpovědí na systém Dublin III, který během krize ponechával zátěž spojenou s identifikací, registrací a dalšími procedurami nejčastěji na těch státech, ve kterých žadatelé o azyl vstoupili na půdu EU (viz níže). Proti řešení problému kvótami se postavilo několik zemí, zejména středoevropských. Relokační cíle se tak během roku 2016 a 2017 vůbec nedařilo naplňovat.

BOX 8

Rozhodnutí zavést relokační kvóty byla přijata 14. a 22. září 2015 Radou pro spravedlnost a vnitřní věci. 14. září 2015 bylo přijato rozhodnutí č. 2015/1523, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. Představitelé členských států se na něm konsensuálně shodli již v červenci (Rada pro spravedlnost a vnitřní věci 2015c; Rada Evropské unie 2015a). 22. září 2015 Rada ministrů vnitra přijala kvalifikovanou většinou rozhodnutí č. 2015/1601 ze dne, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. Návrh byl přijat i přes nesouhlas čtyř zemí – ČR, SR, Maďarska a Rumunska – a abstenci Finska (Rada Evropské unie 2015b, Vurbalová 2016).

Pokusy vyřešit situaci postupně eskalovaly napětí uvnitř EU a vyvolávaly politické spory (například ohledně práva detence příchozích osob a uplatňování pravidel návratu), často končící u Soudního dvora nebo u Evropského soudu pro lidská práva. Po přijetí rozhodnutí č. 2015/1601 Slovensko a Maďarsko oznámily, že proti němu podají žalobu k Soudnímu dvoru EU, což učinily v prosinci 2015. Hlavní bod žaloby se týkal povinného přijímání migrantů podle stanoveného klíče. Slovensko ve své žalobě napadlo jak samotné rozhodnutí (jež pokládalo za protiprávní), tak i procedurální postup proti zvolenému mechanismu hlasování. Maďarská žaloba proti Radě EU byla obdobná, navíc poukázala na nedodržení pravidla zapojení národních parlamentů do procesu rozhodování (Echo24 2015; Ministry of Justice 2015).

Soudní dvůr EU v září 2017 žalobu zamítl, v říjnu 2017 povinné kvóty na přerozdělování migrantů skončily. Přerozdělování migrantů by nadále mělo podle dohody mezi vrcholnými představiteli fungovat na dobrovolném principu a jakákoli další změna by měla být odhlasována jednomyslně.

ZAVEDENÍ RELOKAČNÍCH KVÓT

SYSTÉMOVÉ SELHÁNÍ PŘI MIGRAČNÍ KRIZI

Zásadním selháním, které umožnilo eskalaci migrační krize, bylo nedodržování Dublinského systému a ostatních platných pravidel týkajících se udělování

azylu. Nařízení Dublin III stanovuje kritéria a postupy pro určení členského státu, který bude příslušný k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, kterou cizinec na území EU podá.

BOX 9

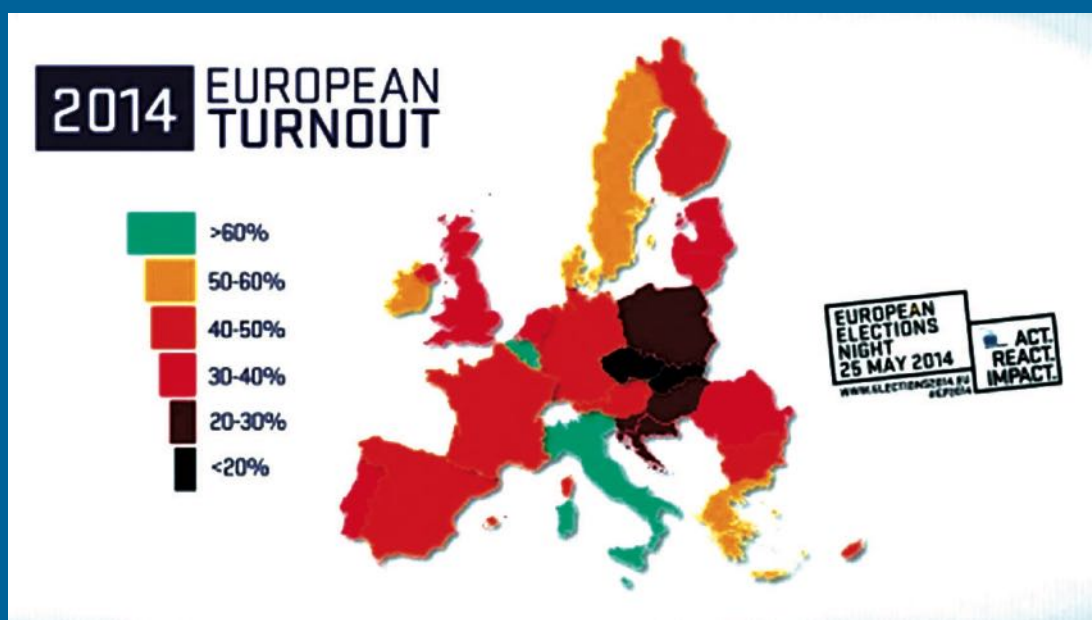
Dublinský systém je mechanismus sdílený státy EU spolu s Norskem, Islandem, Lichtenštejnskem a Švýcarskem. Jeho smyslem je určit stát, v jehož kompetenci je spravovat a vyřizovat žádost cizince o mezinárodní ochranu. Tomuto státu přísluší v daném případě rozhodnout, ať je žádost o mezinárodní ochranu podána kdekoli na území zúčastněných států. Systém nominálně funguje od července 2013. Skládá se ze sady procedur, jako je celoevropský mechanismus včasného varování, pravidla pro ochranu uprchlíků, právo na odvolání proti vyhoštění, zlepšení právní jistoty v mezistátní komunikaci aj.

Cílem dublinského systému je eliminovat fenomén „asylum shopping“, tj. strategii, kdy řízení o žádosti o azyl vede současně nebo postupně několik členských států, do kterých se cizinec účelově přemisťuje, a současně předejít situaci označované jako „refugee in orbit“, která nastává, pokud se žádný stát nepovažuje za příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, protože aplikuje princip třetí bezpečné země na členské státy Evropské unie, ve kterých žadatel o mezinárodní ochranu pobýval předtím. Z pohledu žadatele o azyl Dublinský systém znamená právo na vedení jednoho azylového řízení v právě jednom členském státě („one-chance-only“).

Kritéria, podle nichž je určován členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, zahrnují rodinné vazby (kdo je považován za rodinného příslušníka žadatele); vízum, povolení k pobytu (příslušný je stát, který je vydal); neoprávněný vstup či pobyt (příslušný je stát, do něž žadatel neoprávněně vkročil); bezvízový styk (příslušný je stát, v němž je žadatel osvobozen od vízové povinnosti) a zbytkové kritérium první podané žádosti (příslušný je stát, kde žadatel podal žádost o azyl poprvé).

DUBLINSKÝ SYSTÉM

Zdroj: MV ČR 2017

GRAF 2

ZDROJ: EUROSOP 2014

Ignorování těchto pravidel ze strany některých členských států a nedostatečná koordinace jejich kapacit přispěly ke ztrátě kontroly nad bezpečnostní situací na rozsáhlém území EU. Velká část států během eskalace migrační krize fakticky rezignovala na zjišťování totožnosti a sdílení informací o tom, kdo se pohybuje na jejich území. Migranti bez známé totožnosti přicházeli do Evropy zcela živelně a neprocházeli žádnou povinnou procedurou.

Humanitární rozměr migrační krize vedl k zásadnímu politickému konfliktu, který státy rozdělil na dva tábory. Na jedné straně stály země v čele s Německem, pro něž nebylo prioritní zcela dodržovat platná pravidla – princip ochrany vnějších hranic považovaly za podružný ve srovnání s principem všeobecné pomoci lidem v nouzi. Jiné země, zejména středoevropský blok států v čele s Maďarskem, na druhé straně trvaly na dodržování platných pravidel a efektivním rozlišování mezi oprávněnými žadateli o azyl a ekonomickými migranty. Oba tábory se vzájemně kritizovaly.

EU se při řešení této krize nepodařilo dosáhnout politického konsensu.² Největší migrační vlna od druhé světové války tedy jasně zvýraznila kulturně-politické rozdíly mezi členskými státy. Ke stávajícímu politickému konfliktu v rámci EU, tj. severojižnímu rozdělení eurozóny vyplývajícím z nekompatibility hospodářských politik a z odlišného přístupu k dluhové krizi, se tak fakticky přidala další konfliktní dimenze, západovýchodní rozdělení podle kritéria přístupu k nelegální migraci. Migrační krize tak v důsledku potvrdila, že identita a solidarita odvozená od zájmů neexistujícího evropského národa je iluzorní.

Krize ukázala na nutnost reformovat společný evropský azylový systém, protože stávající systém Dublin III s žadateli nezachází podle jednotných pravidel a žádosti v jednotlivých státech také mají různou úspěšnost. O reformě Dublinského systému a podobě případné reformy (Dublin IV) se v současnosti vedou debaty. Evropská rada na summitu v červnu 2017 opětovně potvrdila, že je nutné provést reformu společného azylového

systému, a vyzvala Radu, aby za přispění Komise pokračovala v jednáních a dle potřeby upravila legislativní návrhy.

1.3 KRIZE DŮVĚRY

Vedle jednoznačných konfliktních dimenzí v EU, tj. zmíněného severo-j jižního rozdělení způsobeného ekonomickou krizí a západovýchodního rozdělení zvýrazněného krizí migrační, můžeme jmenovat ještě jeden rozměr krize. Na rozdíl od dvou jmenovaných neukazuje na konkrétní soupeřící strany, neboť globálně prostupuje celou strukturou evropských institucí. Jde o celkovou krizi důvěry, projevující se nízkým míněním občanů o institucích, jako je Evropská komise nebo Evropský parlament, případně celkovou skepsí ohledně správného nastavení parametrů evropské integrace a našich společných šancí řešit budoucí problémy.

Evropská unie se například dlouhodobě potýká s nízkou volením účastí ve volbách do Evropského parlamentu. Ačkoli v některých zemích je účast povinná, a zpravidla tedy stabilně vysoká, celková volební účast ve volbách do EP od prvních přímých voleb v roce 1979 setrvale klesá. Zatímco na začátku evropské volby přitahovaly přibližně dvě třetiny oprávněných voličů, dnes už se účast zpravidla pohybuje kolem 50 % či méně. Vůbec nejhorší je situace v zemích, které k EU přistoupily v rámci východního rozšíření v roce 2004. Slovensko a Česko vykázaly v roce 2014 účast pouhých 13,05 %, respektive 18,2 % oprávněných voličů.

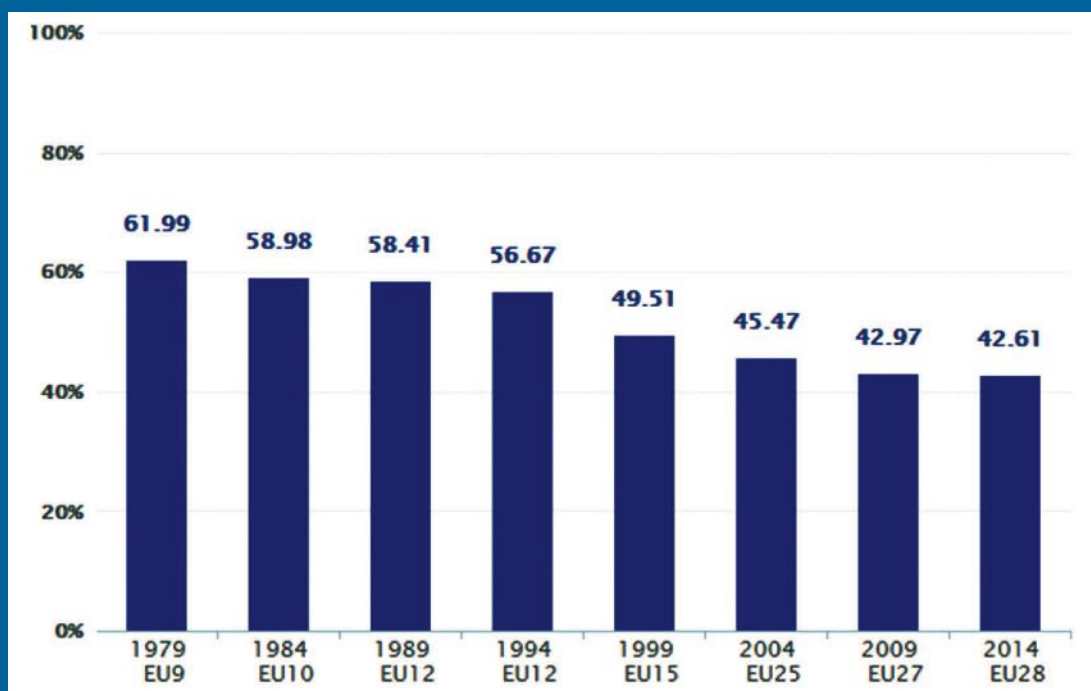
Účast ve volbách prvního řádu (národní, v některých případech i prezidentské volby) je přitom tradičně výrazně vyšší; už před východním rozšířením to bylo zhruba o 22-30 procentních bodů, ve vybraných zemích však až o 40 procentních bodů (Fiala 2004).

Ekonomická krize navíc způsobila relativně krátký prudký pokles důvěry k EU, kterou sleduje například tradiční Eurobarometr. V krizových letech EU nedůvěřovalo až 60 % občanů, což byl přibližně dvojnásobek než obvykle (Euractiv 2013).

Pokud odhlédneme od abstraktních ukazatelů ke zcela hmatatelným problémům, pregnantní ztělesnění demokratické a institucionální krize EU představuje především brexit. Je to vůbec poprvé v historii evropské integrace, kdy se členský stát rozhodl vzdát

² 25. června 2015 se konala Evropská rada, na které se zástupci států souhlasili s dobrovolným přístupem k relokaci. V této souvislosti se členské státy dohodly na relokaci 40 tisíc osob z Itálie a Řecka v nadcházejících dvou letech. Myšlenku dobrovolnosti prosazovaly především země V4, naopak za povinným principem stály státy západní Evropy. Evropská rada se též usnesla na konsensuálním rozhodování o této otázce (Evropská rada 2015, Vurbalová 2016).

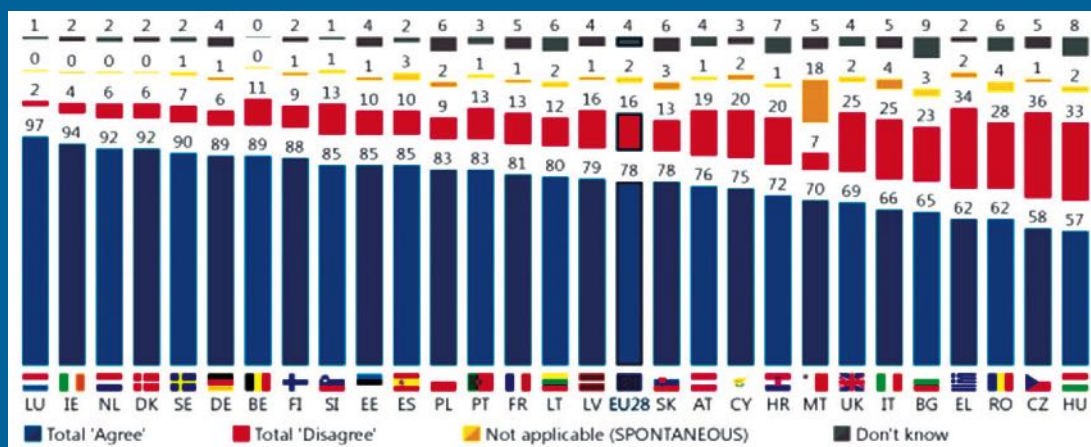
GRAF 3



POKLES VOLEBNÍ ÚČASTI V EVROPSKÝCH VOLBÁCH

zdroj: EP 2014

GRAF 4

RESPONDENTI, KTEŘÍ JSOU SPOKOJENI SE ŽIVOTEM V EU, PODLE JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ
(%, DATA Z ROKU 2017)

Zdroj: EC 2017

svého členství v EU.³ Rozhodnutí britských občanů odejít ze „stále užší unie“ jasně ukázalo, že stávající

paradigma evropské integrace již není výhodné, a tedy ani udržitelné pro všechny členské státy.

Je nutné zdůraznit, že Spojené království mělo s evropským projektem specifické vazby od počátku. Do Evropských společenství vstoupilo z pragmatických důvodů. Vždy platilo za nadmíru skeptický stát, pokud jde o přístup k evropské

³ Z historie známe jen případ, kdy Společenství opustila pouze část území. Grónsko, které bylo od roku 1973, jako Dánskem spravované území, součástí Evropských společenství po získání autonomie v roce 1982 rozhodlo v referendu o „vyčlenění“.

integraci a jejímu prohlubování. Již otázka vstupu a následné snahy o přehodnocení pravidel (britský rabat) zásadním způsobem ovlivnily britské postavení k někdejší Evropským společenstvím a dnešní EU. Právě proto lze ale sebevědomou a pragmaticky

kalkulující Británii považovat za dobrý indikátor, který přesněji než jiné státy ukazoval, jak se praxe EU pohybuje od hospodářsky výhodné spolupráce směrem k excesivní integraci.

BOX 10

První referendum o setrvání proběhlo v Británii již v roce 1975, pouhé dva roky po vstupu. Pro vystoupení ovšem tehdy bylo pouze 33 % voličů. Idea vystoupení však zůstávala relativně populární. Od konce první dekády 21. století opět výrazněji rezonovala, výrazně například rostla podpora euroskeptické Strany nezávislosti Spojeného království (UKIP).

Předseda vlády David Cameron v lednu 2013 oznámil, že po případném znovuzvolení ve volbách vypíše referendum o odchodu Británie z EU, které bylo nakonec stanoveno na 23. červen 2016. Zastánci odchodu argumentovali, že byrokratická a technokratická podstata EU oslabuje konkurenceschopnost britských firem, silná byla i antiimigrační linka. Jejich odpůrci se ztotožňovali s názorem, že členství v EU Británii posiluje a stabilizuje.

Referenda se zúčastnilo 72 % oprávněných voličů, pro vystoupení Británie hlasovalo 51,9 %. Pro odchod byli voliči především v Anglii (53,4 %) a Walesu (52,5 %). Naopak pro setrvání v EU byli většinově v Severním Irsku (55,8 %), Skotsku (62,0 %) a také v Londýně (60,0 %). Výsledek referenda vedl k okamžité rezignaci Davida Camerona. Jeho nástupkyně Theresa Mayová pak zahájila bezprecedentně komplikované jednání o vystoupení.

24. června 2016 se Evropa probudila do nové reality, neboť britští občané se rozhodli z EU vystoupit. 29. března 2017 Spojené království svůj záměr oficiálně oznámilo Evropské radě. 29. dubna 2017 se vedoucí představitelé EU-27 setkali na prvním summitu konaném po spuštění procedury podle článku 50 Smlouvy o EU. Účastníci summitu jednomyslně přijali pokyny pro nadcházející jednání o brexitu.

Hlavní vyjednávač za EU Michel Barnier a britský ministr pro záležitosti související s odchodem z EU David Davis zahájili 19. června 2017 první kolo jednání. Do druhé fáze jednání, která by měla stanovit konkrétní podobu budoucích vztahů Britů s EU, postoupili vyjednávači 15. prosince 2017.

BRITSKÉ REFERENDUM O VYSTOUPENÍ Z EU

1.4 PROBLÉM STÁLE UŽŠÍ UNIE

Všechny popsané krize mají společného jmenovatele – centralismus. Nejzávažnější překážkou svobodné a harmonické spolupráci mezi členskými státy je přechod k logice *EU first*, tedy že tím, kdo „tahá za delší konec provazu“, nejsou členské státy, ale centrální evropské instituce. Členské státy jim nejsou schopny tvořit funkční opozici a dostávají se do vleku integračních impulsů z centra, které problémy států neřeší dostatečně efektivně, a někdy jejich efektivním řešením dokonce stojí v cestě.

Krize, kterými dnes EU prochází, jsou důsledkem toho, že Evropané rezignovali na primát principu svobodné spolupráce. Jednotný evropský akt z roku 1986 byl prvním a zatím bohužel i posledním zásadním smluvním dokumentem, který institucionalizoval to, co se předtím ustavilo organicky zezdola. Maastrichtská smlouva z roku 1992, která k integraci přidala politickou dimenzi, a Lisabonská smlouva z roku 2007 tuto praxi radikálně změnily a vzdálily evropskou integraci jejím původním myšlenkám. Instituce EU, které vznikly, aby sloužily společným zájmům členských států a usnadňovaly jejich spolupráci, se navzdory původní logice evropské integrace definitivně staly aktéry s vlastními zájmy.

TAB. 5

Smlouva	Charakteristika
Jednotný evropský akt (1986)	Institucionální změny (Evropská rada v primárním právu, posílení Evropského parlamentu), prohloubení integrace a dokončení vnitřního trhu, obnovení hlasování kvalifikovanou většinou
Maastrichtská smlouva (1992)	Posun k supranacionálnímu charakteru Společenství, nová agenda (justice a vnějškové, společná zahraniční a bezpečnostní politika) ponechána na mezivládním přístupu („pilířová struktura“)
Amsterodamská smlouva (1997)	Komunitarizace části třetího pilíře (justice a vnějškové), posílení nadnárodního charakteru EU, zakotvení flexibilní integrace
Smlouva z Nice (2001)	Institucionální změny kvůli rozšíření EU, rozšíření kvalifikované většiny do dalších politických oblastí
Lisabonská smlouva (2007)	Zrušení pilířové struktury, problematické rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy, posílení Evropského parlamentu

SMLUVNÍ REVIZE

Zdroj: autoři

TAB. 6

Výlučné pravomoci EU	Sdílené pravomoci (mezi EU a členskými státy)	Podpůrné, doplňkové a koordinační pravomoci EU
– celní unie – stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu – měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro – zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky – společná obchodní politika – uzavírání mezinárodních smluv (za stanovených podmínek)	– vnitřní trh – sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě – hospodářská, sociální a územní soudržnost – zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů – životní prostředí – ochrana spotřebitele – doprava – transevropské sítě – energetika – prostor svobody, bezpečnosti a práva – výzkum, technologický rozvoj a vesmír – rozvojová spolupráce a humanitární pomoc – společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví (za stanovených podmínek)	– ochrana a zlepšování lidského zdraví – průmysl – kultura – cestovní ruch – všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport – civilní ochrana – správní spolupráce

PRAVOMOCI EU DLE ČLÁNKU 3 SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EU REVIDOVANÉ LISABONSKOU SMLOUVOU

Zdroj: autoři podle Lisabonské smlouvy

BOX 11

„Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“ (Článek 2, odstavec 2 SFEU)

Z hlediska přijímání legislativy smlouva rozlišuje řádný legislativní postup (tzv. spolurozhodování) a tzv. zvláštní legislativní postup (čl. 289 Smlouvy o fungování EU revidované Lisabonskou smlouvou).

