

---

# Myslet v celoevropském rozměru Strategie „diferencované integrace“

Josef Janning

Evropa stojí na rozcestí svého vývoje. Podaří se zorganizovat všechny evropské demokracie ve společenství stability a míru, anebo se okruh integrovaných států zmenší? Budou mít hraniční regiony rozšířené Evropské unie tvář v tvář části Eurasie s ruskou dominancí a pásu islámsko-arabských států stejné možnosti rozvoje a stejnou míru bezpečnosti jako státy v jejím centru? Nebo budou vytvořena nová mezipásma a nárazníkové zóny, nějaký vnější kruh kolem vnitřního jádra, a tím dojde i k obnově starých konstelačních stereotypů z dob diplomacie evropských kabinetů?

Rozšiřování na východ bude testem integrace. Na rozdíl od dosavadního rozšiřování Evropského společenství by další postup integrace neměl být v budoucnu zajišťován jen prostřednictvím jednotlivých fází, tj. řízeným sledem prohlubovacích a rozšiřovacích kroků. Jde totiž o příliš velkou diferenci hospodářské výkonnosti i o mnohotvárnost politických zájmů. Perspektiva Evropské unie od Sicílie až k Nordkapu, od Atlantiku až k Bugu by zároveň mohla znamenat konec tradičně pojaté integrační struktury.

Doposud byly tyto otázky zodpovídaný politicky spíše zdrženlivě, tj. s odkazem na pozdější dobu, a intelektuálně přezírány jako nepodstatné. V diskuzi probíhající na západě Evropy se operuje s nejasnými pojmy, které spíše vyvolávají rozpačitost, než aby dávaly orientaci, a s koncepty, jež pocházejí z dřívějších integračních fází a dostatečně nepostihují budoucí postavení Evropské unie. V popředí jsou přítom hesla nanejvýš rozdílného dosahu: od akademicky pojatého modelu odstupňované integrace až po varianty Evropy à la carte nebo znovunastolovaného modelu Evropy vlastní, tedy jako volnější integrace, tj. v jiném smyslu, než v jakém byla chápána za dob de Gaulla. Chybí koncept Evropské unie, v níž by integrace mohla být organizována vícekollejně na vysoké, leč diferencované úrovni.

## Vývojové perspektivy Maastrichtské smlouvy

Základem úvah o budoucnosti integračního procesu jsou tři scénáře, které budou určovat další vývoj Evropské unie v příštích deseti letech: realizace časového plánu na základě Smlouvy o Evropské unii, její rozšiřování o reformní státy střední a východní Evropy a reforma institucí a postupů pro udržení akceschopnosti v procesu jejího dalšího prohlubování i rozšiřování.

Milníky budoucího vývoje určila všemi třemi svými pilíři Smlouva o Evropské unii. Do konce tohoto století má být jednotný evropský trh podle jasně stanovených postupů a pevně určených podmínek doplněn o měnovou unii. Souběžně s tím se má uplatnit systematicky politický aspekt tržního uspořádání v hospodářské unii. V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky byl stanoven časově neurčený etapový plán, v jehož smyslu se rozvíjí nejen společná bezpečnostní politika, ale postupně i společná obranná politika, z níž by mohla vyplynout rovněž společná obrana. Pokroky v napojování Západoevropské unie a v rozvíjení západoevropské vojenské infrastruktury v rámci NATO jsou zřetelné. Byla již přijata řada konkrétních rozhodnutí – od rozšíření Evropského sboru až po výstavbu satelitního centra –, jež se mohou stát základem společné obrany. Přinejmenším z německého a francouzského pohledu si další rozvíjení společné zahraniční a bezpečnostní politiky zaslouží zvláštní pozornost na bilancující konferenci v roce 1996.<sup>1</sup>

V oblasti vnitřní politiky a justice, třetího pilíře Evropské unie, jsou budoucí vývojové kroky vyznačeny jen neurčitě. Z témat začáteční fáze nicméně již vyplývá množství integračních motivů ve smyslu rozvíjení společných mechanismů pro příští léta – od azylové, uprchlické a přistěhovalecké politiky až po otázky vnitřní bezpečnosti, organizované kriminality nebo pašování jaderných materiálů.