Řádný legislativní postup je stanoven články 289 a 294 Smlouvy o fungování Evropské unie. Hlavní prvky jsou:

- Evropská komise předloží návrh Radě a Evropskému parlamentu.
- Rada a Evropský parlament přijmou legislativní návrh buď v prvním, nebo ve druhém čtení.
- Jestliže nedosáhnou dohody po druhém čtení, svolá se dohodovací výbor.
- Je-li ve třetím čtení pro oba orgány přijatelné znění návrhu, které bylo schváleno dohodovacím výborem, je legislativní akt přijat.

Pokud je legislativní návrh v kterékoli fázi postupu odmítnut nebo pokud Evropský parlament a Rada nemohou nalézt kompromis, návrh přijat není a řádný legislativní postup končí.

VYMEZENÍ SDÍLENÝCH PRAVOMOCÍ V LISABONSKÉ SMLOUVĚ

EU PO LISABONU

Lisabonská smlouva formálně zrušila dosavadní strukturu pilířů. *Fakticky* nepřispěla k zásadní změně v rozdělení kompetencí mezi EU a členskými státy, smlouva nicméně problematicky vymezila kompetence v oblasti sdílených pravomocí.

Lisabonská smlouva dále zavádí změnu hlasování v Radě, které nyní probíhá nově definovanou kvalifikovanou většinou.

BOX 12

Kvalifikovaná většina je dnes nejčastějším způsobem hlasování v Radě. Používá se, když Rada přijímá rozhodnutí v rámci řádného legislativního postupu, tzv. spolurozhodování. Tímto postupem se přijímá asi 80 % veškerých právních předpisů EU. Hlasuje-li Rada o návrhu Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, kvalifikované většiny je dosaženo, jsou-li splněny dvě podmínky:

- 55 % členských států hlasuje pro návrh (v praxi to aktuálně znamená 16 z 28 států),
- návrh podporují členské státy zastupující nejméně 65 % celkového počtu obyvatel EU.

Tomuto postupu se říká také pravidlo dvojí většiny. Blokační menšinu musejí tvořit nejméně čtyři členové Rady, kteří zastupují více než 35 % obyvatelstva EU.

KVALIFIKOVANÁ VĚTŠINA

Zdroj: čl. 16 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou smlouvou



ŘEŠENÍ: FLEXIBILNÍ INTEGRACE

Reakce na popsané problémy vyžaduje otevření zakládacích smluv a navrácení EU zpět k logice mezivládní spolupráce. Takový požadavek rozhodně není snahou o demontáž evropského projektu ani útokem na jeho podstatu, ale snahou o zjednodušení a návrat k „přirozenějšímu“ stavu, jenž je pro členské státy a jejich občany přijatelnější a nenutí je k rozhodnutím, která se jim z nejrůznějších důvodů příčí.

Pokud budeme současné problémy ignorovat, unikátnímu, nadějnému a užitečnému projektu evropské integrace hrozí konec. Členské státy spolu musejí komunikovat, snažit se dosáhnout společného řešení a směřovat k takové logice spolupráce, na níž budou schopny a ochotny se skutečně shodnout. Životaschopný, stabilní a dostatečně robustní bude pouze projekt, s jehož nastavením budou v základních obrysech spokojeni všichni aktéři.

EU nevznikla jednorázově a není zosobněním nějakého dokonalého plánu. Je výsledkem opakovaných, často chybných kompromisů (členských států i institucí EU) a reakcí na vnější podněty, které ji vždy ovlivňovaly. V tomto ohledu lze zmínit například peripetie vzniku Lisabonské smlouvy vycházející z neúspěšné „euroústavy“ (Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu) nebo masivní legislativní reakci EU na finanční, hospodářskou a dluhovou krizi (srov. Krutílek 2012) přímo vedoucí mj. ke vzniku projektů bankovní unie nebo unie kapitálových trhů.

EU také nesmí být samoučelná, nelze ji udržovat v podobě, která odčerpá až příliš kreativní energie na samotný její provoz, v horším případě na budování

chimérické „stále užší unie“. EU není cíl. EU musí naopak dobře fungovat směrem ke členským státům, musí být prostředkem, jak mezi nimi odbourávat bariéry, vzájemně obchodovat a efektivně spolupracovat všude tam, kde taková potřeba vyvstane.

Aktivními aktéry, kteří rozhodují na určují evropskou agendu, by se znovu měly stát členské státy. Instituce EU by vůči nim neměly fungovat jako opozice, ale naopak realizovat jejich společná rozhodnutí a vynucovat pravidla, k nimž se členské státy dobrovolně zavázaly. Návrat k této svobodnější spolupráci není výrazem sobectví, ale snahy učinit EU praktičtější a relevantnější. Vybudování kvalitních vztahů a institucí, k nimž budou občané členských států přirozeně loajální, je otázkou postupné evoluce, která vyžaduje čas, zkušenosti z praxe a respekt k „blízkým identitám“ (Fiala 2010: 125). Právě k tomuto ideálu se EU musí přibližovat.

EU proto bude životaschopná jedině za předpokladu, že se naplno ztotožní s časem prověřeným principem flexibilní integrace, který představuje prakticky jedinou možnost, jak mohou rozdílné evropské státy spolupracovat.

Je nutné zdůraznit, že princip flexibility není pokusem o krok do neznáma. Flexibilita EU již dávno fakticky prostupuje. Její relevance postupně vzrůstala spolu s prohlubováním dosahu evropských politik i vlivem teritoriálního rozšiřování. Určitá úroveň flexibility nutně vyplynula z rozdílnosti členských států, poté, co se představa absolutně homogenní integrace ukázala jako nerealistická.

BOX 13

- Zvyšování počtu členů EU („rozšiřování“)
- Zvyšování počtu integrovaných oblastí („prohlubování“)
- Mezivládní spolupráce mimo smluvní rámec EU
- Rostoucí vnitřní heterogenita EU
- Blokační politika členských států
- Změna mocenského uspořádání v institucích EU (změny ve vážení hlasů v Radě EU)

FAKTORY PŘÍSPÍVAJÍCÍ K FLEXIBILNÍ INTEGRACI

Zdroj: Autoři podle Komínková 2017

BOX 14

Od přijetí Lisabonské smlouvy se termín flexibilita užívá především ve spojení s kompetencemi, zejména s koncepcí tzv. oboustranné flexibility. Ta říká, že EU může rozšiřovat, ale i omezovat své pravomoci (čl. 48 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou smlouvou). Další pojetí představuje tzv. klauzule flexibility, která umožňuje EU přijmout nezbytná opatření k dosažení svých cílů (čl. 308 Smlouvy o fungování EU revidované Lisabonskou smlouvou).⁴

Mechanismus oboustranné flexibility umožňuje jednak změnu počtu (rozšíření i redukci) výlučných pravomocí EU, jednak zrušení legislativní normy z podnětu členských států v souladu s článkem 241 SFEU: „Rada rozhodující prostou většinou může požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Pokud Komise žádný návrh nepředloží, sdělí Radě důvody“ (článek 241 Smlouvy o fungování EU).

K rozšíření nebo omezení počtu pravomocí EU může dojít pouze prostřednictvím revize primárního práva podle článku 48 odstavce 2 až 5 Smlouvy o EU, tj. minimálně se svoláním mezivládní konference a po ratifikaci dohodnutého výsledku všemi členskými státy.

Oboustranná flexibilita ve své současné podobě však doposud nebyla využita a zatím se její využití v blízké budoucnosti ani nepředpokládá. Důvodů může být několik: Oboustranná flexibilita totiž vyžaduje obecnou shodu mezi členskými státy v Radě, svolání konventu/mezivládní konference, dohodu na konkrétních změnách a následnou ratifikaci v členských státech, což je velmi komplikované.

FLEXIBILITA V POJETÍ LISABONSKÉ SMLOUVY

⁴ Blíže k analýze principu flexibility viz Wessels (1998: 76-98); Wallace (2000); Leslie (2000); Búrca, Scott (2000).

2.1 „SYSTÉMOVÝ“ PŘÍKLAD FLEXIBILITY: PŘECHODNÁ OBDOBÍ

Řada států si před vstupem do EU vyjednala tak dlouhá „přechodná období“, že se mnohá z nich fakticky stala časově neomezenými výjimkami. Mezi tzv. starými členskými státy je řada těch, jež se nepodílí na všech politikách EU. Typickým příkladem jsou rozdílné pozice vůči společné měně. Trvalé výjimky z eura mají odcházející Spojené království a také Dánsko (s čímž ostatní členské státy souhlasily, protože se obávaly odmítnutí revize základních smluv) (viz tabulku 7).

Přechodná období se v souvislosti s rozšířením poprvé objevují již při rozšíření v roce 1973. Obecně je lze rozdělit do dvou kategorií – přechodná období požadovaná kandidátskými zeměmi a přechodná období požadovaná ze strany EU. Pokud jde o historickou perspektivu, přechodná období dojednaná v první vlně rozšíření byla zaměřena primárně na

ochranu zájmů nově přistupujících států (Spojeného království, Irska, Dánska) a měla pomoci zvládnout „šok“ nových členů z prvních let členství. Oproti tomu v následujících vlnách rozšíření (zejména při přistoupení Řecka, Španělska a Portugalska) se podstatná část přechodných období naopak zaměřovala na ochranu zájmů starých členských států. Výraznějším posílením flexibility jsou ta přechodná období, která zavádějí pro nové členy EU odlišné procesní instituty (tzv. horizontální přechodná období) než přechodná období definovaná oborově (Šlosarčík 2004).

V současné době se otázka diskutuje znovu, a to v souvislosti s brexitem. Přechodné období po britském odchodu z EU na konci března 2019 by nemělo trvat déle než do 31. prosince 2020. Po celou tuto dobu by Spojené království mělo zůstat v celní unii a na jednotném trhu se všemi jeho svobodami. Británie by měla během přechodného období fungovat v souladu s pravidly EU a dále podléhat dohledu agentur EU, Evropské komise i Soudního dvora EU.

TAB. 7

Stát	Opt-out
Spojené království	zavedení společné měny není členem schengenského prostoru výjimka z některých prvků společné vízové, azylové a přistěhovalecké politiky není signatářem Evropské charty základních práv a svobod
Dánsko	zavedení společné měny společná obrana (nemusí vysílat jednotky do společných reakčních sil EU) justice a vnitra (soudní spolupráce a Schengen pouze na mezivládní úrovni)

OPT-OUTS

TAB. 8

Státy	Přechodné období	Trvání
Irsko	společná rybolovná politika	10 let
Irsko	zachování fytosanitárních kontrol	trvalá ⁵
Irsko	volný pohyb pracovních sil z ostatních států	5 let
Dánsko, Velká Británie	společná rybolovná politika	6 let
Velká Británie	rozložení nabíhání příspěvku do rozpočtu ES	5 let
Velká Británie	omezení exportu z Nového Zélandu	5 let
Řecko	zavedení celní unie a společných celních tarifů	5 let
Řecko, Španělsko a Portugalsko	systém pracovních povolení pro občany z nových členských států	7 let (zkráceno)
Řecko	dovoz rajčat a broskví	7 let
Řecko	průmyslové zboží	5 let
Španělsko, Portugalsko	společná rybolovná politika	10 let
Španělsko, Portugalsko	společná zemědělská politika (olejiny, zelenina, citrusy, vinná réva)	5 let
Španělsko, Portugalsko	snížení tarifů a kvót na průmyslové výrobky (textil, automobily, železo)	7 let
Španělsko	vstup zahraničních bank a pojišťoven na španělský trh	8 let
Švédsko	užívání tradičního žvýkacího tabáku	trvalá
Rakousko	nabývání rekreačních nemovitostí	5 let
Východní rozšíření	postupné zavádění přímých zemědělských plateb	9 let
Východní rozšíření	vnitrostátní silniční přeprava – kabotáž	5 let
Východní rozšíření	volný pohyb pracovních sil	7 let
Česká republika	Zvláštní úprava spotřební daně z lihu u pěstelského pálení s cílem zachovat tradiční výrobu ovocných destilátů (slivovice ad.)	trvalá
Česká republika	nabývání zemědělské půdy	7 let
Česká republika	klecové systémy pro nosnice	4,5 let
Česká republika	snížená sazba DPH u dodávek tepla	3 roky
Česká republika	výstavba čistíren odpadních vod	7 let
Česká republika	nabývání nemovitostí určených k vedlejšímu bydlení pro cizozemce	5 let
Bulharsko, Rumunsko	nabývání sekundárních nemovitostí a půdy	7 let

VYBRANÉ PŘÍKLADY PŘECHODNÝCH OBDOBÍ

⁵ Trvalý charakter zpravidla mají i tzv. opt-outy (viz výše), ty se ale netýkají jednotlivých případů sekundárního práva, ale mají širší charakter.

2.2 „FYZICKÝ“ PŘÍKLAD FLEXIBILITY: SCHENGENSKÝ SYSTÉM

Dobrym příkladem vlajkového, a přitom heterogenního evropského projektu je schengenský systém, a to proto, že nezahrnuje všechny členské státy, jeho signatáři se na něm nepodílejí stejnou měrou, a navíc původně ani nevznikl na půdorysu projektu evropské integrace – byl do něj včleněn až později.

Schengenský prostor dnes tvoří 26 států, z nichž 22 jsou členské státy EU. Vedle nich sem patří Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko. Součástí schengenského prostoru naopak není Irsko a aktuálně odcházející Spojené království. Obě země (navzájem propojené pasovou unií) se nicméně podílejí na spolupráci v oblastech policie a justice. Podmínky pro vstup do Schengenu zatím nesplnily čtyři členské státy – Kypr, Chorvatsko, Bulharsko a Rumunsko (všechny mají status kandidátských států).

Schengenskou dohodu mezi sebou uzavřelo 14. června 1985 pět členských států Společenství (Francie, Německo, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko). Dohoda předpokládala úplné otevření jejich vnitřních hranic a přirozeně navazovala na mnohem starší mezistátní dohody, kterými tyto státy upravovaly vzájemnou spolupráci v oblasti policejní a celní kontroly (Saarbrückenská úmluva o policejní spolupráci na společných hranicích mezi Francií a Německem z 30. července 1984, Smlouva o extradici a vzájemné spolupráci v kriminálních záležitostech z 27. června 1962 podepsaná Belgií, Nizozemskem a Lucemburskem).

Na podpis Schengenské dohody poté navázala klíčová mezivládní konference, která si kladla za cíl revidovat zakládací smlouvy Společenství. Tato snaha se materializovala do přijetí Jednotného evropského aktu (JEA), jehož cílem bylo dokončení společného trhu včetně zajištění plného volného pohybu osob do konce roku 1992.

Evropská integrace už v této době probíhala flexibilní cestou. Ne všechny státy Společenství se při podpisu JEA podílely na schengenském systému, některé z nich (typicky Británie) se vůči němu dokonce silně vymezovaly. Na tomto příkladu lze ukázat přirozenost organického dosahování společných řešení: Zástupci Spojeného království podporovali vznik společného trhu, ovšem nesouhlasili s tím, aby zahrnoval volný pohyb osob bez možnosti kontroly. Vyžádali si proto,

aby JEA zahrnoval deklaraci, že státy mají právo využívat hraniční kontroly, aniž by to narušilo volný trh a celou koncepci JEA. Výsledkem je Všeobecná deklarace uvedená v článcích 13–19 JEA, jež uvádí: „Nic v těchto ustanoveních není na újmu členských států činit taková opatření, jaká považují za nezbytná za účelem kontroly přistěhovalců ze třetích zemí a boje s terorismem, zločinností, obchodem s drogami a s nezákonným obchodem s uměleckými díly a starožitnostmi“ (Všeobecná deklarace o článcích 13 až 19 Aktu o jednotné Evropě v příloze JEA). Všichni signatáři tedy nakonec dosáhli všeobecného kompromisu, který nijak nepřekračoval míru integrace, ke které byl každý z nich svolný.

Schengenská dohoda a Schengenská prováděcí úmluva se následně dokázaly dobře vypořádat se sjednocením Německa, technickými nároky schengenského systému (srov. Boer 1997: 399) a přistoupením řady dalších evropských států.

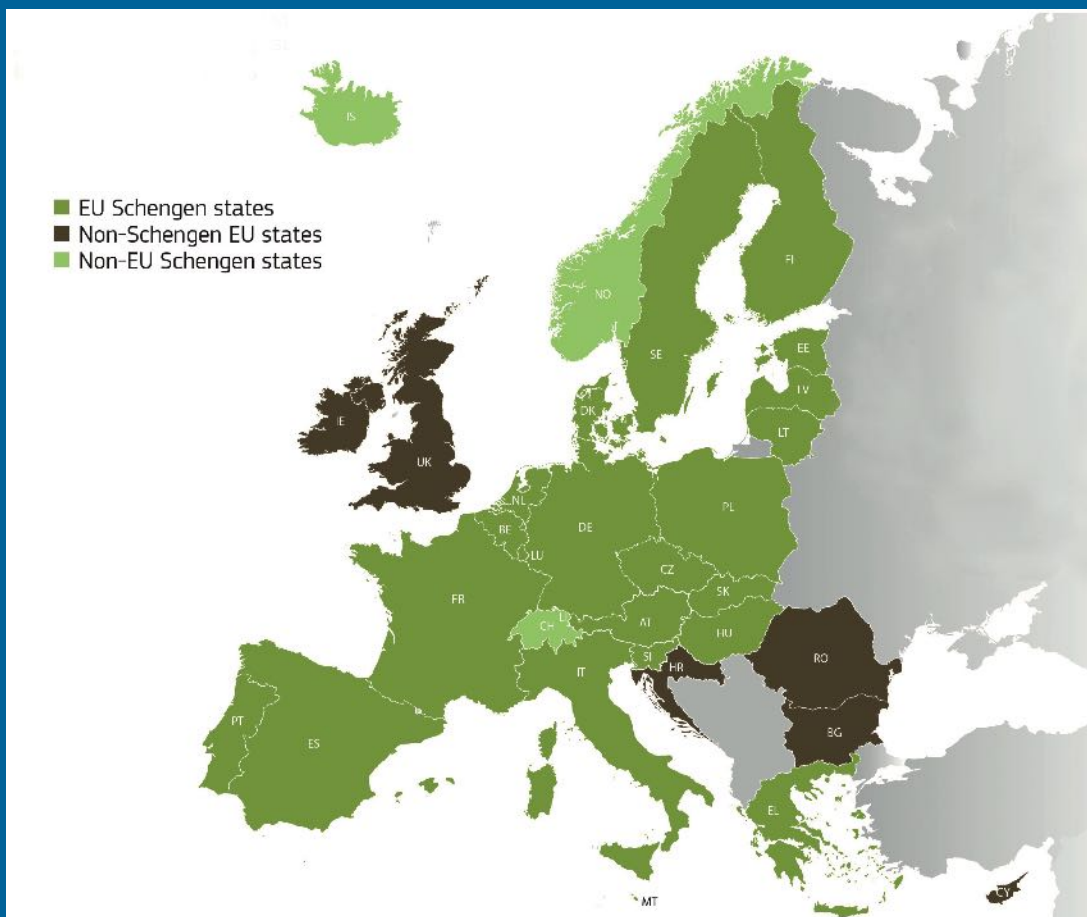
Dalším příkladem organické a flexibilní spolupráce v jednáních o Schengenu bylo Dánsko a další severské země mimo EU. Dánsko přistoupilo k Schengenské dohodě až v roce 1996, protože tvoří pasovou unií (Severská unie) s třetími zeměmi. Z tohoto důvodu uzavřely 19. prosince 1996 dohodu o přidružení k Schengenu také dvě nečlenské země – Norsko a Island.

2.3 EVROPSKÝ COMING-OUT: PRAVIDLA NAMÍSTO VÝJIMEK

Nemá-li EU ztratit relevanci, a to jak dovnitř, tak i navenek, a nemá-li posilovat odstředivé tendence v některých členských státech, musí současný stav, kdy je faktická míra integrace členských států významně odlišná, začít chápat jako jednu ze svých největších předností. Nesmí se pokoušet vytvořit nějakou novou, ideální variantu spolupráce předpokládající postupnou unifikaci všech členských států. Flexibilní integrace není nedokonalost, ale klíčová výhoda evropské integrace. Tak jako nemá smysl pokoušet se zákonem uměle převychovat člověka, nemá smysl pokoušet se uměle nutit členské státy k jednání, které jim je cizí. Takovým pokusem je právě snaha realizovat tzv. „one-size-fits-all“ řešení, která ale v praxi fungují jen zřídka.

Neexistuje jiné dostatečně robustní řešení, jak reálně sladit často diametrálně odlišné zájmy uvnitř EU. Tato pozice je pro EU přirozená a její oficiální přijetí ji

MAPA 2



SCHENGENSKÝ PROSTOR V ROCE 2017

Zdroj: European Commission (2017)

může zajistit dlouhodobou udržitelnost. Nehledě na to, že členské státy se k prosazování svých národních zájmů a/nebo ke spolupráci ad hoc přirozeně uchýlily už mnohokrát. Ne proto, že by EU scházely nástroje, ale jednoduše proto, že to bylo efektivnější (rychlejší a levnější). V této souvislosti lze opět zmínit schengenský systém, z novější doby pak například otázku evropského patentu nebo autonomní postup některých členských států v otázce ochrany svých hranic při reakci na migrační krizi v roce 2015.

Flexibilní je taková forma spolupráce, kdy mezi sebou členské státy uzavírají praktická partnerství a kdy mají svobodu zvolit si takovou hloubku integrace, která jim nejlépe vyhovuje, aniž by musely směřovat ke společnému („celounijnímu“) cíli. Jedinou oblastí, na jejímž rozvoji se musejí podílet všechny členské státy stejně, je společný trh, tedy volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. Ten je třeba jako nejcennější výdobytek evropské integrace z principu flexibilní integrace vyjmout, a zajistit tak pojistku proti

dezintegraci EU. Jinými slovy, společný trh musí být nezpochybnitelným základem EU, nad jehož rámec si členské státy mohou zvolit hlubší integraci v dalších oblastech.