Obtíže při uskutečňování tohoto grafikonu prohlubování jsou zcela jasně patrné. S jedenáctkou k sociální unii, s šestnáctkou k měnové unii, s neutrálními státy ke společné obraně, s migrační politikou od Portugalska až po Švédsko? V podmínkách recese se požadovaná konvergence hospodářských politik rovná kamenité a hlasy voličů nedostatečně lemované cestě obětí. Kritéria pro vstup do třetího stupně měnové unie splňuje v současné době jen Lucembursko, jiné země mají těsně, některé však tak zřetelné zpoždění, že jejich spolupůsobení při striktním dodržení smlouvy je málo pravděpodobné. Zvláštní příchuť dodává této perspektivě ta okolnost, že noví členové z řad ESVO s sebou přináší zčásti daleko lepší vstupní data než „Staroevropané“, jako je Belgie a Itálie, a že tam, kde rámcové podmínky jsou v pořádku, může spoluúčast ztroskotat na odmítavém postoji veřejného mínění. Nejistý se zdá „terén“ i v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky; Evropané tápou mezi renacionalizací, reformou NATO a renezancí Západoevropské unie při hledání nových struktur, což ponechává všechny varianty otevřené, a proto všechno nerozhodnuté.

Uvedené příklady, stejně jako otázky vnitřní bezpečnosti odhalují jádro diskuze o prohlubování: ne všichni ze současných dvanácti členů mohou dosáhnout cílů prohlubování a ne všichni chtějí těchto cílů dosáhnout. Pro nové členy – snad s výjimkou Norska, které má velmi blízko k britskému postoji – platí: splňují předpoklady a sdílejí cíle. Unie dvanácti není tedy ani maximálním, ani optimálním kruhem pro zintenzivňování integrace podle maastrichtského modelu; v případě měnové unie to také nejsou často ani zakládající členové, neboť ani Belgie, ani Itálie s jejich excesivním státním zadlužením nebudou s to v příštích pěti letech splnit příslušná kritéria.

## Důsledky integrace reformních států středovýchodní Evropy

Členové Evropské unie se politicky zavázali k přijetí těch států střední a východní Evropy, které jsou k ní přidruženy evropskými asociačními dohodami, pokud dosáhnou způsobilosti ke vstupu. Okruh těchto států je tím zcela jednoznačně vymezen; vedle čtyř států visegrádské skupiny – Polska, Maďarska, České republiky a Slovenské republiky – jsou to Rumunsko, Bulharsko, Slovinsko a tři pobaltské státy. K jejich přistoupení nemůže dojít najednou, neboť jejich rozvojové tempo je velmi rozdílné; bude patrně účelné, aby přistupovaly ve skupinách – z důvodů vnitropolitických i z hlediska Evropské unie. Dynamika přičleňování působí již dnes, neboť nejpozději po uzavření asociačních dohod se všemi deseti kandidáty již uplynou vstupní lhůty podle evropských asociačních dohod pro státy první vlny. Má-li být zachován stabilizační hybný moment přibližování k Evropské unii pro tyto státy, pak dalším krokem by mělo být zahájení jednání o vstupu s Polskem, s Maďarskem a s Českou republikou. Tohoto časového bodu bude dosaženo v roce 1997/1998, takže již během 6–7 let by k Evropské unii mohlo patřit devatenáct nebo dvacet států.<sup>2</sup>

Tento scénář nepopisuje nějaký ideální obraz, v němž by vstup představoval jakési vyvrcholení úspěšně dokončené transformace. Žádný vstup se v historii evropské integrace neuskutečnil podle nějakého takového vzoru. Ve všech případech naopak rozhodovaly spíše politické motivy a zájmy, a to na straně nových i starých členů.