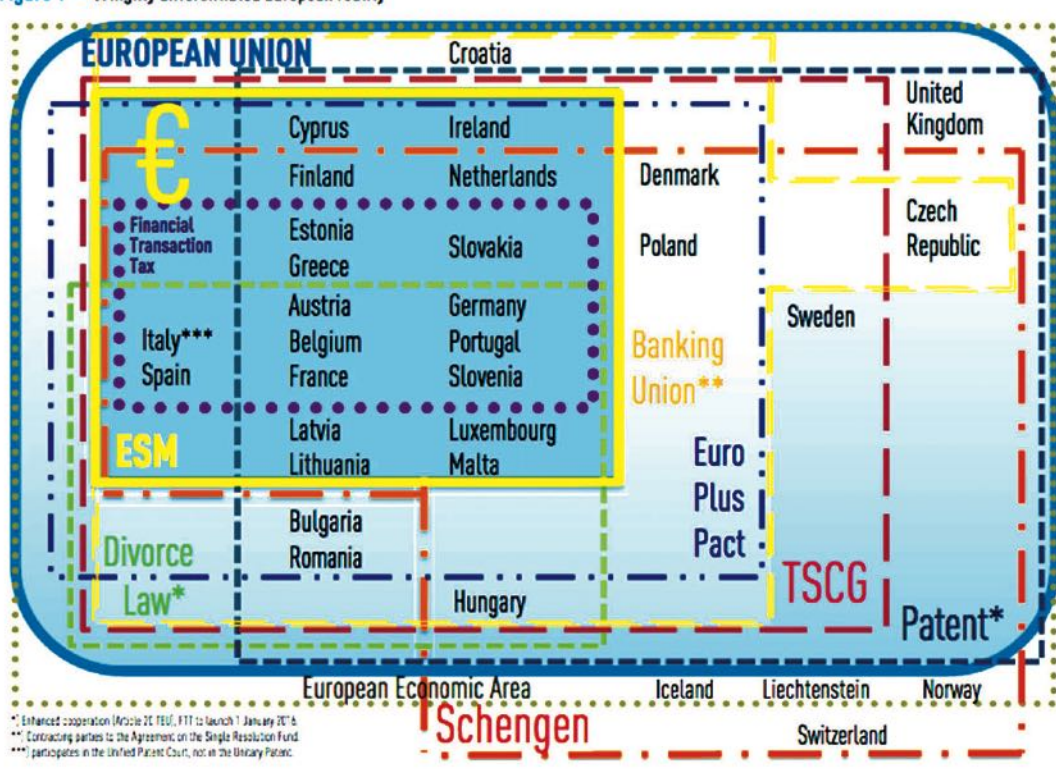
2.4 POKUSY O ZAKOTVENÍ ČÁSTEČNÉ FLEXIBILITY

Snahy o vytvoření rámce, který by členským státům při integraci poskytoval určitou volnost, fakticky legalizoval nehomogenní způsob integrace, avšak zároveň v EU nadále zajišťoval přehledné právní prostředí, přinesly revize základních smluv z období přelomu 20. a 21. století: Amsterdamská smlouva (1997), Smlouva z Nice (2001) a částečně i Lisabonská smlouva (2007). Potřebu vypořádat se s flexibilitou řešila především první z nich, zatímco dva následující primárněprávní dokumenty nástroje představené v Amsterdamské smlouvě dále specifikovaly.

Při dojednávání Amsterdamské smlouvy, revidující „širokospektrální“ aranžmá definované maastrichtskou

GRAF 5

Figure 1 – A highly differentiated European reality



PESTRÁ MOZAIKA VZTAHŮ MEZI ČLENSKÝMI STÁTY – VÝRAZ FLEXIBILNÍ INTEGRACE

Smlouvou o Evropské unii, si členské státy uvědomily praktickou obtížnost vzájemné domluvy a z ní vyplývající potřebu zakotvit v primárním právu nevyhnutelný reálný stav, tj. částečnou flexibilitu či alespoň fakticky „vícerychlostní“ model integrace, legalizovat jej a vytvořit pro něj komplexně definované a všeobecně přijatelné právní mantinely.

Členské státy ovšem skutečnost, že se jejich představy o společné budoucnosti, rozsahu evropské integrace a o ideální podobě evropského projektu vzájemně liší, přirozeně cítily již dříve; požadavky na řešení těchto rozdílů se v historii evropské integrace opakovaly pravidelně. Typickým příkladem je Tindemansova zpráva z roku 1975.

Až do poloviny 90. let se však členským státům kromě ad hoc mezivládní spolupráce mimo smluvní rámec ES/EU nepodařilo dosáhnout koncepčního smluvního mechanismu, byť se někteří autoři domnívají, že flexibilitu minimálně v jedné vybrané oblasti již dříve fakticky zakotvil článek 109k Smlouvy o ES, který se

zabývá měnovou unií a platností výjimek z eurozóny (Louis 1998: 107).⁶

Jediným koncepčněji využívaným přístupem byla otevřená metoda koordinace. Šlo ale jen o dobrovolnou, právně nevynutitelnou spolupráci členských států, opírající se o mechanismy, jako je stanovování směrů, benchmarking, sdílení osvědčených postupů apod.

Dalším limitem využívání otevřené metody koordinace na úrovni Společenství bylo, že se týkala jen oblastí spadajících do kompetencí členských států, například zaměstnanosti, sociální ochrany, vzdělávání a odborné přípravy. I z tohoto důvodu Amsterdamská smlouva představuje symbolický mezník uvozující období, kdy už byla potřeba částečné volnosti v nejrůznějších politických oblastech tak palčivá, že se promítla i do primárního práva.

⁶ Podrobněji k vývoji principu flexibility v průběhu mezivládní konference viz Stubb (2000: 153–174).

BOX 15

Zpráva o Evropské unii známá jako tzv. Tindemansova zpráva (podle belgického ministerského předsedy Leo Tindemansa) byla zveřejněna 29. prosince 1975. Kromě návrhů na posílení postavení Evropského parlamentu a pozice Komise dokument obsahoval také výzvu k vytvoření tzv. dvourychlostní Evropy. Leo Tindemans doporučil jako možné řešení dalšího postupu integrace to, aby se členové Společenství rozdělili na „a) ty státy, které jsou schopny postupovat vpřed, a jsou povinny tak učinit; b) státy, které mají důvody zdržet se dalšího postupu, jež jsou na návrh Komise uznány Radou jako akceptovatelné“. Ve zprávě se dále uvádí, že „to neznamená Evropu à la carte: pokud jde o konečný cíl, jehož má být společně dosaženo, budou všechny země vázány dohodou všech členů, liší se jen časový rozvrh, kdy bude takového úspěchu dosaženo“ (Salmon, Nicoll 1997: 145). Tindemansova zpráva se snažila reagovat na skutečnost, že ES v důsledku rozšíření ztratila svůj homogenní charakter, a současně zahajovala celou řadu nových integračních aktivit. Příkladem může být Wernerův plán týkající se možnosti zavedení měnové unie nebo vytvoření mechanismu Evropské politické spolupráce (EPS).

TINDEMANSOVA ZPRÁVA

Zdroj: Autoři dle Fiala, Pitrová 2009: 104

2.5 FLEXIBILNÍ INTEGRACE POZITIVNÍ CESTOU: POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE

S přijetím Amsterdamské smlouvy členské státy získaly možnost volby, pokud jde o rozsah integrace nebo rychlost přijímání dalších integračních závazků na úrovni konkrétních sekundárněprávních aktů (primárně nařízení, směrnic a rozhodnutí). Tato možnost se materializovala v článku 11 Smlouvy o ES, jímž Amsterdamská smlouva zavedla princip tzv. užší neboli posílené (diferencované, zesílené) spolupráce (enhanced co-operation, Flexibilität, coopération renforcée).

Posílená spolupráce zjednodušeně umožňuje, aby určitá skupina členských států ve vybrané oblasti učinila krok dál a dobrovolně se integrovala víc než ostatní; byla tedy vytvořena pro ty země, které usilují o hlubší integraci a silnější integrační dynamiku, než je aktuální „standard“.

POSTUPNÁ SPECIFIKACE POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE

Smlouva z Nice (2001) upřesnila předpoklady posílené spolupráce a rozšířila možnosti jejího uplatnění. V článku 43 Smlouvy o EU redefinovala bod „týká se alespoň většiny členských států“ na „sdrhuje alespoň osm členských států“. Nově mohla být posílená spolupráce použita v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). Cílem posílené spolupráce v oblasti SZBP byla „ochrana hodnot EU“

a „potvrzení její identity v mezinárodních vztazích“. Smlouva s principem posílené spolupráce počítala při rozhodování o společných mezinárodněpolitických akcích a při přijímání společných postojů, ale zapovídala její použití v otázkách obrany a použití síly (čl. 27a-27e Smlouvy o EU revidované Smlouvou z Nice).⁷

V Lisabonské smlouvě prošla posílená spolupráce změnami s cílem usnadnit její využití zejména v oblasti justice. Zahájení posílené spolupráce je díky Lisabonské smlouvě také teoreticky snazší, například tehdy, pokud by některý členský stát spustil „mechanismus záchranné brzdy“, aby zabránil přijetí legislativního aktu (srov. čl. 82 Smlouvy o fungování EU). Posílená spolupráce může dnes být zavedena ve všech oblastech, ve kterých EU nemá výlučné pravomoci. Musí posilovat integraci, nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou a sociální soudržnost EU a musí se jí účastnit minimálně devět členských států.⁸ O zahájení posílené spolupráce rozhoduje Rada na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.⁹

⁷ O použití posílené spolupráce bylo třeba informovat všechny členské státy. Zahájení posílené spolupráce bylo třeba uvést žádostí k Radě a Komisi a informovat Evropský parlament (článek 27c Smlouvy o EU revidované Smlouvou z Nice). Posílenou spoluprací bylo možné zahájit dodatečně na základě schválení Rady kvalifikovanou většinou (čl. 27e Smlouvy o EU revidované Smlouvou z Nice).

⁸ Ve Smlouvě z Nice byla minimální účast stanovena na osm členských států.

⁹ V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky Rada rozhoduje jednomyslně a Evropský parlament je pouze informován. Své stanovisko předkládá také vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

BOX 16

Posílenou spolupráci definuje článek 11 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou a články 40, 43 a 44 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou. Amsterdamská smlouva ji zavedla pro otázky tzv. prvního pilíře a otázky spjaté se soudnictvím a trestními věcmi. Zároveň členským státům přiznala možnost jejího nouzového zastavení, pokud by se postup rychlejších států dostal do střetu s „důležitými důvody národní politiky“ států pomalejších.

Předpoklady užší spolupráce podle článku 11 Smlouvy o ES:

- netýká se oblastí ve výlučné pravomoci Společenství
- neovlivňuje politiky, akce a programy Společenství
- netýká se občanství Unie a nediskriminuje mezi státními příslušníky členských států
- nepřekračuje pravomoci svěřené Společenství
- nepředstavuje diskriminaci nebo omezení obchodu a nenarušuje podmínky soutěže mezi členskými státy

Předpoklady užší spolupráce podle článku 43 Smlouvy o EU:

- je zaměřena na podporu cílů, ochranu zájmů a ku prospěchu Unie
- respektuje smlouvy a jednotný rámec Unie
- použije se pouze jako poslední prostředek k dosažení cílů
- týká se alespoň většiny členských států
- neohrožuje *acquis communautaire* a ostatní opatření učiněná podle smluv
- neohrožuje kompetence, práva, povinnosti a zájmy členských států nepodílejících se na spolupráci
- je otevřena všem členským státům a dovoluje jim kdykoliv se ke spolupráci připojit, jestliže se podrobí rozhodnutím přijatých v rámci spolupráce
- je v závislosti na příslušné oblasti v souladu s dodatečnými zvláštními kritérii článku 11 Smlouvy o ES a článku 40 Smlouvy o EU (Ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech).

POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE V AMSTERDAMSKÉ SMLouvĚ

Členské státy, které se posílené spolupráce neúčastní, mají možnost se k ní kdykoli připojit.

V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech je možné při zahajování posílené spolupráce uplatnit tzv. urychlovací doložku (bez návrhu Komise a hlasování

v Radě), pokud by hrozilo, že některý členský stát spustí „mechanismus záchranné brzdy“, aby zabránil přijetí standardního legislativního aktu. I zde je však podmínkou, že se posílené spolupráce zúčastní nejméně devět členských států. V oblasti obrany je postup ještě „pružnější“. Tzv. stálou strukturovanou

BOX 17

- Nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2012 ze dne 17. prosince 2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany
- Nařízení Rady (EU) č. 1260/2012 ze dne 17. prosince 2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany, pokud jde o příslušná ustanovení o překladu
- Nařízení Rady (EU) 2016/1103 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství
- Nařízení Rady (EU) 2016/1104 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství
- Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce
- Návrh směrnice Rady, kterou se provádí posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí

PŘÍKLADY POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE

Zdroj: EUR-Lex

spolupráci, týkající se například poskytnutí bojových jednotek určených pro plánované mise vedené v rámci EU, mohou členské státy zavést kvalifikovanou většinou, bez podmínky minimálního počtu členských států.¹⁰

2.6 NEGATIVNÍ CESTA K ČÁSTEČNÉ FLEXIBILITĚ: KONSTRUKTIVNÍ ABSTENCE

Dalším nástrojem flexibility zavedeným Amsterdamskou smlouvou je mechanismus tzv. konstruktivní abstinence. Ten členským státům umožňuje nepodílet se na aktivitách společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), která byla založena na principu jednomyslného hlasování v Radě, ale zároveň neznemožňuje, aby se jich účastnili

ostatní. Státy tedy mají k dispozici „nouzovou brzdu“, která nevytváří tlak na zbytek EU.¹¹

Konstruktivní abstenci mohla použít pouze část států, konkrétně se jednalo o maximálně jednu třetinu jejich vážených hlasů. Pokud byla tato hranice překročena, jednalo se o signál o nedostatečné vůli podpořit společný postup. Projednávání takového návrhu by se následně zastavilo (článek 23 Smlouvy o EU revidované Amsterdamskou smlouvou).

Rada může od Amsterdamské smlouvy v oblasti SZBP hlasovat také kvalifikovanou většinou (QMV), a to v případech, kdy přijímá společné akce (zaujímá společné postoje nebo přijímá jiné rozhodnutí na základě společné strategie) nebo rozhodnutí k provedení společné akce nebo společného postoje. Při hlasování kvalifikovanou většinou platí, že pokud

¹⁰ Humanitární mise nebo mise na udržení míru vyplývající ze společné bezpečnostní a obranné politiky musí Rada schválit jednomyslně (srov. článek 43 Smlouvy o EU).

¹¹ V oblasti SZBP je vyloučeno přijímání standardních legislativních aktů (nařízení, směrnice a rozhodnutí).

BOX 18

- Společná akce Rady 2008/123/SZBP ze dne 4. února 2008 o jmenování zvláštního zástupce Evropské unie v Kosovu

KONSTRUKTIVNÍ ABSTENCE: PŘÍKLAD

Zdroj: EUR-Lex

jeden z členů Rady z důležitých národních zájmů zamýšlí být proti přijetí rozhodnutí, hlasování se nekoná. Rada může následně kvalifikovanou většinou hlasovat, aby rozhodnutí byla postoupena Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí.¹²

KONSTRUKTIVNÍ ABSTENCE PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Mechanismus konstruktivní abstinence byl v Lisabonské smlouvě v zásadě ponechán, došlo pouze k úpravě požadavku počtu zapojených států. K odmítnutí rozhodnutí je nově třeba nejméně jedna třetina členských států představující nejméně jednu třetinu obyvatelstva EU. Nedochozí tedy k vážení hlasů, jako tomu bylo v Amsterdamské smlouvě (článek 31 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou smlouvou).

Rada může stejně jako v případě Amsterdamské smlouvy hlasovat kvalifikovanou většinou. Pro nepřijetí rozhodnutí prostřednictvím hlasování kvalifikovanou většinou platí pravidla stanovená v Amsterdamské smlouvě. Nově je však do procesu zapojen vysoký představitel, který se státem, jenž hodlá hlasovat proti přijetí rozhodnutí, vede konzultace s cílem najít pro něj přijatelné řešení (článek 31 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou smlouvou).

2.7 LIMITY SOUČASNÝCH NÁSTROJŮ ČÁSTEČNÉ FLEXIBILITY

Volnost, kterou členskými státem poskytují prvky flexibilní integrace tak, jak jsou definovány v Amsterdamské smlouvě, Smlouvě z Nice a Lisabonské smlouvě, je na první pohled značná (po Lisabonské smlouvě zvláště v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a obrany), v praxi ale není snadno

dostupná. Mechanismy posílené spolupráce, zejména konstruktivní abstinence, ale i oboustranné flexibility, totiž není snadné aktivovat.

Použití posílené spolupráce zakládací smlouvy limitují řadou podmínek: Je využitelná pouze za předpokladu, že bude zaměřena na podporu cílů EU, bude chránit její zájmy a posilovat proces evropské integrace. Spuštění posílené spolupráce je navíc možné až tehdy, nelze-li jejich cílů dosáhnout v „přiměřené lhůtě“ v EU jako celku. V oblastech, kde je podle Lisabonské smlouvy volnost při zahajování posílené spolupráce větší (justiční spolupráce v trestních věcech, obrana), je obecně zase relativně malá pravděpodobnost, že se daný model kvůli „citlivosti“ příslušných politik použije.

Podmínky konstruktivní abstinence rovněž upřednostňují společné cíle EU před možností, že si členské státy zvolily míru či oblasti, ve kterých se uplatní. Největším problémem současné podoby konstruktivní abstinence je ale její složitost. I proto na rozdíl od posílené spolupráce byla použita jen jednou, v roce 2008, kdy se Kypr rozhodl neúčastnit hlasování o společné akci, která jmenovala Pietera Feitha zvláštním zástupcem pro Kosovo a o ustavení mise policejních a soudních expertů (van Eekele, Kurpas 2008: 10).

Členské státy tedy dnes teoreticky mohou zablokovat jakékoli řešení (konkrétní legislativní návrh), ale tato možnost v praxi nefunguje. Argument, že stávající nástroje státům dávají dostatečné možnosti kontroly, nebere v úvahu ani specifický charakter fungování Rady, jež členské státy na úrovni EU reprezentuje (srov. Hayes-Renshaw, Wallace 2006: 4-7), ani skutečnost, že v Radě se zpravidla rozhoduje kvalifikovanou většinou. Nehledě na fakt, že Rada jako celek má tendenci rozhodování v EU spíše neblokovat (srov. Hayes-Renshaw, Wallace 2006: 56; Franchino 2007).

¹² Kvalifikovaná většina pro přijetí rozhodnutí byla Amsterdamskou smlouvou stanovena na 62 hlasů odevzdaných alespoň deseti členy Rady. Hlasování QMV se nevztahovalo na rozhodnutí, která mají vojenský nebo obranný dopad.

To, že členské státy v Radě (a Rada jako instituce) nejsou z různých důvodů s to působit vůči Komisi jako protiváha, znamená, že EU přichází o důležitý korektiv svého rozhodování, a institucionálních možností, jimiž disponuje, tedy nemá důvod využívat uměřeně.

2.8 CÍL: PLURALITNÍ INTEGRACE

Skutečně flexibilní způsob integrace, který zajistí, aby bruselské centrum nestálo vůči členským státům v asymetricky silnějším postavení, se v zásadě může inspirovat jak logikou posílené spolupráce (členské státy iniciují spolupráci mezi sebou), tak logikou konstruktivní abstinence (státy pracují na společných řešeních, mohou se však rozhodovat, kdy pro ně nemají smysl, aniž by tím ohrožovaly dosažení kompromisu mezi ostatními členskými státy). Výhodou konstruktivní abstinence je příznačně *konstruktivní* směr jejího působení: společné řešení se členským státům nabízí jako první, což je přehlednější a jednodušší varianta, v neposlední řadě i relativně přijatelnější pro zastánce dosavadního způsobu evropské integrace.

V případech, kdy by nebylo možné využít ani jednoho z uvedených postupů, měly by státy rovněž mít reálnou možnost vyvinout tlak na uplatnění oboustranné flexibility ve smyslu navrácení části výlučných pravomocí zpět na národní úroveň.

Ideálním cílem, k němuž by Evropa měla směřovat, je proto další evoluční stadium flexibilní integrace. Nejbližší revize zakládacích smluv by měla definovat takovou podobu flexibilní integrace, jež bude svobodná, inkluzivní a v praxi běžně dosažitelná (ne jako stávající aranžmá konstruktivní abstinence a oboustranné flexibility), a bude tedy lépe splňovat požadavky politického pluralismu.

V případě pluralitní integrace by členské státy v rámci EU mohly svobodně (či přesněji: snadněji než za stávající situace) uzavírat krátkodobá i dlouhodobá spojení, která by je nijak nediskvalifikovala ze spolupráce s jinou skupinou států v jiné oblasti. Státy by tak dosáhly naplnění pluralitních svobod, protože by získaly skutečnou volnost v cílech dohod, které mezi sebou uzavřou, i v metodách jejich naplňování.

Takový model spolupráce by byl z definice nejen svobodnější, ale i robustnější, a proto odolnější vůči vnějším šokům (příklad: kontrola nad vlastní měnou, která přispívá k lepší reakci na ekonomické cykly) i méně náchylné ke krizím vyplývajícím z vnitřních tlaků (příklad: vyjednaná neúčast na kontroverzní politice ubírá potenciál domácím protestním stranám). Nehledě na to, že přirozená míra specializace a rozdílnosti jak známo přispívá k odolnosti a obohacuje jakýkoli postupně se vyvíjející systém.



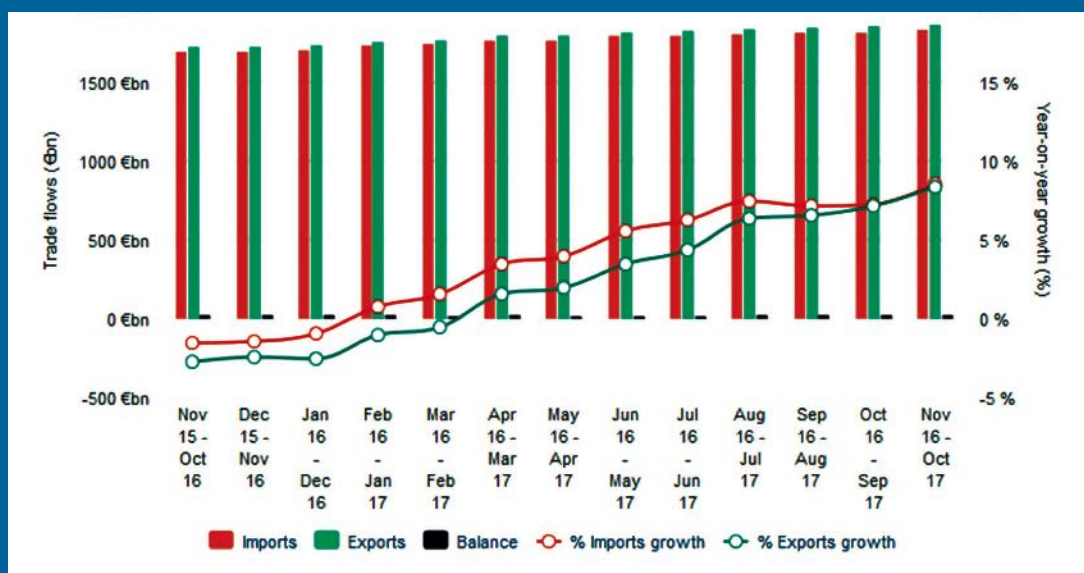
CO JE DOBRÉ ZACHOVAT

Evropská společenství kdysi vznikla proto, aby odbourávala překážky v Evropě. Tento cíl se v řadě oblastí daří naplňovat i dnes. Navzdory svým slabým stránkám v oblasti suverenity a demokratické kontroly evropská integrace přinesla podstatné zlepšení praktické spolupráce. Na následujících stránkách uvádíme pozitivní příklady, kterými je možné se inspirovat při uvažování, na jaké priority by se budoucí EU měla zaměřit.