S prvním rozšířením na východ se změní geopolitická i geoeconomická struktura Evropské unie: vznikne celá řada nových konfliktních rovin – od konkurenčního postavení starých a nových periferií, přes přesun toků zboží, financí i migračních proudů až po různé se percepcí ohrožení. S dalšími rozšiřovacími kroky se pak přidávají další komplikace. S integrací Rumunska a Bulharska Evropská unie definitivně překročí náboženské hranice latinské Evropy, na něž vstoupila přijetím Řecka. Navíc se její politickou záležitostí

stane pacifikace prostoru jihovýchodní Evropy od Dunaje až k Egejskému moři. Problém jiného druhu se objeví v Pobaltí. Integrace Estonska, Lotyšska a Litvy předpokládá rozvíjení politiky vůči Rusku, k jejíž věrohodné reprezentaci nemají ani Německo, ani Francie, ani Velká Británie samy dostatečnou kritickou váhu.

Ve světle tohoto scénáře se zvyšuje tenze mezi prohlubováním a rozšiřováním Evropské unie. Na jedné straně je nelze zvládnout pomocí integrační logiky někdejšího jižního rozšiřování. Zdroje potřebné pro strukturálně politické jištění nejsou k dispozici a nebyly by postačující, protože by nemohly nahradit příliš často odkládanou reformu agrární politiky i dalších oblastí plánovaného hospodářství. Politicky bolestivé bude i pochopení skutečnosti, že strukturální podporu mohou trvale dostávat jen ti opravu nejslabší, nemá-li tento systém zajít na frustraci států, které jej financují. Rozhodující je konečně také to, že těsnější integrace devadesátých let jen těžko snáší „free-riding“ („příživování“) jednotlivých členů. Pilíře Maastrichtské smlouvy vyžadují i v samotné mezivládní oblasti vysokou míru soudržnosti.

Na druhé straně nebude na místě posuzovat tuto tenzi mimo komplementaritu hospodářského prospěchu a politické stability. Politická aktivita Evropské unie směrem na východ se nevyčerpává samotným interním zvládnutím důsledků vstupu; nejde jen o samo přijetí a o stabilitu, ale také o bezpečnost. Již první rozšíření na východ staví státy západní Evropy před rozhodnutí o dělitelnosti bezpečnosti. Integrací Skandinávie a středovýchodní Evropy se sama Evropská unie stane jedním ze sousedů Ruska a bude sdílet rizika tohoto postavení spolu s Finskem či s Polskem. Mnohé ve vývoji Běloruska, jakož i Ukrajiny mluví pro opětné sblížení obou států s Ruskem při dobrovolném postoupení části vlastní faktické svrchovanosti. To by mohlo vést ne-li přímo k opětnému sjednocení, tedy alespoň k uplatňování jednotné zahraniční a bezpečnostní politiky pod egidou Ruska. A udržování rovnováhy spojené s tímto ruským potenciálem pak bude spadat do sféry odpovědnosti evropské integrace. Mnohým ze současných členů bude zatěžko přijmout tento nárůst odpovědnosti.

## Zachování ovladatelnosti

Z pohledu sociologie organizace se integrační proces dokázal rychle vyrovnat s dřívějším rozšiřováním navzdory doprovodné pluralizaci. Přitom byl podstatným prvkem převažující základní politický konsenzus mezi členskými státy. I bez formálního zakotvení finality integrace bylo možné – navzdory potížím v mechanismu rozhodování, spojeným s problémy značného rozšíření – na základě tohoto konsenzu krok za krokem prohlubovat Evropské společenství. S touto tendencí postupoval vývoj až k zřetelnějšímu vykrystalizování nadnárodních prvků – k rozšíření oblastí kompetence, k širšímu uplatnění většinového rozhodování, k institucionalizaci oblastí mezivládní kooperace. Pokud lze materiální i politické zájmy členských států z pohledu aktérů hájit lépe v Evropské unii než bez ní, funguje politický systém integrace očividně i při „nadoptimálním rozšíření“.