3.1 FUNKČNÍ SPOLEČNÝ TRH, CELNÍ UNIE A VNĚJŠÍ OBCHODNÍ POLITIKA

Největší úspěch projektu evropské integrace je jednoznačně společný (též vnitřní či jednotný) trh. Žádná z budoucích reforem EU nesmí tento společný základ ohrozit. Účast na společném trhu je pro všechny členské státy výhodná. V rámci společného trhu se realizují tzv. čtyři svobody EU – volný pohyb

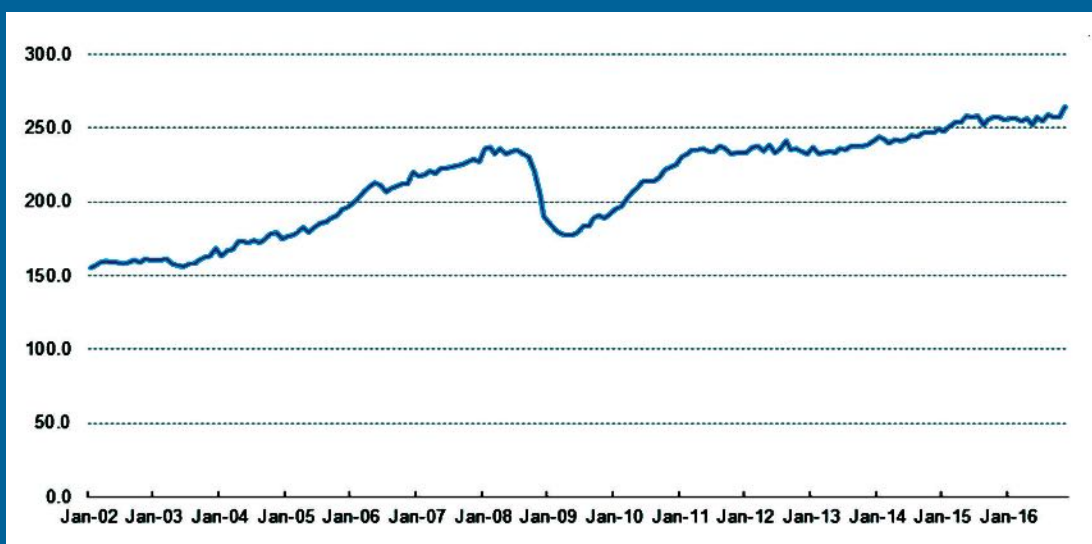
GRAF 6



RŮST OBCHODU SE ZBOŽÍM EU / SVĚT, LISTOPAD 2015 – ŘÍJEN 2017

Zdroj: European Commission 2017

GRAF 7



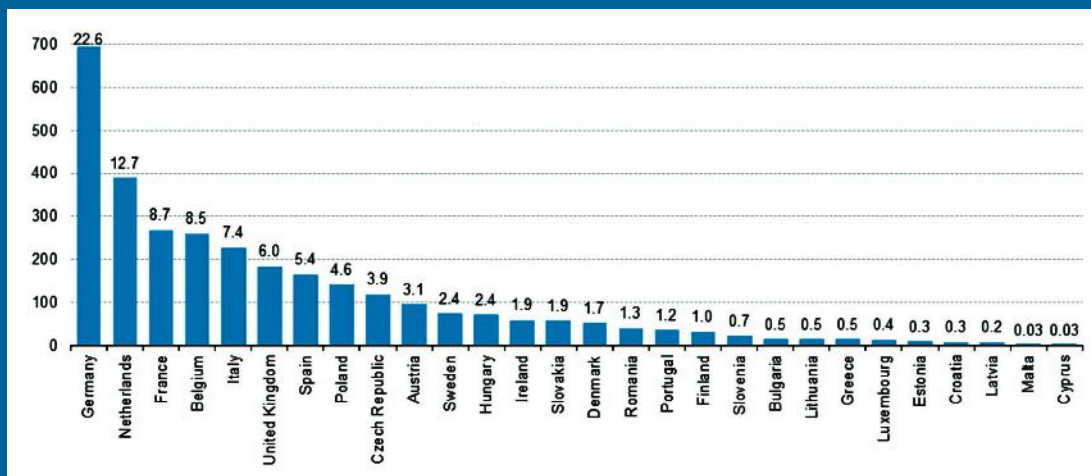
RŮST VNITŘNÍHO OBCHODU V RÁMCI EU, 2002-2016

TAB. 9

	2003	2009	2015	Průměrný roční růst (%)
Belgie	51	65	101	6
Bulharsko	2	4	8	11
Česká republika	5	12	24	13
Dánsko	17	22	33	6
Německo	231	300	505	7
Estonsko	1	2	3	12
Irsko	31	32	52	4
Řecko	4	7	12	9
Španělsko	34	49	89	8
Francie	115	130	118	4
Chorvatsko	2	3	4	7
Itálie	97	121	187	6
Kypr	0	0	1	14
Lotyšsko	1	2	3	17
Litva	2	4	9	12
Lucembursko	1	2	2	6
Maďarsko	6	12	17	9
Malta	1	1	1	2
Nizozemsko	51	80	125	8
Rakousko	20	27	41	6
Polsko	8	20	37	13
Portugalsko	5	8	14	8
Rumunsko	4	7	14	12
Slovinsko	3	4	7	9
Slovensko	3	6	10	12
Finsko	19	20	22	1
Švédsko	37	39	52	3
Velká Británie	110	114	230	6

PODÍL EXPORTU EVROPSKÝCH ZEMÍ DO JINÝCH EKONOMIK V RÁMCI EU (VÝVOJ)

GRAF 8



PODÍL EXPORTU EVROPSKÝCH ZEMÍ DO JINÝCH EKONOMIK V RÁMCI EU (2015)

Zdroj obrázků: Eurostat 2017

zboží, služeb, osob a kapitálu, které plošně násobí potenciál členských států EU a přinášejí jim rozvoj.

V rámci evropské integrace je společný trh nejen prostorem pro aplikaci těchto čtyř klíčových principů, ale také mimořádně komplexním systémem vzájemně

provázaných pravidel a politik. Oblast trhu zahrnuje jak společné politiky (dopravní, zemědělskou atp.), tak sekundární, navazující aktivity (např. regionální politiku). Evropské ekonomiky jsou navzájem vysoce integrované, míra vzájemného obchodu uvnitř EU v čase roste.¹³

TAB. 10

Stupeň	Definice
Zóna volného obchodu	Zrušení všech tarifních i kvantitativních obchodních omezení mezi dvěma a více státy, přičemž každý stát si zachovává vlastní celní předpisy a kvóty ve vztahu k jiným zemím (Příklad: EFTA)
Celní unie	Rozšíření zóny volného obchodu o společný celní sazebník vůči třetím zemím (Příklad: Benelux)
Společný trh	Rozšíření volného pohybu zboží o volný pohyb dalších hospodářských faktorů – osob, služeb a kapitálu; společný trh je zpravidla chráněn společnými pravidly hospodářské soutěže
Měnová unie	Společný trh doplněný o společnou měnu, zahrnující jednotný měnový systém a centrální banku
Hospodářská unie	Plná integrace členských států v nadnárodních orgánech odpovědných za vytváření společné hospodářské politiky včetně existence jednotného daňového systému

STUPNĚ EKONOMICKÉ INTEGRACE

Zdroj: Tichý aj. 2006: 396–397¹³

¹³ K jednotlivým kategoriím (preferenční obchodní vztahy, zóna volného obchodu a celní unie) včetně výpočtů a grafického znázornění rozdílů v obchodní výměně a potenciálu srov. např. Moore (2001b: 52-77).

BOX 19

V dlouhém období mezi lety 1957-1993 se Evropské společenství na budování společného trhu soustředilo jako na svůj primární, téměř výhradní cíl. Státy vesměs směřovaly k modelu vysoce provázaného společného trhu (oponentní, nakonec neúspěšný návrh předkládalo Spojené království, které namísto toho prosazovalo vytvoření celoevropské zóny volného obchodu.)

Budování společného trhu mělo být podle Smlouvy o EHS dokončeno po uplynutí dvanáctiletého přechodného období (k 1. lednu 1970), vnitřně rozčleněného do tří čtyřletých fází. Státům se zpočátku dařilo tento plán naplňovat, Rada 12. května 1960 na návrh Komise dokonce odsouhlasila rychlejší odbourávání vnitřních omezení a úpravu vnějších dovozních tarifů (George 1996: 196). Členské státy se však nedokázaly jednomyslně shodnout na přechodu do třetí fáze, a tedy na zahájení hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, které mělo vést ke snazšímu přijímání potřebných opatření. Proto zůstal společný trh nedokončen a tento stav formálně přetrval až do roku 1993 (a vlivem určitých omezení prakticky ještě déle).

V 70. letech se evropské státy potýkaly s ekonomickými problémy (tzv. „euroskleróza“, Swann 1996: 38), jako byly ropné krize, měnová nestabilita, nárůst nezaměstnanosti, rostoucí konkurence Spojených států a Japonska a propad obchodní bilance. V období 70. a 80. let se proto členské státy i instituce ES soustředily na otázku finanční stabilizace a institucionální reformy. Komise například ještě v roce 1991 konstatovala, že bylo splněno pouze 60 % položek Bílé knihy o vnitřním trhu (Vanthoor 1999: 144) a že aktuálně platné datum dokončení společného trhu (31. prosinec 1992) nebude možné dodržet.

Ekonomické těžkosti Společenství provázely i vnitřní spory týkající se fungování evropských institucí a další integrace členských států. Atmosféru komplikovaly rostoucí nároky společné zemědělské politiky a destabilizace spojená s teritoriálním rozšířením o Spojené království, Irsko a Dánsko (McAllister 1997: 127–161; Swann 1996: 38–46), v britském případě posílená o tzv. britský problém, tj. spor ohledně výše příspěvků do rozpočtu ES, který se táhl 11 let. Rozšiřování Společenství byla obecně jedním z faktorů, který pokrok v dokončování společného trhu komplikoval. Po rozšíření ES o Spojené království, Dánsko a Irsko se podařilo obnovit výchozí stav (celní unii) až v roce 1977. Po přijetí Řecka, Španělska a Portugalska se situace opakovala, plnohodnotná celní unie začala fungovat až na začátku 90. let.

BUDOVÁNÍ SPOLEČNÉHO TRHU

Počáteční motivací k ekonomické integraci bylo rozvíjející se hospodářství v západní Evropě, předpokládaná rostoucí produkce průmyslového zboží a zemědělských plodin, stejně jako snížení cen a postupné zlepšování produktivity práce. Členské státy se soustředily na multiplikační efekty zamýšleného odstranění obchodních bariér a dalších omezení v takto rozsáhlém obchodním prostoru.

Sekundárně se Společenství muselo vyrovnat s problémem odlišnosti průmyslově a agrárně orientovaných států (právě sem spadají počátky budování společné zemědělské politiky). Relativně nižší stupeň hospodářské integrace (tj. pouhá celní unie nebo zóna volného obchodu) by státům s různou

podobou ekonomiky neposkytoval takovou míru všeobecných výhod jako model postupného budování společného trhu. To platí dodnes.

Pokud jde o vnější obchodní politiku, členské státy EU dnes vyjednávají obchodní dohody s třetími stranami pouze prostřednictvím EU. Jednání o obchodních dohodách probíhají v podle článku 218 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tento všeobecně výhodný stav členským státům poskytuje užitečný nástroj pro tvorbu zdravého, diverzifikovaného obchodního portfolia. S pomocí EU je navíc s partnery možné dojednat lepší obchodní podmínky než při bilaterálních jednáních.

BOX 20

Obchodní smlouvy se liší podle svého obsahu:

- Dohody o hospodářském partnerství – podporují rozvoj obchodních partnerů z afrických, karibských a tichomořských zemí
- Dohody o volném obchodu – umožňují vzájemné otevření trhu s rozvinutými zeměmi a rozvíjejícími se ekonomikami udělením preferenčního přístupu na trhy
- Dohody o přidružení – posilují širší politické dohody

EU rovněž uzavírá nepreferenční obchodní dohody v rámci širších úmluv, jako jsou dohody o partnerství a spolupráci.

Nejvýznamnější obchodní dohody (schválené i projednáváné)

- CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement)
 - Komplexní hospodářská a obchodní dohoda je novou obchodní dohodou mezi EU a Kanadou, která dne 21. září 2017 vstoupila prozatímně v platnost. Má za cíl propojit Kanadu a EU, usnadnit export zboží a služeb.
 - Měla by přinést nárůst obchodní výměny mezi EU a Kanadou až o 20 %.
- TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership)
 - Obchodní a investiční dohoda s USA. Cílem je umožnění přístupu amerických firem do EU; snížení byrokracie, s níž se firmy při vývozu potýkají stanovením nových pravidel pro usnadnění exportu, dovozu a investic.
 - Vlády členských států v roce 2013 daly Komisi mandát k vyjednávání – prozatím proběhlo 10 kol vyjednávání.
- EU-MERCOSUR
 - EU vyjednává obchodní dohodu se čtyřmi zakládajícími státy Mercosur – Argentina, Brazílie, Paraguay a Uruguay v rámci širší dohody o přidružení mezi oběma regiony. Cílem je podpora vývozu a dovozu.
- EU-Japonsko
 - Dohoda o hospodářském partnerství odstraňuje převážnou většinu cel v hodnotě 1 miliardy eur, jež každoročně platí společnosti v EU vyvážející do Japonska, a řadu dlouhodobých regulačních překážek.
 - Dohoda otevírá japonský trh čítající 127 milionů spotřebitelů klíčovému zemědělskému vývozu z EU a rozšiřuje exportní příležitosti EU v řadě dalších odvětví.
 - 8. prosince 2017 byla jednání ukončena a po právních procesech a překladu může Komise dohodu předložit ke schválení Evropskému parlamentu a členským státům EU.
- TiSA (Trade in Services Agreement)
 - Dohoda o obchodu se službami je obchodní dohodou, která je projednávána 23 členy WTO – včetně EU a je otevřena dalším členům WTO. Zúčastněné země tvoří 70 % světového obchodu se službami.
 - TiSA se zaměřuje na otevírání trhů a zlepšování pravidel v oblasti licencí, finančních služeb, telekomunikací, elektronického obchodu, námořní dopravy apod.
 - Rozhovory začaly formálně v březnu 2013, prozatím proběhlo 22 kol jednání

OBCHODNÍ DOHODY

3.2 SPOLEČNÝ ROZPOČET PRO SPOLEČNÉ PROJEKTY

Rozpočet EU je navzdory běžně sdíleným představám relativně malý (1 % HDP) a povinně vyrovnaný. Jeho příjmová stránka se odvíjí od hospodářského výkonu jednotlivých členských států. To lze označit za férové, dlouhodobě udržitelné řešení, které je zcela v souladu s principem flexibilní integrace. Naopak je třeba odmítnout snahy o zavedení tzv. nových vlastních zdrojů, jako jsou energetické daně, podíl na dani z finančních transakcí atd.

Po Lisabonské smlouvě je roční rozpočet EU předmětem dohody mezi Radou a Evropským parlamentem. Návrh rozpočtu předkládá Komise a Evropský parlament nerozhoduje pouze o nepovinných výdajích. Postup přijímání rozpočtu je stanoven v článku 314 Smlouvy o fungování EU.

Výdaje jsou v ročním rozpočtu EU rozděleny na závazky a platby. Závazky zahrnují celkovou výši právních závazků, jež je možné v daném rozpočtovém roce podepsat. Platby zahrnují výdaje, které jsou splatné v daném roce a které vyplývají z právních závazků.

Výdajová stránka rozpočtu stojí na koncepci víceletých finančních rámců definujících výdajové stropy. Tu však nelze chápat rigidně: Stropy se nesmějí stát překážkou pro krátkodobé přehodnocení priorit v případě mimořádných situací (např. pomoc v případě živelných katastrof nebo válečných konfliktů, stabilizace v sousedství EU apod.).

Debata o restrukturalizaci rozpočtu EU se může stát katalyzátorem reformy těch politik, které příliš nepřispívají k efektivitě EU. Většinu evropského rozpočtu dnes například spotřebuje společná zemědělská politika a politika soudržnosti

TAB. 11

Dávky a ostatní poplatky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem	133 300 000
Cla a ostatní poplatky	20 374 000 000
Zdroje z DPH	16 620 148 350
Zdroje z HND	78 356 340 114
Celkem	115 483 788 464

VLASTNÍ PŘÍJMY EU V ROCE 2017

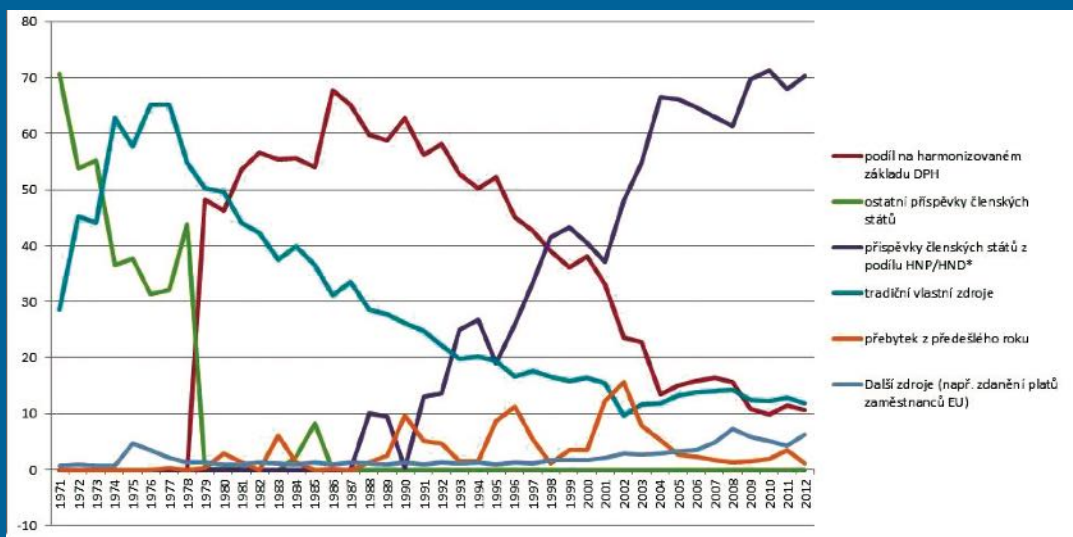
TAB. 12

Přebytky salda a opravy	6 404 529 791
Příjmy osob pracujících v orgánech a jiných institucích Unie	1 490 262 072
Příjmy ze správní činnosti orgánů	70 200 866
Příspěvky a náhrady v souvislosti s dohodami a programy Unie	60 000 000
Úroky z prodlení a pokuty	3 230 000 000
Vypůjčení a úvěrové operace	6 928 960
Různé příjmy	25 001 000
Celkem	11 286 922 689

DALŠÍ PŘÍJMY EU V ROCE 2017

Zdroj: EUR-Lex 2018

GRAF 9



VÝVOJ PŘÍJMŮ EU 1970–2012 V PROCENTUÁLNÍM VYJÁDŘENÍ

Zdroj: Evropská komise

BOX 21

1. Rada a Evropský parlament rozhodují jako rovnocenné subjekty. Rada nejdříve přijme postoj k návrhu ročního rozpočtu EU. Evropský parlament může poté přijmout změny postoje Rady. Pokud se názory Rady a Parlamentu rozcházejí, je svolán dohodovací výbor, který do tří týdnů nalezne kompromis.
2. Po dosažení dohody mají Rada a Evropský parlament čtrnáct dní na to, aby návrh formálně schválili.
3. Pokud Rada a Evropský parlament dohody nedosáhnou, musí Komise předložit nový návrh ročního rozpočtu.
4. Není-li roční rozpočet přijat ani na začátku roku, na který se vztahuje, použije se systém prozatímních dvanáctin. To znamená, že každý měsíc může být na kteroukoli kapitolu rozpočtu vynaložena nejvýše jedna dvanáctina rozpočtových prostředků pro předcházející rok nebo návrhu rozpočtu předloženého Komisí, podle toho, která částka je nižší.

Struktura příjmů rozpočtu EU (EC 2017) zahrnuje „vlastní zdroje“ (tj. tradiční vlastní zdroje, jimiž jsou především cla a zemědělské dávky, dále vlastní zdroje založené na dani z přidané hodnoty a vlastní zdroje založené na hrubém národním důchodu, z nichž se hradí výdaje, které nejsou financovány z ostatních druhů příjmů) a „jiné zdroje“, jako jsou například daně z platů úředníků EU, příspěvky třetích zemí na některé programy či pokuty.

SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTU EU

(prostřednictvím tzv. strukturálních a investičních fondů), ty však mohou částečně ustoupit ve prospěch oblastí, které budou členské státy aktuálně považovat za palčivé či prioritní.

Při revizi stávajících priorit je nutno zohledňovat dva základní principy: Za prvé, redistribuce prostředků musí být za všech okolností v souladu s potřebami členských států a jejich občanů, což v současnosti není

BOX 22

Víceletý finanční rámec je na základě Lisabonské smlouvy (viz článek 312 Smlouvy o fungování Evropské unie) právně závazným aktem, který na dobu nejméně pěti (v praxi sedmi) let definuje limity příjmů a výdajů EU pro jednotlivé roky.

Obecně vhodné nastavení základních parametrů rozpočtu EU však neznamená, že by členské státy neměly vést stálou debatu o tom, co a proč má být z unijních peněz financováno. Potřebuje skutečně EU kromě institucí vyjmenovaných v zakládacích smlouvách desítky podpůrných agentur? Nebylo by možné snížit počty jejich zaměstnanců?

VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC**BOX 23**

Agentury slouží EU k provádění politik EU a přispívají k rozvoji spolupráce mezi orgány EU a členskými zeměmi. Jsou to samostatné právní subjekty a jsou zřízeny buď na dobu určitou, nebo neurčitou.

Příklady:

- Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO)
- Agentura Evropské unie pro železnice (ERA)
- Evropský policejní úřad (Europol)
- Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA)
- Evropský institut pro rovnost žen a mužů (EIGE)
- Evropská agentura pro kontrolu rybolovu (EFCA)
- Evropská agentura pro chemické látky (ECHA)
- Evropská agentura pro životní prostředí (EEA)
- European Asylum Support Office (EASO)
- Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA)

AGENTURY EU

Zdroj: Europa 2017

vždy pravidlem (neboť například základní priority pro financování projektů ze strukturálních a investičních fondů jsou definovány na úrovni EU). Za druhé, společných unijních projektů musí být méně než dnes, ale ty, které se osvědčily a mají smysl (například tzv. transevropské sítě), musejí být s to čerpat prostředky rychleji a snáze.

3.3 SCHENGEN V SOULADU S PRAVIDLY, VNITŘNÍ A VNĚJŠÍ SPOLUPRÁCE

Takzvaný Schengen patří mezi největší úspěchy evropské spolupráce; možnost pohybu v rámci prostoru bez vnitřních hranic je jedním z nejvýraznějších symbolů EU. Navíc vznikl mimo rámec někdejšího Evropského společenství a byl do něj začleněn až později, v zásadě v souladu

s principem flexibilní spolupráce. Schengenská dohoda byla v porovnání s předchozími mezistátními dohodami kvalitativně mnohem výraznějším krokem přispívajícím k volnému pohybu zboží a osob.

Schengen nicméně od počátku souvisel i s bezpečnostními otázkami, neboť s postupným otevíráním vnitřních hranic a rušením kontrol vzrůstal tlak na zajištění bezpečnosti vnější hranice schengenského prostoru. Vyjasňování těchto otázek bylo a dodnes je považováno za laboratoř koordinace evropských zemí v oblastech justice a vnitra, které jsou mnohem citlivější než oblast hospodářské spolupráce (Boer 1997: 390).

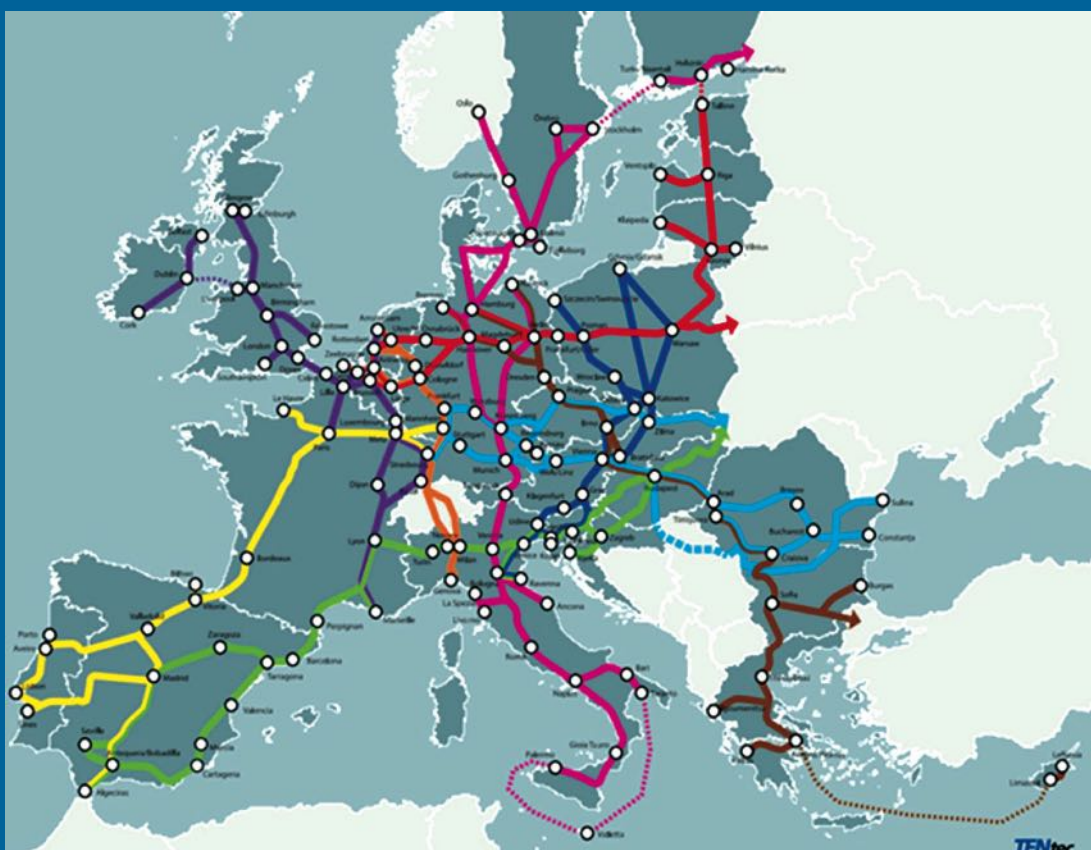
Povaha otázek vnitřní bezpečnosti způsobila, že státy sdružené v schengenském systému velmi opatrně sledovaly, jak jednají ostatní strany. Dlouhou dobu také nebylo zcela jasné, zda se všem stranám bude dlouhodobě dařit plnit pravidla, ke kterým se zavázaly. Příkladem zemí, které vzbuzovaly pochyby, bylo Nizozemsko (se svou liberálnější, např. drogovou

politikou) nebo Řecko (známé pomalejší implementací společně přijatých pravidel, Fries 1998: 281).

Schengenský systém v sobě od počátku nesl napětí mezi dvěma přístupy k volnému pohybu osob – zda se má právo volného pohybu vztahovat jen na občany signatářských států, nebo na všechny osoby, které se pohybují na společném trhu. Pokud by se právo volného pohybu vztahovalo na všechny, umožnilo by to zcela zrušit kontrolu pohybu osob a ponechat vnitřní hranice v schengenském prostoru pouze symbolicky. V opačném případě by bylo nutné zajistit monitorování občanů třetích států (vstup cizince do jedné ze zemí schengenského systému by automaticky nezakládá právo na vstup do zemí ostatních). Namísto zrušení hraničních kontrol by tedy fakticky došlo pouze k jejich usnadnění (Fries 1998: 283).

Je třeba zachovat původní myšlenku schengenského systému: musí zajišťovat svobodu legálního pohybu prioritně pro občany členských států, přičemž pravidla udělování víz a azylu musejí zůstat v jejich

MAPA 3



DEVĚT KORIDORŮ TEN-T

Zdroj: EC 2017

kompetenci. To však samozřejmě nevylučuje možnost spolupráce na ochraně vnějších hranic, koordinaci bezpečnostních služeb nebo sdílení informací mezi policejními silami.

3.4 PROSPĚŠNÉ EVROPSKÉ POLITIKY

Politiky, které se dosud ukázaly jako užitečné pro spolupráci mezi členskými státy, je rozumné zachovat a rozvíjet je i do budoucna. Obecně jde především o budování sítí, ať už ve fyzické nebo symbolické rovině, protože právě ty usnadňují aplikaci čtyř svobod, násobí výhody společného trhu a urychlují komunikaci mezi státy, z čehož profitují všichni. Příklady jsou spolupráce ve vědě a výzkumu, v kultuře nebo třeba při výstavbě dopravní, energetické nebo telekomunikační infrastruktury (tzv. transevropských sítí).

VĚDA A VÝZKUM

EU je původcem téměř třetiny vědecké a technologické produkce na světě. V roce 2008 zřídila Evropský inovační a technologický institut, jehož cílem je propojování tzv. znalostního trojúhelníku (vysokoškolské vzdělávání, výzkum, podnikání). Vědu a výzkum podporují rámcové programy; aktuální program Horizont 2020 disponuje 80 miliardami eur. Jeho cílem je posílit postavení EU v oblasti vědy, posílit vedoucí postavení průmyslu v oblasti inovací a řešit závažné otázky dnešní společnosti, jako jsou změna klimatu, udržitelná doprava, energie z obnovitelných zdrojů, nezávadnost potravin a zajištění jejich dostatku či stárnutí populace.

S oblastí vědy a výzkumu úzce souvisí také podpora vzdělání a programy pro výměny a stáže.

Nezanedbatelnou součástí programu Horizont 2020 s rozpočtem 6,2 miliard eur je akce „Marie Skłodowska-Curie“, jejímž cílem je podpořit lidské zdroje, mobilitu, další vzdělávání a profesní růst výzkumných pracovníků. Další známý program je např. Erasmus+, který podporuje studium, odbornou přípravu, získávání pracovních zkušeností nebo dobrovolnictví v zahraničí.

DOPRAVA

Hlavním cílem dopravní politiky EU je propojení členských států integrovanými sítěmi využívajícími silniční, železniční, vodní i letecké trasy. Kromě toho zasahuje i do oblastí, jako je změna klimatu, práva cestujících, čistota paliv nebo snižování celní byrokracie v přístavech. Evropská dopravní politika za posledních 20 let dosáhla dobrých výsledků, například v oblasti zvýšení bezpečnosti, zlepšení pracovní doby pro zaměstnance, nárůstu možností přepravy pro cestující i pro firmy, snížení znečištění a prosazování šetrnějších postupů.

Klíčovou iniciativu v dopravní politice představují transevropské dopravní sítě (TEN-T). Jde o síť silničních a železničních koridorů, mezinárodních letišť a vodních cest v EU. Transevropskou dopravní síť od roku 2014 tvoří devět postupně budovaných koridorů tzv. hlavní dopravní sítě (viz mapu), definovaných s ohledem na prioritu dostupnosti podpory přeshraničního spojení. Pracovní plány jedenácti evropských koordinátorů byly schváleny v červnu 2015 a tvoří základ pro aktivity až do roku 2030. V období 2014–2020 by v rámci TEN-T mělo dojít ke ztrojnásobení investic do dopravy až na 26 miliard eur.

BOX 24

- Tři tzv. železniční balíky, kterými začala postupná liberalizace vnitrostátních železničních trhů,
- Právní předpisy v silniční a námořní kaboťáži (tzn. přepravě zboží nebo cestujících mezi dvěma místy v jedné zemi přepravcem registrovaným v jiné zemi)
- Dva legislativní balíky z oblasti letecké dopravy (tzv. Jednotné evropské nebe), jejichž cílem je vytvořit evropský vzdušný prostor, který se řídí souborem společných předpisů.

KLÍČOVÁ DOPRAVNÍ LEGISLATIVA

EU vyvíjí tlak na postupnou harmonizaci dopravy. V rámci projektu Jednotného evropského nebe (Single European Sky, SES) v současnosti probíhají snahy o implementaci rozšiřujících balíků (SES II z roku 2009 a SES II+ z roku 2013), jež směřují ke ztrojnásobení kapacity vzdušného prostoru, snížení nákladů na uspořádání letového prostoru na polovinu, desetinásobnému zvýšení bezpečnosti a omezení dopadu letectví na životní prostředí. Probíhají i snahy o uzavírání dohod s třetími zeměmi (např. dohoda Open Sky mezi EU a USA z roku 2017). Obdobné snahy probíhají i v segmentu železniční dopravy (směrnice o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru přijatá v roce 2012) i silniční přepravy.

ENERGETIKA

Byť zatím nelze hovořit o skutečně jednotné energetické politice, smyslem evropské politiky v této oblasti je snižování cen energií, posilování konkurenceschopnosti a zvyšování ohledu na životní prostředí. Liberalizace společného trhu s energiemi byla od počátku závislá na přístupu třetích stran (TPA), resp. na sdílení sítí. Firmy zpočátku nebyly příliš ochotny sdílet své rozvodové sítě s konkurencí. Komise proto navrhla dvoufázový postup liberalizace.

Následně byly vypracovány tři liberalizační balíky přijaté v letech 1996-1998, 2004 a 2009 (Buchan 2009: 20).

Oblast energetiky je úzce navázána na oblast transevropských sítí. Rozděluje se do devíti hlavních směrů, které se soustředí na propojení izolovaných regionů s celoevropským trhem s plynem, ropu a elektřinou. Konečným cílem EU v této oblasti je vybudovat celoevropský trh s energiemi, který by byl co možná nejvýhodnější a nejbezpečnější pro všechny účastníky. Energetická politika je taktéž provázána s klimatickými závazky a iniciativami.

TELEKOMUNIKACE

Oblast telekomunikací spadá pod politiku jednotného digitálního trhu. Ta se soustředí na to, aby ekonomika i společnost co nejvíce profitovaly z výhod digitálních technologií. Plně funkční digitální trh by mohl do evropských ekonomik přinést až 415 miliard eur ročně navíc. Mezi úspěchy EU v této oblasti patří zrušení poplatků za roaming, přeshraniční přenositelnost on-line obsahu a dohoda o uvolnění elektronického obchodování na základě ukončení neopodstatněného zeměpisného blokování.



CO JE TŘEBA ZMĚNIT

Pokud se dnešní EU explicitně přihlásí k principu flexibility, akceptuje tak svou rozmanitost (což by měla už vzhledem ke svému mottu) a automaticky přestane mezi členskými státy vytvářet nové konfliktní linie. Začne tedy opět primárně sloužit jako prostor pro vyjednávání a koordinaci pozic členských států. Aby si EU zachovala smysl a nezačala více škodit než sloužit, je nutné zásadně přehodnotit podstatnou část její praxe a v některých oblastech se vrátit o krok zpět. Jako klíčové se jeví oblasti složitého vládnutí, nešťastně nastavených kompetencí nebo tlaku na nepatřičnou integraci.

4.1 NEPŘEHLEDNÁ LEGISLATIVA A SLOŽITÉ VLÁDNUTÍ

Jedním z palčivých problémů EU je zahlcenost legislativou, která je navíc pro politické aktéry (a tím spíš pro občany) velmi nepřehledná. Daný problém navíc zesiluje fakt, že se sekundárněprávní legislativa (nařízení, směrnice, rozhodnutí) přijímá postupy, které nominálně ctí zásady flexibilní integrace, ale v praxi posilují charakter EU jako stále užší unie, a to i po Lisabonské smlouvě.

Lisabonská smlouva zrušila tzv. maastrichtský chrám, tedy rozdělení agendy EU na supranacionální (nadnárodní) a intergovernmentální (mezivládní). Zároveň poprvé v historii explicitně rozdělila pravomoci mezi EU na jedné straně a její členské státy na straně druhé (srov. hlava I Smlouvy o fungování EU). Problematická je nicméně „prostřední“ kategorie tzv. sdílených pravomocí, protože i ta fakticky představuje výlučné pravomoci EU. Dokument sice zavedl tzv. oboustrannou flexibilitu (čl. 241 Smlouvy o fungování EU), jež umožňuje rozšíření i redukci

výlučných pravomocí EU, či tzv. evropskou lidovou iniciativu (nařízení č. 211/2011), na jejímž základě může 1 mil. občanů EU vyzvat Komisi, aby předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je nezbytné přijetí právního aktu, v obou případech jde ale o relativně obtížně realizovatelné procedury.

PROBLÉM SPOLUROZHODOVÁNÍ

Smyslem procedury spolurozhodování, zavedené do primárního práva EU maastrichtskou Smlouvou o EU, bylo do přijímání unijní legislativy zapojit Evropský parlament, jedinou přímo volenou instituci EU, a posílit debatu o jednotlivých návrzích – i s tím rizikem, že celý proces potrvá déle než dosavadní procedura spolupráce (Tsebelis, Garrett 1997). Spolurozhodování nicméně není jedinou, dokonce ani majoritní cestou, již lze v EU dosáhnout přijetí legislativní normy (viz problémy tzv. komitologie níže). Navíc je samotná procedura v primárním právu vymezena tak, aby umožňovala relativně bezproblematické přizpůsobení podmínkám nebo potřebám zainteresovaných institucí.

Klíčové – krom faktu, že v Radě se při spolurozhodování rozhoduje kvalifikovanou většinou, a členské státy tak nejsou s to samy individuálně zablokovat přijetí legislativy – je to, že do završení prvního čtení v Evropském parlamentu a Radě není žádná z institucí (v primárním právu) vázána stanovenými lhůtami. Spolurozhodování přitom může probíhat právě a jen v rámci jediného čtení. Z praktického hlediska to má dva zásadní důsledky:

- zainteresované instituce vycházejí z vlastních jednacích řádů, jež (především) v závislosti

na změnách primárního práva revidují (srov. Benčová 2007);

- zainteresované instituce disponují možností příslušný legislativní proces výrazně zkrátit (srov. Společné prohlášení o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování 2007).

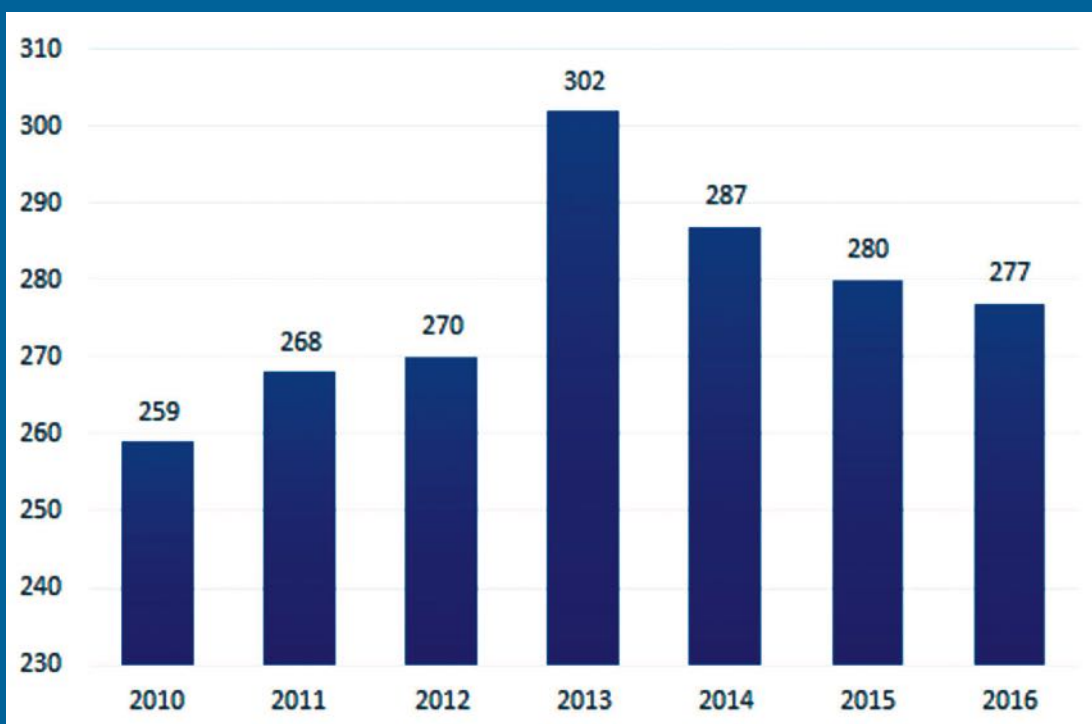
Zvláště druhý z důsledků se v praxi projevuje často. Standardní posloupnost (návrh Komise, první čtení Evropského parlamentu, první čtení Rady, druhé čtení v obou institucích, případné dohodovací řízení, schválení aktu a jeho uveřejnění v Úředním věstníku EU) je sice formálně zachována, reprezentanti Evropského parlamentu ovšem zpravidla neformálně usilují o to, aby s Radou dosáhli kompromisu již v prvním čtení. Za tím účelem urychlují předložení návrhu příslušné zprávy. Na jeho bázi pak vedou jednání nejen se svými kolegy v Evropském parlamentu, ale zároveň také s reprezentanty Rady. Tím lze dosáhnout toho, že výsledek prvního čtení Evropského parlamentu bude v maximální možné míře odpovídat výsledku prvního čtení Rady, a výsledný akt tak může být přijat dříve (v jediném čtení).

Argumentem pro uvedený postup je konstatování, že k debatě o návrzích ve skutečnosti dochází, navíc na nižší institucionální (a tedy „odbornější“) úrovni (ve výborech, pracovních skupinách ap.). Celková doba přijímání jednotlivých návrhů (bez zohlednění doby a charakteru jednotlivých fází) se také nijak výrazně neliší od těch spolurozhodovacích procedur, během nichž se realizuje také druhé čtení, popř. i dohodovací řízení. Nic z toho ale automaticky nezaručuje, že výsledná norma bude ve všech parametrech kvalitnější.

SYMBOL NEPŘÍSTUPNOSTI EU: KOMITOLOGIE

Komitologie je technický termín, který označuje soustavu výborů a specifických procedur, jež tyto výbory vykonávají. Komitologie je obtížně uchopitelná, proto bývá v náčrtech politického systému EU často opomíjena. Má nicméně zcela zásadní vliv na každodenní praxi i celkový vývoj evropské integrace, protože tvoří velmi významnou součást rozhodovacího procesu v EU. Zahrnuje až tisíce implementačních aktů ročně (Kubová a Pitrová 2014).

GRAF 10



POČET KOMITOLOGICKÝCH VÝBORŮ

Zdroj: autoři dle EC 2017

Vzrůstající role komitologie se projevila při vytváření zemědělské politiky nebo při dokončování jednotného trhu. Ačkoli se původně zabývala jen jednoduchými opatřeními v oblasti zemědělské politiky, postupně se rozšířila do všech politických oblastí a dnes má vliv na zásadní politická a ekonomická opatření (Kaeding a Hardacre 2013: 383). Komitologické výbory měly původně sloužit jako instituce urychlující rozhodovací proces, s tím, jak se evropská integrace prohlubovala, však postupně narůstala legislativní agenda a Komise získala pravomoc implementovat technické a administrativní normy nutné pro provádění legislativy (Kubová a Pitrová 2014).