Obě dosavadní rozšiřovací kola jasně ukázala účinnost i hranice základního konsenzu. Britský, jakož i řecký postoj v klíčových otázkách integračního vývoje je zřetelně mimo konsenz. Budoucí rozšiřování povede s velkou pravděpodobností k další pluralizaci základních postojů k rozvíjení integrace. To bude oslabovat rozhodovací procesy. Slábnoucí efektivita by zase mohla vést k narůstání odstředivých tendencí; petrifikace konfliktních konstelací by nutně napomáhala k vytváření frakcí nebo táborů; nedostatečná řídicí a rozhodovací schopnost institucí by oživila mocenskou konkurenci.<sup>3</sup>

Zachovat rozhodovací schopnost na úrovni dosažené Maastrichtskou smlouvou znamená odklon od podstatných prvků dnes existujících struktur. Rotace podle diplomatické abecedy ve vedení Rady ministrů nebo požadavek jednomyslnosti v mnoha oblastech jsou příkladem postupů, jejichž řídicí efektivnost v Evropské unii s 20 nebo více členy nebude postačující. Možnosti vyostření a zvládnutí takové situace směřují k utužování procedur a k nerovnému zacházení se zúčastněnými aktéry. Bude se zvyšovat význam zohledňová-

ní mocenské váhy, mocenských přesunů a mocenských konstelací. Při rozšiřování většiny rozhodování se pak stane problémem i disproporcionalita ve vážení hlasů, a proto bude muset být nahrazena nějakým systémem, v němž by hájení zájmů menších států nebylo založeno na příkrém znevýhodňování jejich větších sousedů. Integroční požadavky spojené s takovým vyostřením by se mohly pro některé z členských států stát neúnosné. Z okruhu menších států (jako je například Dánsko) by mohlo přijít veto, pokud by v utužování postupů Evropské unie spatřovaly zvyšující se dominanci velkých států. Veto by mohlo přijít i z okruhu států stojících na okraji integračního konsenzu (jako je Velká Británie), pokud by byl integrační tlak pocítován jako příliš silný.

Všechny tři zmíněné scénáře prohlubování tedy obsahují potenciální slabá místa a prvky ohrožení integračního procesu. Tyto konflikty nebude Evropská unie schopna urovnávat doposud praktikovanými způsoby krizového managementu. Časový postup prohlubování koliduje s rýsujiícím-se tempem rozšiřování na východ, které opět vyvolává potřebu prohlubovacích kroků, a to tak, aby byla zachována výkonnost a rozhodovací schopnost Evropské unie. Střetávají se vícekrát již odložené konflikty, týkající se priorit. Vedle Francií prosazovaného prohloubení *před* rozšířením a britské preference rozšiřování *namísto* prohlubování je zde německé pojetí rozšiřování *při* prohlubování. Se zvětšováním Evropské unie se objevuje ještě problém, čemu dát přednost – zda národním zájmům členských států, nebo evropským zájmům reprezentovaným Evropskou unií.

## Diferencovaná integrace

Koncepční problém pro vývoj Evropské unie tkví tedy v úsilí uvést tyto divergentní vývojové směry do souladu. Ve hře je akceschopnost a ovladatelnost Evropské unie. Přitom alternativa upuštění od celoevropské integrace nepřichází vůbec v úvahu, protože vykazání středovýchodní Evropy by zatlačilo tyto státy do nárazníkové zóny mezi EU a SNS s dalekosáhlými důsledky nejen pro tento region, ale i pro západní Evropu. Vzdát se rozšíření by znamenalo obrát zpět v modernizačním procesu, neboť tím by se Evropská unie vyhýbala přízřivobovavacímu tlaku. Soupeření o vedení v Evropě by narůstalo, neboť by chyběly vyrovnávací vlny pokračující integrace, které doposud kompenzovaly nevyváženosti ve vztazích mezi velkými a malými členskými zeměmi, zejména mezi Německem a jeho sousedy. Vzdát se rozšíření by znamenalo i ztrátu charakteru Evropské unie jako hlavního nástroje a konstrukčního vzoru pro propojení evropských demokracií. O budoucnosti integrace tedy rozhodne schopnost spojit napohled nespojitelné a zabudovat do procesu zrodu velké Evropské unie vysokou míru pružnosti. Stávající koncepty budou vyžadovat korekturu ve světle tří nastíněných scénářů.