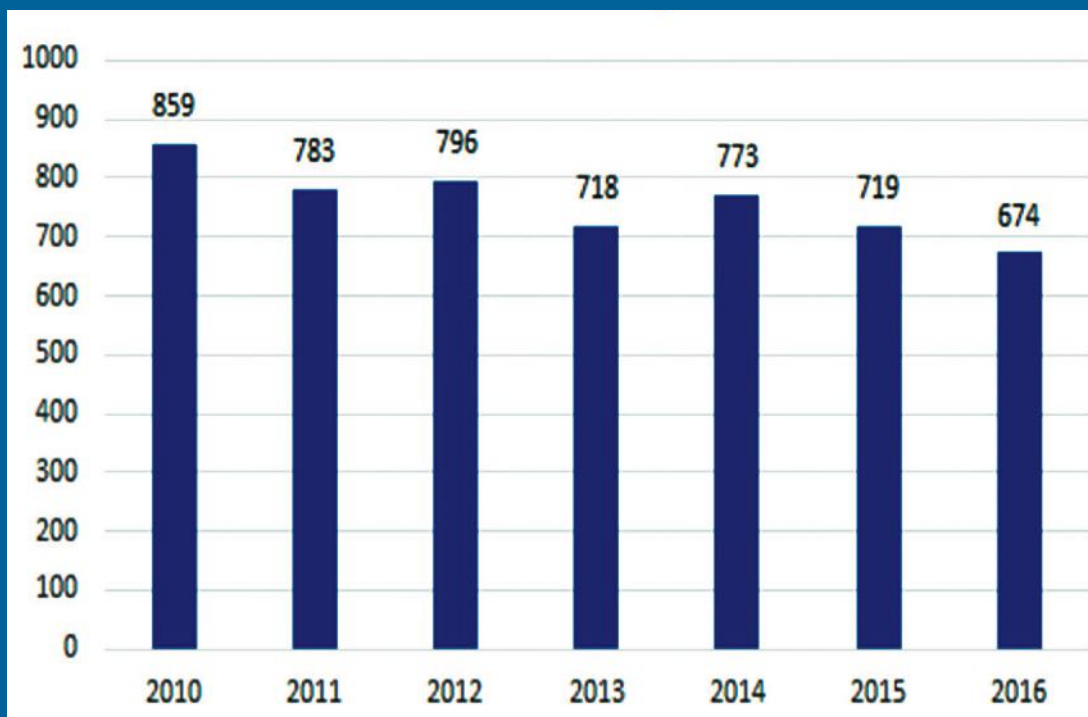
Základem legislativního procesu v EU je „trojúhelník“ Komise, Rady a Parlamentu. Tato trojice institucí v mantinelech primárního práva společně vytváří politické normy, legislativní akty čili tzv. sekundární legislativu. Komitologie v tomto systému „navazuje“ na legislativní proces a přijaté sekundární právo dále rozvádí ve vlastních prováděcích předpisech a technických specifikacích, čímž fakticky vytváří soubor terciární legislativy. Komitologické výbory vytvářejí finální podobu evropských norem, která

je kompromisem mezi vizí Komise na jedné straně a členských států na straně druhé (Schaefer a Türk 2007: 196).

Komitologické akty ve formě nařízení, směrnic i rozhodnutí jsou závazné evropské normy, právní silou srovnatelné s legislativou přijatou v rámci řádného legislativního postupu. Vedle nich navíc existují ještě akty delegované a prováděcí. Prováděcí akty zajišťují, aby byly legislativní akty EU ve členských státech aplikovány za stejných podmínek, zaměřují se na specifické, méně důležité administrativní a „nepolitické“ záležitosti. V souladu s Lisabonskou smlouvou Evropský parlament a Rada při standardním legislativním postupu určí, jakým způsobem členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. Kontrola Evropského parlamentu a Rady je v oblasti komitologie pouze minimální.

Delegované akty jsou takové normy, které na Komisi přenášejí pravomoc přijímat normy s obecnou celoplošnou působností, jež jsou autonomní a mohou být okamžitě použity. Jsou to tedy nelegislativní akty, jimiž lze doplňovat či měnit nepodstatné prvky

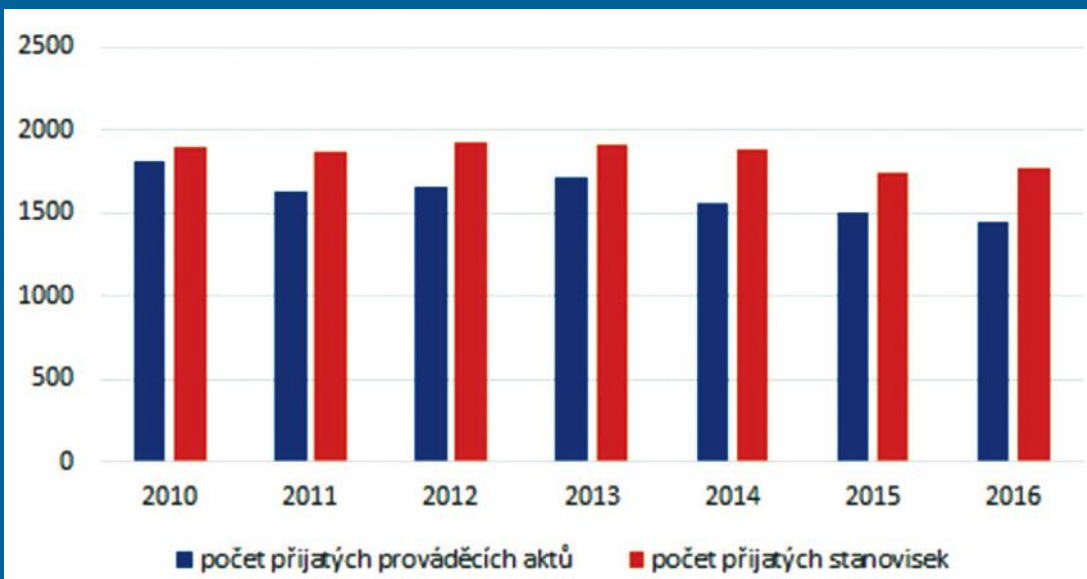
GRAF 11



POČET ZASEDÁNÍ VÝBORŮ

Zdroj: autoři dle EC 2017

GRAF 12



PŘIJATÉ AKTY A STANOVISKA

Zdroj: autoři dle EC 2017

legislativního aktu.¹⁴ Lisabonská smlouva Komisi přiřkla značnou moc při vytváření textu delegovaného aktu, takže vedle legislativní iniciativy disponuje výhradním právem navrhnout znění delegovaných aktů a následně je poměrně autonomně přijímat. Evropský parlament a Rada musejí o to pečlivěji zvažovat, zda na Komisi pravomoc vůbec přenesou a jak nastaví její základní parametry. Do samotného znění aktu totiž již zasahovat nemohou, vyjma práva jej vetovat jako takový.

NEGATIVNÍ INTEGRACE A IMPACT ASSESSMENTS

Při zavádění nové legislativy musí být primárním hlediskem to, zda navrhovaná norma odbourává, či naopak zavádí nové překážky spolupráci mezi členskými státy. Evropské normy se tedy musí soustředit na zjednodušování právního prostředí (v duchu tzv. negativní integrace), nikoli na zavádění stále nových, preskriptivních pravidel – obzvláště

tam, kde regulace na úrovni EU vede ke zbytečným handicapům v globální soutěži, například v oblasti ochrany životního prostředí a boje proti klimatické změně.

Kvalitativní i kvantitativní hodnocení dopadu předkládaných legislativních návrhů je k dispozici v tzv. impact assessments, dokumentech, které zkoumají, zda je (legislativního) zásahu ze strany EU vůbec potřeba, a které analyzují možný dopad dostupných řešení. Problémem však je, že impact assessments jsou v naprosté většině případů připravovány již během tzv. prelegislativní fáze, ještě předtím, než Komise dokončí návrh nového předpisu. Vzhledem k tomu, že návrhy během legislativního procesu zpravidla doznávají výrazných změn a impact assessments nebývají aktualizovány, zůstává využití toho nástroje za možnostmi, které nominálně poskytuje (tj. že by měl být funkčním ukazatelem toho, jaký finanční, ekonomický, fiskální a strukturální dopad bude dané opatření mít). Nemluvě o případech, kdy impact assessments nejsou z časových a/nebo politických důvodů formulována vůbec. Jeden z nejflagrantnějších příkladů tohoto druhu představuje revize Paktu stability a růstu během legislativní reakce EU na finanční krizi z roku 2008.

¹⁴ Zároveň však legislativní akty přesně vymezí onu přenesenou pravomoc pro EK – konkrétně cíle, obsah, rozsah a dobu jejího trvání včetně podmínek pro přenesení pravomocí. Každý jednotlivý legislativní akt přijímaný v rámci řádného legislativního postupu Radou a EP tak musí již při svém vzniku přesně stanovit podmínky pro přenesení pravomocí na Komisi. Komise tak v praxi předkládá oběma institucím legislativní návrh a současně také návrh na delegování pravomocí, jehož cílem je doplnit „nepodstatné prvky“ legislativy. Tvorba delegovaných aktů tudíž nepodléhá žádným komitologickým procedurám a zaveden je i specifický mechanismus kontroly. EP a Rada jsou si při provádění kontroly rovny. Jedná se však spíše o kontrolu následnou (ex post či post-hoc).

BOX 25

Negativní integrace je přístup spočívající v odbourávání (zejména) legislativních překážek mezi členskými státy (pro pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu) namísto tvorby explicitních, preskriptivních pravidel zaměřených na sjednocení právního prostředí v rámci integračního celku (tedy namísto pozitivní integrace). Negativní integraci lze realizovat jak prostřednictvím normotvorby na úrovni EU, rušící národní pravidla, tak prostřednictvím judikatury Soudního dvora EU (srov. např. známé případy Dassonville a zejména Cassis de Dijon).

NEGATIVNÍ INTEGRACE

Zdroj: EurActiv 2006, Euroskop 2017b

4.2 ROZHODOVAT MAJÍ STÁTY

Klíčovou podmínkou úspěšné reformy EU je návrat k primátu členských států, které musejí zůstat nejdůležitějším zdrojem politické legitimacy. Právě ony musí mít konečné slovo v tom, jaká míra integrace je pro ně optimální.

Proto je třeba především vyjasnit kompetence EU v porovnání s kompetencemi členských států. Instituce EU musejí disponovat jednoznačným mandátem od států a musejí jednat předvídatelným způsobem, aniž by vytvářely vlastní dynamiku, nad kterou státy nebudou mít dostatečnou kontrolu. V praxi to znamená přehodnocení konceptu tzv. sdílených kompetencí, které dnes pokrývají naprostou většinu klíčových politik EU včetně vnitřního trhu. Sdílené kompetence musejí za

všech okolností definovat členské státy a sdílet je s institucemi EU, nikoli naopak, jak dnes stanovuje Lisabonská smlouva.

Ve stejném duchu musí reformu kompetencí ve střednědobém horizontu následovat reforma institucí EU. Obecným principem by měl být odklon od tendence budování virtuálního evropského lidu, která se dosud projevovala návrhy na posilování Evropského parlamentu nebo snahou o zavádění prvků přímé demokracie na úrovni EU.

Stejně tak by se EU měla do budoucna zdržet formulování obecných, v realitě obtížně uchopitelných dlouhodobých strategií (Lisabonská strategie, Evropa 2020), které implicitně předpokládají budování politické shody „seshora“ a jejichž naplňování lze zpravidla doložit jen velice obtížně.

BOX 26

Lisabonská strategie byla schválena v roce 2000 na summitu Evropské rady v Lisabonu. V tomto gigantickém plánu zasahujícím do ekonomické, sociální a environmentální oblasti si EU vytkla cíl stát se do deseti let „nejkonkurenceschopnější na znalostech založenou ekonomikou na světě“. Tzv. Kokova zpráva (2004) nicméně lakonicky konstatovala, že ambiciózní cíle Lisabonské smlouvy jsou nesplnitelné. Jako pozitivní vývoj sice uvedla relativní růst počtu pracovních míst, kritizovala ovšem nesplnění plánu na financování výzkumu a vývoje (podle Lisabonské strategie nutná podmínka přeměny EU na znalostní ekonomiku) a ze systémového hlediska stanovení příliš mnoha cílů, v některých případech vzájemně si odporujících, jež vzhledem ke zhoršené situaci ve světové ekonomice nemohly vést k požadovaným výsledkům. Jako řešení problému Kokova zpráva doporučila začít od začátku a upozadit environmentální cíle. Komise doporučení vzala v potaz následující rok, snížila počet cílů a změnila priority. Za ty hlavní označila dvě: „vyšší a trvalý růst“ a „nová a lepší pracovní místa“. I poté však Lisabonská strategie fungovala nanejvýš jako symbolický směr žádoucího vývoje.

LISABONSKÁ STRATEGIE

BOX 27

V roce 2010 Komise na Lisabonskou smlouvu navázala novou strategií nazvanou **Evropa 2020** s cílem „inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění“. Strategie reagovala na nedávné vypuknutí hospodářské krize, která zhoršila jak ekonomické výsledky, tak sociální situaci v členských státech. Strategie uvádí, že „úspěšné překonání krize je krátkodobou prioritou“, pro dosažení udržitelné budoucnosti však EU musí „odstranit své strukturální nedostatky“. Definovala pět cílových oblastí, jež byly při revizi strategie v roce 2014 aktualizovány:

- Zaměstnanost: 70 % lidí v produktivním věku (20-64 let) pracuje
- Výzkum a vývoj: investována 3 % evropského HDP
- Klimatická změna a energetika: snížení produkce skleníkových plynů o 20 % ve srovnání se situací v roce 1990, 20 % energie pochází z obnovitelných zdrojů, energetika o 20 % efektivnější
- Vzdělávání: podíl předčasných ukončení školní docházky pod 10 %, alespoň 40 % lidí ve věku 30-34 let s ukončeným vysokoškolským vzděláním
- Chudoba a sociální vyloučení: snížení počtu lidí, kterým hrozí nebo kteří žijí v chudobě nebo v situaci sociálního vyloučení alespoň o 20 milionů
- EU také vyzvala členské státy, aby si stanovily vlastní prioritní oblasti, které bude hodnotit v rámci tzv. evropských semestrů.

EVROPA 2020

Zdroj: EC 2017

SUBSIDIARITA, LEGITIMITA A DEMOKRATICKÁ KONTROLA

Reforma EU směrem k pluralitní integraci má zajistit faktické, nikoli jen formální naplňování principu subsidiarity. Ten stanovuje, že by se vždy mělo

rozhodovat na co nejrelevantnější politické úrovni a co nejbližší občanům. Dnešní EU může rozhodovat ve všech záležitostech, které nelze *uspokojivě* řešit na úrovni členských států a jež lze *lépe* dosáhnout jejím prostřednictvím. To členské státy prakticky připravuje o možnost, aby se v oblastech mimo výlučné

BOX 28

Principy subsidiarity a proporcionality jsou vymezeny v primárním právu a jsou kritériem pro výkon nevýlučných pravomocí Unie. Princip subsidiarity vylučuje aktivitu Unie v oblastech, kde danou záležitost mohou účinně upravit členské státy na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Zásada subsidiarity byla oficiálně zavedena Maastrichtskou smlouvou, uplatňuje se ale již od Jednotného evropského aktu v oblasti životního prostředí. Lisabonská smlouva zařadila ustanovení o zásadě subsidiarity do článku 5 Smlouvy o EU, který byl doplněn o regionální a místní rozměr zásady subsidiarity. Používání zásad subsidiarity a proporcionality je vysvětleno v protokolu č. 2 Lisabonské smlouvy, přičemž hlavní změna se týká úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole dodržování zásady subsidiarity (viz Karty, se kterými hrají národní parlamenty).

PRINCIPY SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

kompetence rozhodovaly samostatně. Přestože taková rozhodnutí nemusejí být z hlediska EU vždy ideální, jsou z logiky věci nesrovnatelně legitimnější než ta, kterých kdy mohou dosáhnout nadnárodní instituce. Navíc mají potenciál bránit tomu, aby se EU

nestala „výrobní linkou“ na stále novou legislativu, respektovala zásady politického cyklu a dobrého vládnutí, radikálně snížila počet přijímaných norem a zároveň byla schopna kontrolovat jejich plnění a sankcionovat případná porušení pravidel.

BOX 29

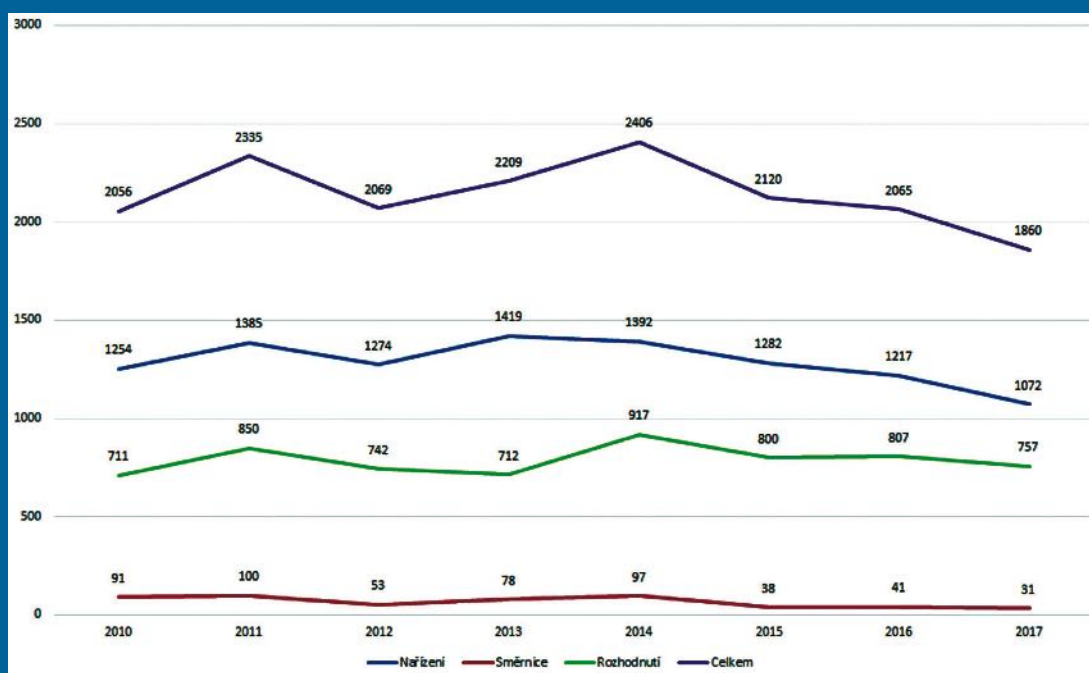
Koncept dobrého odkazuje zpravidla k řádnému, efektivnímu fungování (státní) správy a regulačního rámce. Právě tak je jej využíváno i v kontextu EU (srov. Dolzer 2004: 535). V roce 2001 byla Komisí publikována Bílá kniha o evropském vládnutí (srov. European Commission 2001; Curtin, Wessel 2005: 3–20), která coby zásady dobrého vládnutí explicitně zmiňuje principy 1. otevřenosti, 2. participace, 3. odpovědnosti, 4. efektivnosti, 5. koherence, 6. proporcionality a 7. subsidiarity.

Prvních pět principů nemá přímou oporu v primárním právu, sama bílá kniha nicméně poměrně pregnančně specifikuje, k jakým výsledkům by uplatňování uvedených zásad mělo vést (a tedy jakými kvalitativními kritérii obecně posuzovat vnitřní fungování EU):

1. silnější zapojení místních a regionálních samospráv do legislativního procesu EU;
2. zohlednění místních a regionálních podmínek při implementaci legislativy EU;
3. zavedení minimálních standardů pro veřejné konzultace EU;
4. uplatňování adekvátních politických nástrojů;
5. zjednodušení práva EU a jeho efektivní vymáhání (srov. European Commission 2001: 4–5).

DOBŘÉ VLÁDNUTÍ

GRAF 13



POČTY NAŘÍZENÍ, SMĚRNIC A ROZHODNUTÍ PŘIJATÝCH V LETECH 2010–2017

Zdroj: EUR-Lex

BOX 30

Podstatou koncepce politického cyklu je předpoklad, že politika je opakující se, vnitřně logický proces „přibližování se“ naposled zvolenému řešení“ (srov. Fiala, Schubert 2000: 75). V jeho rámci se zpravidla rozlišuje mezi fázemi Inicie, estimace, selekce, implementace, evaluace a konečně terminace (srov. Schubert, Borkman 1991: 70; Blum, Schubert 2011: 101–140).

Inicie je definována zjištěním, že existuje problém, jež je z určitých důvodů nezbytné politicky řešit. V průběhu fáze estimace je problém strukturován a jsou odhadnuty náklady a přínosy jeho řešení. Ve fázi selekce padá konečné rozhodnutí, kdo, jak a z jakých prostředků toto řešení realizuje, aby mohlo být následně reálně implementováno. V ideálním případě by v průběhu implementace a/nebo po jejím završení měla probíhat administrativní a/nebo politická a/nebo vědecká evaluace. Pokud se ukáže, že dříve identifikovaný problém byl úspěšně vyřešen, dochází k terminaci (ukončení) politického cyklu. V opačném případě se předpokládá opětovná selekce, implementace, evaluace atd.

Uvedené rozdělení fází je pochopitelně pouze „didaktické“; fáze se mohou vzájemně překrývat, některé z nich se ani nemusí uskutečnit. Klíčové nicméně je, že v politickém cyklu hraje zásadní roli čas. Právě časová dimenze nejenže ukazuje na nezbytnost poslovnosti realizace politiky (politického řešení problému), ale zároveň implicitně předpokládá, že jednotlivé fáze budou s ohledem na meritum daného problému adekvátně dlouhé. Jinak řečeno, pokud je politický cyklus naplňován pouze formálně (bez ohledu na obsah), existuje vysoká pravděpodobnost, že bude nezbytné jej opakovat, neboť původní problém nebude vyřešen (srov. Fiala 2010: 32–37, 107–116).

Fáze iniciace je v EU, obdobně jako v jiných politických systémech, jednoznačně určitelná jen obtížně (srov. Wallace, Pollack, Young 2010: 46–48. Na druhou stranu je zpravidla lhostejné, kdo daný problém nadnesl. „Objevit“ jej může jednotlivec, region, organizované zájmy (zájmová skupina), členský stát, některá z institucí EU, rovněž může vyplývat z rozsudku Soudního dvora EU, z revizní klauzule obsažené v platné sekundárněprávní legislativě nebo (nově) z evropské občanské iniciativy vzniklé v souladu s čl. 11 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou smlouvou a čl. 24 Smlouvy o fungování EU. Klíčovou fází estimace lze na úrovni EU ztotožnit hned s několika konkrétními aktivitami. Patří mezi ně např. uveřejnění zelené nebo bílé knihy a s tím související veřejná konzultace, uveřejnění odborné studie nebo hodnocení dopadu (impact assessment), přijetí doporučení nebo stanoviska ap. Fází selekce je fakticky příslušný legislativní proces zahájený předložením legislativního návrhu a ukončený uveřejněním přijatého textu v Úředním věstníku EU, fází implementace provedení příslušné normy (EU samotnou nebo členskými státy a jejich orgány). Fáze evaluace a terminace se pak ponejvíce rovnají nové selekci, implementaci, evaluaci atd.

POLITICKÝ CYKLUS

Z hlediska každodenního rozhodování v EU Lisabonská smlouva přinesla rozšíření spolurozhodování (řádného legislativního postupu) na drtivou většinu oblastí. V praxi to znamená posílení hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (včetně změny konstrukce kvalifikované většiny; srov. čl. 238 Smlouvy o fungování EU) a také posílení Evropského parlamentu, přičemž daný trend může do budoucna zesilovat využitím tzv. přechodové klauzule (passerelle) zavedené čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou smlouvou. Ta umožňuje, aby

Evropská rada se souhlasem Evropského parlamentu jednomyslně rozhodla, že se v určité oblasti bude napříště rozhodovat kvalifikovanou většinou, resp. spolurozhodováním.

Vně základní institucionální struktury EU Lisabonská smlouva poskytuje rovněž další, reálně však obtížně využitelné možnosti také parlamentům členských států. Podle současné úpravy (Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v EU a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality v příloze Lisabonské

smlouvy) mohou parlamenty členských států vyjádřit nesouhlas s novou iniciativou už ve fázi legislativního procesu na úrovni EU tím, že iniciují přezkoumání legislativního návrhu Komise, pokud podle jejich názoru neodpovídá principu subsidiarity. Pro mechanismus se vžilo označení „žlutá a oranžová karta“.

Nejvýraznější komponentou systému je tzv. červená karta, která se týká ustanovení umožňujícího, aby

smlouvou) nebo že v určité oblasti, kde jsou legislativní akty přijímány zvláštním legislativním postupem, bude napříště platit pro přijímání těchto aktů řádný legislativní postup. Národní parlamenty musí být o tomto postupu informovány podle článku 6 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v EU nejméně 6 měsíců před přijetím rozhodnutí a kterýkoliv z nich jej může vetovat (Euroskop 2017c).

BOX 31

Pokud s legislativním návrhem nesouhlasí nejméně jedna třetina všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům (resp. pouze čtvrtina, jde-li o oblast policejní a soudní spolupráce), je Komise povinna návrh přezkoumat a rozhodnout o dalším postupu (zachování, pozměnění, stažení návrhu). Každý jednokomorový parlament členského státu disponuje dvěma hlasy, v bikamerálních systémech má každá komora jeden hlas. Na spuštění žluté karty mají parlamenty lhůtu osmi týdnů. I z tohoto důvodu byla použita zatím pouze třikrát. Systém se v praxi ukázal jako neúčinný a ani v jednom ze vzácných případů, kdy byl aktivován, nevedl ke změně či stažení příslušného návrhu. Přispívá k tomu například zcela nedostatečná lhůta pro podání protestu, která vzhledem k podobě parlamentního pracovního kalendáře v řadě případů spuštění mechanismu fakticky znemožňuje.

- První žlutá karta byla použita v květnu 2012 u návrhu nařízení týkajícího se výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (tzv. „Monti II“). Komise poté návrh stáhla, i když ve svém stanovisku uvedla, že k porušení zásady subsidiarity nedošlo.
- Druhou žlutou kartu vnitrostátní parlamenty udělily v říjnu 2013 návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Komise po prozkoumání stanovisek rozhodla návrh zachovat a uvedla, že tento návrh je v souladu se zásadou subsidiarity.
- Zatím poslední žlutá karta byla použita v květnu 2016 u návrhu revize směrnice o vysílání pracovníků. Komise se i v tomto případě rozhodla návrh zachovat.

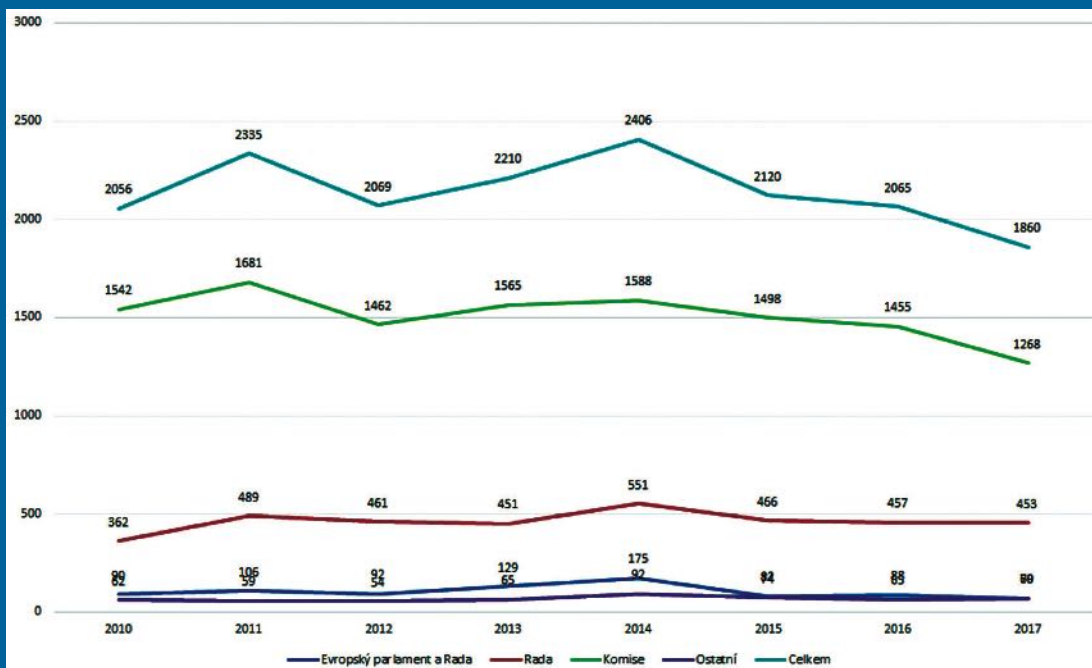
Oranžová karta se použije, pokud soulad návrhu legislativního aktu se zásadou subsidiarity zpochybní v rámci řádného legislativního postupu alespoň prostá většina hlasů vnitrostátních parlamentů a Komise se rozhodne svůj návrh zachovat. Následně se záležitost postoupí Evropskému parlamentu a Radě. Evropský parlament a Rada poté rozhodnou, zda je legislativní proces v souladu se zásadou subsidiarity. Projednávání se zastaví, pokud se na stranu národních parlamentů přikloní 55 % členů Rady nebo většina hlasujících v Evropském parlamentu. Stejně jako u žluté karty platí, že každý parlament členského státu disponuje dvěma hlasy (EP 2017).

KARTY, SE KTERÝMI HRAJÍ NÁRODNÍ PARLAMENTY

Evropská rada se souhlasem Evropského parlamentu rozhodla jednomyslně, že v určité oblasti nebo v určitém případě, kde rozhoduje Rada jednomyslně, bude napříště rozhodovat kvalifikovanou většinou (tzv. zjednodušený postup přijímání změn smluv, viz článek 48 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou

Proto je namístě, aby role národních parlamentů v otázkách subsidiarity posílila. Na praktické úrovni se nabízí prodloužení lhůty pro podání návrhu na pozastavení legislativního procesu a vyváženější rozdělení rozhodovacích pravomocí. Pokud jde o již platnou legislativu, je třeba se zamyslet nad

GRAF 14



POČTY NAŘÍZENÍ, SMĚNIC A ROZHODNUTÍ PŘIJATÝCH V LETECH 2010–2017 (PODLE INSTITUCÍ)

Zdroj: EUR-Lex

případným nástrojem snadnějšího rušení norem, které se přežily nebo se v praxi ukázaly jako nevyhovující. Po vzoru mechanismu žluté karty by určitá část národních parlamentů například mohla získat právo podat návrh na zrušení libovolné evropské normy, kterým by se Komise, Rada nebo Parlament byly povinny zabývat.

4.3 SPOLEČNÁ MĚNA NENÍ PODMÍNKA ÚSPĚŠNÉHO FUNGOVÁNÍ EU

Všechny členské státy musejí mít rovný přístup k příležitostem, které nabízí společný trh, stejně jako stejnou možnost určovat jeho parametry a povinnost dodržovat všechna jeho pravidla a závazky. Podstatné je, aby společný trh podporoval (legální) volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu.¹⁵

Současné smlouvy jsou založeny na principu, že měnou EU je euro. Společnou měnu jsou v budoucnosti povinny přijmout všechny členské státy EU s výjimkou Spojeného království a Dánska, které si

vyjednaly trvalé výjimky. Významná skupina členských států ovšem dlouhodobě deklaruje, že se k projektu hospodářské a měnové unie připojit nehodlá (viz tabulku 11).

Žádný ze států uvedených v tabulce s výjimkou Dánska se dokonce ani neúčastní Evropského mechanismu směnných kursů II (ERM II), který je faktickým předstupněm přijetí eura, a státy vesměs nepodnikají kroky, které by vypovídaly o jejich vůli ke společné měně směřovat, je tomu spíše naopak. Příkladem je Polsko, kde byl zrušen institut národního koordinátora pro euro, takže jeho přijetí se tedy v dohledné době nedá očekávat.

Povinnost přijmout společnou měnu se musí v souladu s principem pluralitní integrace změnit v pouhou možnost (aniž by to nějak znesnadnilo případné přijetí eura v budoucnu, kdy se to pro daný členský stát může stát smysluplnějším a výhodnějším než dnes). Rozhodnutí o změně měny však členské státy musí dosáhnout samy po zvážení svých ekonomických a politických zájmů (pokud splní patřičná makroekonomická kritéria).

Pro tuto změnu hovoří minimálně dva pádné důvody, ekonomický a politický. Z ekonomického hlediska se

¹⁵ Společný trh se naopak nesmí stát záminkou pro vytváření často zbytečné regulace. Za ušlechtilé znějícími důvody (jako jsou ochrana životního prostředí nebo ochrana spotřebitele) se dnes totiž nezřídka skrývají konkrétní lobbistické zájmy, které jsou spíše než zlepšením standardů motivovány potlačením konkurence a snahou získat komparativní výhodu.

TAB. 13

Členský stát	Deklarovaný termín přijetí eura	Předpokládaný termín přijetí eura	Domácí překážky
Bulharsko	Nejdříve v roce 2020?	Po roce 2020	-
Chorvatsko	Ne	Nejdříve po roce 2025	-
Česko	Ne	Nejdříve po roce 2025	Referendum?
Dánsko	Trvalá výjimka	-	Referendum?
Maďarsko	Ne	-	-
Polsko	Ne	Nejdříve po roce 2025	2/3 většina v parlamentu / referendum?
Rumunsko	2019	2020	-
Švédsko	Ne	-	Referendum

POSTOJE NEČLENŮ EUROZÓNY K EURU

Zdroj: Autoři

ukázalo, že vlastní, na EU nezávislá měnová politika představuje efektivní a silný nástroj k vyrovnávání globálních ekonomických výkyvů a reakcím na hospodářské šoky. Pokud jde o politické hledisko, jedním z nejdůležitějších argumentů pro opuštění EU jedné měny je fakt, že eurozóna se od vstupu během posledních let zásadně změnila. Členské státy, jichž se závazek přijmout euro týká, se nemohly adekvátně vyjádřit k tak zásadním změnám politiky, jako je např. přebírání rozpočtových závazků jiných členských států. Jinými slovy, projekt eurozóny v dnešní podobě má zcela jiné parametry než ten, s jehož podmínkami před lety souhlasily.

V této souvislosti je základním problémem eurozóny její vnitřní nesourodost a to, že všechny dosavadní krizové nástroje (tlak na dodržování maastrichtských kritérií, reformní balíky nebo přeměna Evropské centrální banky na „ručitele poslední instance“) byly zaměřeny jen na následky, nikoli na příčiny jejích problémů. Jedním ze základních problémů je přitom ten, že některé země do eurozóny zkrátka nepatří a neměly být nikdy přijaty. I proto se eurozóna v porovnání s ostatními členskými státy potýká s relativně vyšší nezaměstnaností, nižším hospodářským růstem a vyšším veřejným dluhem.

Eurozónu, jež se ve své současné podobě dostala do slepé uličky, by proto bylo všeobecně výhodnější přeměnit na dobrovolný klub těch členských států, které budou v souladu s pozitivním rozměrem

pluralitní integrace ochotny učinit onen krok navíc a dobrovolně se zavázat ke sladění svých hospodářských, monetárních a fiskálních politik.

Častou odpovědí na nedávné hospodářské problémy v EU bývá výzva, že je třeba přikročit ke kapitálové, fiskální či daňové integraci. Tento krok by ovšem problémy nemohl vyřešit, naopak by pravděpodobně způsobil ještě závažnější politický a společenský rozkol v EU, než představuje dnešní rozštěpení eurozóny na severní a jižní křídlo. Takový vývoj by byl pro současnou křehkou rovnováhu v EU fatální.

4.4 NOVÉ ZAKOTVENÍ KLÍČOVÝCH POLITIK**SPOLEČNÁ BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA A DŮRAZ NA TRANSATLANTICKOU SPOLUPRÁCI**

Islámský terorismus, asertivní politika Ruska a celkově se měnící mezinárodní prostředí opět oživilo debaty o uspořádání evropské bezpečnostní architektury. Diskuse o nutnosti větší operability a strategické soběstačnosti Evropy navíc otevřela názorový střet mezi státy, které podporují posílení a rozvoj transatlantické bezpečnostní spolupráce v rámci NATO, a těmi, pro které by nástrojem zahraničněpolitické a bezpečnostní autonomie měla být EU coby protiváha Spojených států amerických.

EU je často prezentována jako mírový projekt, a proto by její kompetence neměly přesahovat meze mírové

BOX 32

Od počátku budování HMU se táhne spor, zda konvergenční kritéria považovat za jednu provždy platná závazná pravidla, nebo pouze za obecné naznačení směru do budoucna. Německo při přípravě HMU obecně zastávalo pozici, že kritéria je nutno v každém případě dodržovat (a navíc se zasazovalo za jejich další zpřísnování). Komise se však takto striktního výkladu nedržela. Rada však potvrdila platnost stávajících konvergenčních kritérií a stanovila zahájení finální etapy HMU na 1. leden 1999.

Tento vývoj vyžadoval, aby členské státy přijaly závazné termíny a během krátké doby vyřešily všechna sporná pravidla, čemuž se věnoval madridský summit v prosinci 1995. Ten jednak odsouhlasil scénář třetí etapy a jednak přijal nový název společné měny – euro. To mělo nahradit národní měny členských států nejpozději k 1. lednu 2002, přičemž k hodnocení, zda členské státy splňují konvergenční kritéria, mělo dojít v průběhu roku 1998. Bylo stanoveno, že ty země, které se nestanou součástí výběru v roce 1998, přistoupí k HMU v budoucnu, jakmile splní konvergenční kritéria (Vanthoor 1999: 166–167).

Německý požadavek na zpřísnění a posílení hodnocení konvergenčních kritérií ukazoval na nedořešenou otázku, jak zajistit rozpočtovou disciplínu ve státech HMU (před vstupem i dlouhodobě během členství) a vedl k tomu, že EU přijala tzv. Pakt stability a růstu.

Finální podoba Paktu stability a růstu se zrodila na summitu Evropské rady v Amsterdamu v červnu 1997. Jeho součástí byla prováděcí nařízení, která definovala preventivní mechanismy i tresty. Rada podle nařízení byla oprávněna udělovat sankce včetně finančních pokut. Státy se v Paktu zavázaly vyrovnat příliš vysoké schodky veřejných financí a učinit vše pro to, aby snížily nadměrný státní dluh.

Státy, které nevstoupily do třetí etapy HMU v roce 1999 (tzv. pre-ins), byly:

- Spojené království, které si dohodlo opt-out již během mezivládní konference o měnové unii a následně potvrdilo své rozhodnutí v protokolu ke Smlouvě o EU,
- Dánsko, jež se zařadilo po bok Británie po neúspěšné ratifikaci Smlouvy o EU a taktéž své rozhodnutí potvrdilo protokolem,
- Švédsko, které sice Smlouvu o EU úspěšně ratifikovalo, ale podmínilo účast na HMU souhlasem svého parlamentu, kterého nebylo dosaženo, takže země nepodnikla patřičné legislativní kroky a její pozice „zamrzla“ ve skupině pre-ins (načež euro odmítli i lidé v referendu v roce 2003, Vanthoor 1999: 163, 184, Sychra 2005, Fiala, Pitrová 2001),
- Řecko, které jako jediné do HMU nevstoupilo na základě politické vůle, ale vlivem nesplnění konvergenčních kritérií.

Pozice Řecka se změnila již v roce 2000. Evropská rada na zasedání v Santa Maria de Feira rozhodla, že Řecko již konvergenční kritéria splňuje, a je tudíž připraveno na vstup do eurozóny s počátkem roku 2001. V zájmu EU bylo zavedení eura v co nejvíce členských státech, a tak se konvergenční kritéria neposuzovala striktně.¹⁶ Nakonec se zkoumalo spíše to, zda se státy soustavně přibližují jejich hodnotě.¹⁷

SPOR O KONVERGENČNÍ KRITÉRIA

¹⁶ K analýze konvergenčních kritérií srov. Watson (1997), k metodice jejich posuzování např. Levitt, Lord (2000: 101–109).

¹⁷ V roce 2004 vyšlo najevo, že Řecko podklady pro jeho přijetí do eurozóny falšovalo. Deficit rozpočtu např. přesáhl více než 3 % HDP, celkový veřejný dluh překročil 110 % HDP. Řecko falšovalo data i později a v mnohem větší měřítku, což byl jeden z faktorů tamější krize.

TAB. 14

	Deficit (přebytek) rozpočtu (% HDP)	Celkový veřejný dluh (% HDP)	Roční míra inflace (%)	Dlouhodobá úroková sazba (%)	Stabilita kurzu	vstup k 1. 1. 1999
Stav	1997	1997	leden 1998	leden 1998	březen 1998	
Kritérium	-3,0	60,0	2,7	7,8	Účast v ERM za poslední dva roky	
Belgie	-2,1	122,2	1,4	5,7	ano	ano
Dánsko	0,7	65,1	1,9	6,2	ano	ne
Finsko	-0,9	55,8	1,3	5,9	od 10/96	ano
Francie	-3,0	58,0	1,2	5,5	ano	ano
Irsko	0,9	66,3	1,2	6,2	ano	ano
Itálie	-2,7	121,6	1,8	6,7	od 11/96	ano
Lucembursko	1,7	6,7	1,4	5,6	ano	ano
Německo	-2,7	61,3	1,4	5,6	ano	ano
Nizozemsko	-1,4	72,1	1,8	5,5	ano	ano
Portugalsko	-2,5	62,0	1,8	6,2	ano	ano
Rakousko	-2,5	66,1	1,1	5,6	ano	ano
Řecko	-4,0	108,7	5,2	9,8	od 3/98	ne
Španělsko	-2,6	68,8	1,8	6,3	ano	ano
Švédsko	-0,8	76,6	1,9	6,5	ne	ne
Spojené království	-1,9	53,4	1,8	7,0	ne	ne
Průměr EU	-2,4	72,1	1,6	6,1	–	

STAV PLNĚNÍ KONVERGENČNÍCH KRITÉRIÍ ZE STRANY ČLENSKÝCH STÁTŮ EU PŘED ROKEM 1999 (REFERENČNÍ ROK 1997)

Zdroj: autoři

spolupráce mezi členskými státy. Společná zahraniční a bezpečnostní politika se nesmí transformovat na vojenskou alianci, která by se překrývala s NATO, nebo by jí dokonce konkurovala. Takový krok by v důsledku oslabil bezpečnost Západu. Členské státy EU by namísto vytváření nové bezpečnostní architektury měly začít plnit své závazky vůči NATO. Právě díky tomuto „štítu“ mohl projekt evropské integrace před více než šedesáti vůbec vzniknout.

Je též třeba razantně odmítnout snahy o budování EU jako jakéhosi „globálního korektivu“ USA. Cílem EU naopak musí být snaha o zachování a pokud

možno zlepšení transatlantické vazby, která je jednou z podmínek stability v celé atlantické oblasti.

AZYLOVÁ A MIGRAČNÍ POLITIKA

Události spojené s migrační krizí, která vyvrcholila v roce 2015, dobře ukázaly nevýhody stávajícího aranžmá azylové a migrační politiky a neefektivitu nástrojů, které má EU v této oblasti k dispozici. Tu dobře ilustruje fakt, že členské státy, které plnily své povinnosti vyplývající z požadavku na ochranu vnějších hranic, využily raději národní, nikoli unijní nástroje.

TAB. 15

	Deficit rozpočtu (% HDP)	Celkový veřejný dluh (% HDP)	Roční míra inflace (%)	Dlouhodobá úroková sazba (%)	Stabilita kurzu
Stav	1999	1999	březen 2000	březen 2000	červen 2000
Kritérium	-3,0	60,0	2,4	7,2	Účast v EMS za poslední dva roky
Výsledek	-1,6	104,4	2,0	6,4	ano

STAV PLNĚNÍ KONVERGENČNÍCH KRITÉRIÍ ZE STRANY ŘECKA PŘED VSTUPEM DO TŘETÍ ETAPY HMU

Zdroj: Convergence Report 2000

Funkční azylová a migrační politika vyžaduje, aby jednotlivým členským státům zůstala pravomoc definovat pravidla svého azylového řízení a nároky na příchozí, protože se přímo týkají jejich bezpečnosti a společenské soudržnosti.

EU by měla v azylové politice hrát spíše koordinační roli, měla by například definovat společný seznam

bezpečných zemí, do nichž je přípustné migranty vracet. Týká se to i systému kvót, tedy přemísťování migrantů z nejvíce postižených členských států do zbytku EU, který je ve stávající podobě nejen nefunkční, ale představuje i bezpečnostní riziko, což platí i pro plánovaný stálý přerozdělovací mechanismus.



ZÁVĚR: CESTA KE SKUTEČNÉ FLEXIBILITĚ

Evropská unie dnes čelí krizím, které odhalují její strukturální slabiny. V ohrožení se tak ocitají samotné základy evropského projektu. Krize je však zároveň příležitostí k analýze, jaké silné stránky EU se mohou stát základem pro její budoucí reformu a jaká chybná rozhodnutí naopak eliminovat.

Pro nastartování pozitivní reformy směrem k pluralitní integraci postačuje, aby členské státy a aktéři EU uznaly flexibilitu jako výchozí princip pro veškerou integraci v EU s výjimkou oblasti společného trhu. Princip flexibility, zjevně nejsilnější stránku evropské integrace, je nutno přestat prezentovat jako nedokonalost.

Reforma EU si vyžádá podrobnou diskusi, otevření zakládajících smluv a celkovou proměnu charakteru evropské spolupráce. EU se za posledních přibližně dvacet let posunula od původní (konsenzuální) politiky vnitřního trhu k agendě, která je (zejm. kvůli svým hmatatelným reregulativním důsledkům) nejen výrazně kontroverznější, ale zároveň i snáze „prohlasovatelná“. Paradoxní je to jen na první pohled: existující institucionální design EU takový (legální, ale ne vždy legitimní) postup umožňuje. I proto se stále častěji objevuje kritika, že integrační proces a prohlubování EU by neměly pokračovat stávajícím tempem, nehledě na přímé důsledky konkrétních legislativních iniciativ typu nevyřešení existujícího problému, nezamýšlených důsledků, byrokratizace politiky, neefektivní alokace zdrojů atp. (srov. např. Hix 2008).