*Koncept odstupňované integrace*,<sup>4</sup> založený na zkušenostech ze sedmdesátých let, směřoval k umožnění pokroků ve směru větší integrace i tehdy, jestliže část členských států v dané chvíli k tomu nebyla způsobilá. Tento model vycházel explicitně z konsenzu o konkrétních prohlubovacích krocích. Odstupňování integračního procesu znamená, že jednotlivé subjekty postupují rychleji po cestě, po níž se rozhodli jít všichni. Za těchto předpokladů se jeví jako uskutečnitelná diferenciací uvnitř jednotného smluvního rámce, jelikož se na rozhodování o zásadních otázkách nadále podíleli všichni členové a hlasovací právo jim bylo pro tu chvíli odepřeno jen v užších oblastech prohlubovacího kroku.

Při zběžném pohledu se zdánlivě nabízí odstupňování měnové integrace podle tohoto modelu. Smlouva o Evropské unii počítá s příslušným předstihem jednotlivých států při realizaci měnové unie, usnesené všemi. Rozdílné hlasovací oprávnění a odstupňovaná spoluúčast – jak se zdá – by měly přímo ideálně typově odpovídat modelu odstupňované integrace. Skutečná situace se však s tímto modelem rozchází ve dvou bodech: 1) vzhledem k velkým i malým „opting-out“ klauzulím (umožňujícím „držet se mimo“) neexistuje žádný úplný konsenzus o podobě měnové unie; 2) vzhledem k tomu, jak vypadá situace v některých zemích Evropské unie s „měkkou měnou“ i v řadě zemí střední a východní Evropy

ucházejících se o vstup, je nutné vycházet spíše z trvalejšího než z přechodného odstupňování měnové integrace. Diferencování integrace by tedy znamenalo založit měnovou unii s jádrem k tomu způsobilých členských států, pokud k tomu jsou připraveny, cílové datum pro přistoupení dalších států ponechat otevřené a spolupůsobení v rozhodovacím procesu vyhradit členům jádra. Účast ostatních států by se mohla realizovat v rámci nově koncipovaného Evropského měnového systému, na němž by se měnová unie rovněž podílela.

Prvky jádra v nastíněném způsobu měnové integrace představují koncepční základ pro „modely evropského jádra“ nebo také pro představu Evropy „soustředných kruhů“. Často je však *představa evropského jádra*<sup>5</sup> definována nikoli funkčně nebo sektorově, nýbrž je *pojímána v historickopolitických kategoriích*. Základem tohoto přístupu je očekávání, že v užším kruhu existuje nejen vyšší míra konvergence, ale i potřebná vysoká míra politického souladu, pokud jde o cíle integračního procesu. Často se přitom myslí na šest zakládajících členů Montánní unie a EHS, jejichž soulad je opravdu vysoký. V případě pochybností by zvláštní zájem této skupiny na úspěchu integrace a jejich náležitá soudržnost měly stačit k uskutečnění prohlubovacích kroků, k nimž by byli mladší členové sice způsobilí, ale možná ne dost „zralí“.<sup>6</sup> Ačkoli se koncept evropského jádra nikdy nerealizoval, měl jistý vliv. V kritických momentech jednacího i rozhodovacího procesu působila prointegračně shoda v jádru ES a existence možnosti pokročit dále kupředu – naposledy při vládních jednáních o Maastrichtské smlouvě. Na tomto efektu je významnou měrou založena také hybná role německo-francouzského vztahu; váhu německo-francouzských návrhů a iniciativ podtrhuje připravenost Německa i Francie postupovat dál popřípadě samostatně.<sup>7</sup> Historickopolitický model evropského jádra jako koncepční alternativa pro řízení velké Evropské unie přichází asi sotva v úvahu. Její vývojové perspektivy se odchyľují ve dvou bodech od zkušeností starých členů. Na jedné straně úroveň konsenzu v jádru zakladatelských států po pronikavé změně politického systému v Itálii už nepředstavuje jednoznačně platnou veličinu, na druhé straně pak kruh těchto států není optimální strukturou pro realizaci rozličných prohlubovacích projektů vyplývajících z Maastrichtské smlouvy. Jak z oblasti hospodářské unie, tak i z oblasti rozvíjení společné zahraniční a bezpečnostní politiky by byly vyloučeny státy, které by nejen nebyly s to spolupůsobit, ale které k tomu ani neprojevíly svou politickou připravenost. Jistě by bylo snazší dospět v kruhu Francie, Německa a států Beneluxu k nějaké dohodě o utužení rozhodovacího procesu, jenomže problém nevzniká v této rovině, nýbrž v okruhu 26 členských států.