ZMĚNY REALIZOVATELNÉ V KRÁTKODOBÉM HORIZONTU

Všechny cesty z „pasti“, na jejíž úskalí zřetelně poukázaly i iniciativy předložené EU v reakci na popsané krize, spojuje elementární požadavek na zachování základních parametrů stávajícího primárněprávního rámce.

V krátkodobém horizontu je nezbytné, aby EU a/nebo její instituce:

- usilovaly o hledání řešení politických problémů v rámci existujících primárněprávních a/nebo sekundárněprávních pravidel tím, že je budou adekvátně vymáhat, v krajních případech i iniciací řízení před Soudním dvorem EU;
- usilovaly o hledání nelegislativních řešení politických problémů (v případě, že se nacházejí vně rámec stávajících primárněprávních a/nebo sekundárněprávních pravidel);
- navrhovaly legislativní řešení politických problémů až poté, co vyčerpají všechny jiné možnosti (zvláště to platí tehdy, pokud má legislativní návrh za cíl zavést zcela novou, dříve nerealizovanou regulaci);
- doprovodily každý (sekundárněprávní) legislativní návrh (popř. jeho ideu vyjádřenou v podobě zelené nebo bílé knihy či odborné studie) dostatečně dlouhou veřejnou konzultací;

- doprovodily každý (sekundárněprávní) legislativní návrh kvalitním (nedeskriptivním) hodnocením dopadu a kvantifikovaly všechny dopady na všechny objekty připravované regulace (členské státy, podnikatele, spotřebitele atd.);
- realizovaly legislativní proces v režimu delegace nebo jakoukoli zkrácenou legislativní procedurou jedině v případech, kdy to umožňují stávající primárněprávní/sekundárněprávní pravidla a kdy současně nelze realizovat jiný postup;
- preferovaly namísto přímo účinných a přímo použitelných norem (nařízení, rozhodnutí) směrnice, jež budou skutečně závazné, jen pokud jde o cíl, a budou mít (s ohledem na meritum věci) dostatečně dlouhou implementační lhůtu.

Změny je nutno provádět se stálým zřetelem k reformě klíčových politik. Postupně je třeba mimo jiné:

- přeměnit eurozónu na dobrovolnou „nadstavbu integrace“ těch států, které tuto cestu považují za výhodnou;
- celkově opustit logiku budování stále užší unie;
- změnit mechanismus rozhodování v EU směrem k logice pluralitní integrace (postavené ideálně na rozšířené logice konstruktivní abstinence), zakotvit princip flexibilní integrace do základních smluv a celkově adekvátně revidovat evropskou legislativu (*acquis communautaire*);
- opustit princip posílené spolupráce a odstoupit od faktického budování evropského integračního jádra;
- diskutovat o návratu kompetencí na národní úroveň, připravit se na diskusi o reformě institucí EU;
- posílit kontrolní mechanismy národních parlamentů;

- podpořit rozumnou restrukturalizaci rozpočtu, avšak bez jeho navyšování a změn v příjmech;
- reformovat azylovou a migrační politiku, adekvátně rozdělit její kompetence na unijní a národní úroveň.

SVOBODNÁ SPOLUPRÁCE V EVROPĚ

Jsme konzervativci. Netroufáme si předpovídat, jakými cestami se bude vývoj v Evropě ubírat v dlouhodobé perspektivě. Víme však dobře, že nikomu neprospějeme, necháme-li se unést abstraktní ideologií. Reforma EU je čistě praktickou záležitostí.

Je možné, že EU časem dospěje k řešení, které se dnes jeví jako nereálné. Míra integrace může časem růst i slábnout. Takový vývoj je ale v každém případě otázkou celých generací. Nepokoušejme se proto o sociální inženýrství, nepodléhejme falešnému přesvědčení, že jsme objevili zákonitosti lidských dějin, a že tedy můžeme uspíšit evoluci a stvořit něco naprosto nového. Není třeba připomínat, k čemu takové pokusy v historii vedly. Nebudujme umělý svět a soustředme se raději na problémy toho světa, ve kterém dnes skutečně žijeme.

Řada starých civilizací se zhroutila poté, co jejich vnitřní složitost přesáhla únosnou mez, jejich kreativní energie se nasměrovala špatným směrem a příliš mnoho jejich zdrojů se spotřebovalo na jejich vnitřní provoz.

Evropa vytvořila nejodvážnější, nejbohatší a sociálně nejsoucinnější civilizaci v lidských dějinách nikoli proto, že by stavěla mosty tam, kde není třeba nic překročit. Nesmířujme se tedy zbytečně s představou, že by tomu teď mělo být jinak.

Nechceme Evropu ochromenou tím, že se snaží být něčím, čím není. Evropa naopak musí maximálně využít svých silných stránek. Chceme Evropu navazující na své nejvznešenější tradice politického pluralismu. Evropu, pro kterou nebude heslo „jednotná v rozmanitosti“ jen frází. Evropu flexibilní, inkluzivní a akceschopnou, Evropu silných a úspěšných, svobodně spolupracujících států.

PRAMENY A ZDROJE

PRAMENY

Jednotný evropský akt (1986): http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf

The Treaty of Nice (2001): The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective. *European Law Journal*. 242-291.

Treaty constituting the European Coal and Steel Community (1951): <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Treaty%20constituting%20the%20European%20Coal%20and%20Steel%20Community.pdf>

Treaty establishing the European Atomic Energy Community (1957): <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=EN>

Treaty establishing the European Economic Community (1957): <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>

Smlouva o Evropské unii, (1992): 92/C 191/01. http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf.

Smlouva z Nice – smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (2001): 2001/C 80/01. <http://www.euroskop.cz/gallery/2/765-nice.pdf>.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: C115 (2008): http://europa.eu/eu-law/decisionmaking/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_cs.pdf

Tindemansova zpráva – Tindemans, L. (1975) European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76. <http://aei.pitt.edu/942/>.

Kokova zpráva (2004): Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment__report_from_the_high_level_group.pdf

ZDROJE

- Benčová, J. (2007): Rokovací poriadok Európskeho parlamentu ako nástroj posilňovania jeho legislatívnych právomocí [online]. Brno. Vedoucí práce Ondřej Krutílek.
- Blum, S., Schubert, K. (2011): Politikfeldanalyse. Springer.
- Boer, M. den (1997): Justice and Home Affairs. In Wallace, H., Wallace, W. (eds.), Policy – Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 389–409.
- Braun, D. Tausendpfund, M., (2014): The impact of the euro crisis on citizens support for the European Union“, Journal of European Integration 36, 231–245.
- Buchan, D. (2009): Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads. Oxford: Oxford University Press.
- Búrca, G. de, Scott, J. (eds.) (2000): Constitutional Change in the EU. Oxford/Portland: Hart Publishing.
- Curtin, D. M., Wessel, R. A. (eds.) (2005): Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance. Antwerpen: Intersentia.
- Dolzer, R. (2004). Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit?.
- ECHO24 (2015): Slovensko podalo žalobu proti kvótám na uprchlíky. Praha: <http://echo24.cz/a/wrdcT/slovensko-podalo-zalobu-proti-kvotam-na-uprchliky>.
- Eekelen, W., F., Kurpas, S. (2008): The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is permanent structured cooperation a leap forward for the Common Security and Defence Policy?. <http://aei.pitt.edu/9316/2/9316.pdf>.
- EurActiv (2006): Pozitivní a negativní integrace v trestním právu v Evropské unii. <http://euractiv.cz/nazory/vnitro-a-spravedlnost/pozitivn-a-negativn-integrace-v-trestnm-prvu-v-evropsk-unii/>.
- EurActiv (2013): Record 60% of Europeans ‘tend not to trust’ EU. <https://www.euractiv.com/section/elections/news/record-60-of-europeans-tend-not-to-trust-eu/>.
- EUR-Lex (2018): Celkové příjmy rozpočtu. <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL/2018/cs/GenRev.pdf>.
- EUR-Lex, databáze právních norem EU (<http://eur-lex.europa.eu>)
- Europa (2017): Decentralizované agentury. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_cs.
- European Central Bank (2016): Konvergenční zpráva 2016. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201606.cs.pdf?b9ada80a4f9366cf328f40ac3af33197>.
- European Central Bank (2017): Eurozóna. <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/map.cs.html>.
- European Commission (1995): Green Paper on the practical arrangements for the introduction of the single currency (31. May 1995) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0333&from=EN>
- European Commission (2001): European governance — A white paper. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1516012127946&from=CS>.
- European Commission (2017): Webová prezentace a databáze Evropské komise. <https://ec.europa.eu/>.
- European Consilium (2015): Zasedání hlav států a předsedů vlád zemí EU s Tureckem, 29. 11. 2015. <http://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/international-summit/2015/11/29/>.
- European Consilium, (2016): Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, 07/03/2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/>.
- European Monetary Institut (1998): Annual Report 1997. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar1997en.pdf?5f6ca4afabf35daa404fed4668ae617c>.
- European Parliament (2014): Výsledky evropských voleb 2014. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/cs/turnout.html>.
- European Parliament (2015): Migrace. <http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/priorities/20150831TST91035/20150921STO94019/migrace-nazory-poslancu-na-plan-komise-na-trvalou-relokaci>.
- European Parliament (2017): Fakta a čísla o Evropské unii. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.2.2.html.
- Euroskop (2014): Výsledky voleb do EP. Kolik kdo získal? <https://www.euroskop.cz/46/24147/clanek/vysledky-voleb-do-ep-kolik-kdo-ziskal/>.
- Euroskop (2017a): Energetika. <https://www.euroskop.cz/8950/sekce/energetika/>.

- Euroskop (2017b): Vývoj rozhodování o legislativě. <https://www.euroskop.cz/8896/sekce/vyvoj-rozhodovani-o-legislative/>.
- Euroskop (2017c): Změny po Lisabonské smlouvě <https://www.euroskop.cz/8900/sekce/zmeny-po-lisabonske-smlouve/>.
- Eurostat (2016): Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>.
- Eurostat (2017): Intra-EU trade in goods – recent trends. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Intra-EU_trade_in_goods_-_recent_trends.
- Evropská rada (2015): Consilium – 25.–26. 6. 2015. <http://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/european-council/2015/06/25-26/>.
- Fiala, P. (2004) Evropští voliči a volby do Evropského parlamentu. <https://www.cdk.cz/evropsti-volici-volby-do-evropskeho-parlamentu>.
- Fiala, P. (2010): Politika, jaká nemá být, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.
- Fiala, P., Pitrová, M. (2009): Evropská unie. CDK, 2. doplněné aktualizované vydání.
- Fiala, P., Pitrová, M. (eds.) (2001): Rozšiřování ES/EU. Brno: Masarykova univerzita.
- Fiala, P., Schubert, K. (2000): Moderní analýza politiky. Brno: Barrister & Principal.
- Franchino, F. (2007): The Powers of the Union. Delegation in the EU. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fries, F. (1998): Velké evropské rozpravy. Praha: HZ Editio.
- Frontex (2017): Frontex – European border and coast guard agency. <http://frontex.europa.eu/>.
- George, S. (1996): Politics and Policy in the European Union. Oxford: Oxford University.
- Hayes-Renshaw, F., Wallace, H. (2006): The Council of Ministers. New York: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2008): What's Wrong with the European Union & How to Fix It. Wiley.
- IMF (2011): International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/research/index.aspx>.
- Kaeding, M., Hardacre, A. (2013): The European Parliament And The Future Of Comitology After Lisbon. European Law Journal. Volume 19, Issue 3. 382–403.
- Komínková, M. (2017): Jedna rychlost a jeden směr?. Euroskop. <https://www.euroskop.cz/9047/29449/clanek/jedna-rychlost-a-jeden-smer/>.
- Krutílek, O. (2012): EU's Runaway Train. New Direction Foundation Studies.
- Krutílek, O. (2013): Euro v Česku: Ano, či ne? Studio Arx, s.r.o., Brno.
- Kubová, R., Pitrová, M. (2014): Reforma komitologie: změna rozhodování v EU. In: Pitrová, M., Postlisabonské procesy v Evropské Unii. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav.
- Leslie, P. (2000): Abuses of Asymmetry: Privilege and Exclusion. In Neunreither, K., Wiener, A. (eds.), European Integration After Amsterdam. Oxford: Oxford University Press, 192–217.
- Levitt, M., Lord, C. (2000): The Political Economy of Monetary Union. Houndmills: Macmillan Press.
- Louis, J.-V. (1998): The rule of law. In Westlake, M. (ed.), The European Union beyond Amsterdam. London: Routledge, 99–115.
- McAllister, R. (1997): From EC to EU. London: Routledge.
- Ministry of Justice (2015): Hungary puts forward reasons for objection to mandatory quotas. <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-justice/news/hungary-puts-forward-reasons-forobjection-to-mandatory-quotas>.
- Moore, L. (2001b): The Economic analysis of Preferential Trading Areas. In Artis, M., Nixon, F. (eds.), The Economics of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 52–80.
- MV ČR (2017): Ministerstvo vnitra – informace k dublinskému systému. <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>.
- Nicoll, W., Salmon, T. C. (2001): Understanding the European Union. Harlow: Longman.
- Protokol o kritériích konvergence v článku 109j Smlouvy o ES v příloze Smlouvy o EU (2012): ECB. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026cs_protocol_13.pdf
- Rada EU (2015a): Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?qid=1462252314030&uri=CELEX:32015D1523>.

- Rada EU (2015b): Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?qid=1460817659544&uri=CELEX:32015D1601>.
- Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (2015): Rada pro spravedlnost a vnitřní věci, 20. 7. 2015. <http://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/jha/2015/07/20/>.
- Salmon, T., Nicoll, W. (eds.) (1997): Building European Union. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Schaefer, G., F., Türk, A. (2007). The Role Of Implementing Committees. Legislation, Implementation and Deliberation. Edward Elgar Publishing.
- Schubert, M. A. and Borkman, T. J. (1991), An organizational typology for self-help groups. American Journal of Community Psychology, 19: 769–787.
- Šlosarčík, I. (2004): Přechodná období jako nástroj flexibility při rozšiřování Evropské unie. Mezinárodní vztahy. <https://mv.iir.cz/article/view/104/102>.
- Stubb, A. C.-G. (2000): Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty. In Neunreither, K., Wiener, A. (eds.), European Integration After Amsterdam. Oxford: Oxford University Press, 153–174.
- Swann, D. (1996): European Economic Integration. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sychra, Z. (2005): Švédsko. In Evropská referenda. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. 96–115.
- Sychra, Z. (2014): EMU revisited: proměna systému vládnutí v hospodářské a měnové unii. In: Pitrová, M., Postlisabonské procesy v Evropské Unii. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav.
- Szapiro, M. Kaeding, M., (2013): The European Commission: A Practical Guide. What is it, what it does, and how it does it, London: John Harper.
- The European Stability Mechanism (2017): ESM – About us. <https://www.esm.europa.eu/about-us>.
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. (2006): Evropské právo. Praha: C. H. Beck, 3. vydání.
- Tsebelis, G., Garrett, G. (1997): Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Co-decision Procedure, Journal of Legislative Studies 3(3): 74–92.
- Vanthoor, W. F. V. (1999): A Chronological history of the European Union 1946–1998. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vurbalová, H. (2016): Visegrádská skupina a azylové kvóty EU. Brno. Vedoucí práce Martin Hrabálek.
- Wallace, H. (2000): Studying Contemporary Europe. The British Journal of Politics & International Relations. Volume 2, Issue 1.
- Wallace, H. Pollack, M., Young, A., (2010): Policy-making in the European Union, Oxford University Press.
- Watson, T., J. (1997): The Labour Of Division: The Manager As 'Self' And 'Other'. The Sociological Review. Volume 45, Issue S1.
- Wessels, W. (1998): Flexibility, differentiation and closer cooperation. In Westlake, M. (ed.), The European Union beyond Amsterdam. London: Routledge, p. 76–98.

SEZNAM GRAFŮ, TABULEK, BOXŮ A MAP

BOX 1	EVROPSKÝ STABILIZAČNÍ MECHANISMUS	10
BOX 2	NÁSTROJE A PRAVIDLA PŘIJATÁ V REAKCI NA FINANČNÍ KRIZI	12
BOX 3	KONVERGENČNÍ KRITÉRIA	13
BOX 4	EUROSKUPINA	14
BOX 5	ARABSKÉ JARO	15
BOX 6	ROLE TURECKA V MIGRAČNÍ KRIZI	16
BOX 7	FRONTEX	17
BOX 8	ZAVEDENÍ RELOKAČNÍCH KVÓT	17
BOX 9	DUBLINSKÝ SYSTÉM	18
BOX 10	BRITSKÉ REFERENDUM O VYSTOUPENÍ Z EU	21
BOX 11	VYMEZENÍ SDÍLENÝCH PRAVOMOCÍ V LISABONSKÉ SMLOUVĚ	23
BOX 12	KVALIFIKOVANÁ VĚTŠINA	24
BOX 13	FAKTORY PŘÍSPÍVAJÍCÍ K FLEXIBILNÍ INTEGRACI	26
BOX 14	FLEXIBILITA V POJETÍ LISABONSKÉ SMLOUVY	26
BOX 15	TINDEMANSOVA ZPRÁVA	32
BOX 16	POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE V AMSTERDAMSKÉ SMLOUVĚ	33
BOX 17	PŘÍKLADY POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE	34
BOX 18	KONSTRUKTIVNÍ ABSTENCE: PŘÍKLAD	35
BOX 19	BUDOVÁNÍ SPOLEČNÉHO TRHU	41
BOX 20	OBCHODNÍ DOHODY	42
BOX 21	SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTU EU	44
BOX 22	VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC	45
BOX 23	AGENTURY EU	45
BOX 24	KLÍČOVÁ DOPRAVNÍ LEGISLATIVA	48
BOX 25	NEGATIVNÍ INTEGRACE	54
BOX 26	LISABONSKÁ STRATEGIE	54
BOX 27	EVROPA 2020	55
BOX 28	PRINCIPY SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY	55
BOX 29	DOBŘE VLÁDNUTÍ	56
BOX 30	POLITICKÝ CYKLUS	57
BOX 31	KARTY, SE KTERÝMI HRAJÍ NÁRODNÍ PARLAMENTY	58
BOX 32	SPOR O KONVERGENČNÍ KRITÉRIA	61

TAB. 1	POMOC ČLENŮM EUROZÓNY (V MLD. EUR), * ZEMĚ EUROZÓNY S VÝJIMKOU SLOVENSKA, DÁNSKO, ŠVÉDSKO A VELKÁ BRITÁNIE	10
TAB. 2	MÍRA ZADLUŽENÍ STÁTŮ EU V ROCE 2011 (V MILIARDÁCH A DOMÁCÍCH MĚNÁCH)	11
TAB. 3	FINANČNÍ NÁSTROJE PRO ČLENSKÉ STÁTY POSTIŽENÉ KRIZÍ	11
TAB. 4	NĚMECKO-ŘECKÁ DLUHOVÁ KRIZE	12
TAB. 5	SMLUVNÍ REVIZE	22
TAB. 6	PRAVOMOCI EU DLE ČLÁNKU 3 SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EU REVIDOVANÉ LISABONSKOU SMLOUVOU ZDROJ: AUTOŘI PODLE LISABONSKÉ SMLOUVY	22
TAB. 7	OPT-OUTS	27
TAB. 8	VYBRANÉ PŘÍKLADY PŘECHODNÝCH OBDOBÍ	28
TAB. 9	PODÍL EXPORTU EVROPSKÝCH ZEMÍ DO JINÝCH EKONOMIK V RÁMCI EU (VÝVOJ)	39
TAB. 10	STUPNĚ EKONOMICKÉ INTEGRACE	40
TAB. 11	VLASTNÍ PŘÍJMY EU V ROCE 2017	43
TAB. 12	DALŠÍ PŘÍJMY EU V ROCE 2017	43
TAB. 13	POSTOJE NEČLENŮ EUROZÓNY K EURU	60
TAB. 14	STAV PLNĚNÍ KONVERGENČNÍCH KRITÉRIÍ ZE STRANY ČLENSKÝCH STÁTŮ EU PŘED ROKEM 1999	62
TAB. 15	STAV PLNĚNÍ KONVERGENČNÍCH KRITÉRIÍ ZE STRANY ŘECKA PŘED VSTUPEM DO TŘETÍ ETAPY HMU	63
MAPA 1	MAPA MIGRAČNÍCH TRAS	15
MAPA 2	SCHENGENSKÝ PROSTOR V ROCE 2017	30
MAPA 3	DEVĚT KORIDORŮ TEN-T	46
GRAF 1	POČET PRVNÍCH ŽÁDOSTÍ O AZYL V ČLENSKÝCH STÁTECH EU PODLE STÁTNÍHO OBČANSTVÍ V ROCE 2015	16
GRAF 2	EUROPEAN TURNOUT	18
GRAF 3	POKLES VOLEBNÍ ÚČASTI V EVROPSKÝCH VOLBÁCH	20
GRAF 4	RESPONDENTI, KTERÍ JSOU SPOKOJENI SE ŽIVOTEM V EU, PODLE JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ	20
GRAF 5	PESTRÁ MOZAIKA VZTAHŮ MEZI ČLENSKÝMI STÁTY – VÝRAZ FLEXIBILNÍ INTEGRACE	31
GRAF 6	RŮST OBCHODU SE ZBOŽÍM EU / SVĚT, LISTOPAD 2015 – ŘÍJEN 2017	38
GRAF 7	RŮST VNITŘNÍHO OBCHODU V RÁMCI EU, 2002 – 2016	39
GRAF 8	PODÍL EXPORTU EVROPSKÝCH ZEMÍ DO JINÝCH EKONOMIK V RÁMCI EU (2015)	40
GRAF 9	VÝVOJ PŘÍJMŮ EU 1970–2012 V PROCENTUÁLNÍM VYJÁDRĚNÍ	44
GRAF 10	POČET KOMITOLOGICKÝCH VÝBORŮ	51
GRAF 11	POČET ZASEDÁNÍ VÝBORŮ	52
GRAF 12	PŘIJATÉ AKTY A STANOVISKA	53
GRAF 13	POČTY NAŘÍZENÍ, SMĚRNIC A ROZHODNUTÍ PŘIJATÝCH V LETECH 2010–2017	56
GRAF 14	POČTY NAŘÍZENÍ, SMĚRNIC A ROZHODNUTÍ PŘIJATÝCH V LETECH 2010–2017 (PODLE INSTITUCÍ)	59



www.europeanreform.org
Follow us @europeanreform