Otázka optimální struktury Evropské unie a rozdílné odpovědi na ni podle toho, zda jde o měnovou politiku a o bezpečnostní politiku nebo o jednotnou měnu, respektive o společnou obranu, objasňuje zároveň hranice *konceptu soustředných kruhů*.<sup>8</sup> Tento model vychází z prostorové diferencovatelnosti integrace, takže kolem vnitřního jádra se mohou vytvářet prstencové kruhy volnější integrace. Přitažlivost této myšlenky spočívá v rychlé realizovatelnosti celoevropského integračního uspořádání. Skutečný vývoj však hodnotu tohoto konceptu zrelativizoval. Vlna vstupů států ESVO totiž vyprázdnila až k bezvýznamnosti Evropský hospodářský prostor, míněný jako vstupní dvůr. Zájmy stability a bezpečnosti dalších kandidátů vstupu nelze přes spoluúčast ve třetím a čtvrtém kruhu zaručit, a proto zůstává členství hlavním přáním středovýchodoevropských států, jako je Polsko a Maďarsko. Vzhledem k dynamickému a téměř živelnému sektorálnímu přibližování k Evropské unii, k Západoevropské unii i k NATO působí představa soustředných kruhů jako držovací strategie.

Alternativou k tomuto modelu vícerychlostní Evropy stěžejní může být nějaká *Evropa vlastí* nebo nějaká *evropská konfederace*, jak se tu a tam ozývá z populistických úst. Obsahově jsou oba pojmy v dnešním významu vlastně kódovými výrazy pro *Evropu à la carte*, v níž by „opting-out“ („držet se stranou“), tak jako „opting-in“ („jít do věci“) mělo být téměř libovolné. Lze se obávat, že by v tomto případě už během krátké doby nebylo možné udržet ani samotný základ Evropské unie – jednotný evropský trh. Alternativa je spíše ve vědomém diferencování integrace, které by mělo vycházet ze stavu dosaženého Maastrichtskou smlouvou. Podobně jako odstupňovaná integrace sleduje i *diferencovaná*

*integrace*<sup>9</sup> jako svůj cíl další rozvoj Evropské unie, avšak s tím rozdílem, že diferencovaná integrace dopředu neurčuje žádný jednotný smluvní rámec a žádnou závaznou časovou osnovu. Podobně jako model sousředných kruhů vychází i diferencovaná integrace ze vzniku jádra, neomezuje se však pouze na jedno jediné jádro, současně prohlubující všechny oblasti integrace, ale připouští existenci více jader s rozdílným členstvím. Vzhledem k pluralizaci zájmových poloh i výkonnostních úrovní v Evropské unii 26 států připouští diferencovaná integrace „opting-in“ s výjimkou klíčových oblastí. Stejně jako koncepty odstupňované integrace, je třeba i základní přístup diferencované integrace pojmát kondicionálně, tj. jako záchrannou operaci pro případ ochrnutí nebo rozložení Evropské unie v důsledku jejího přílišného zvětšení. Nedotknutelným základem fungování diferencované integrace by bylo zachování jednotného evropského trhu a kolem něj vyrostlého právního společenství pod střechem Evropského společenství. Pro tuto oblast by nebyla připuštěna žádná diferenciace – kromě již osvědčené praxe časově omezených výjimečných pravidel pro nově vstupující členy. Realizace prohlubovacích projektů Maastrichtské smlouvy – zejména měnové unie a bezpečnostní, respektive obranné unie – by se na základě zvláštních smluv ujala k tomu připravená část členských států. Její sestava by měla umožňovat rozšiřování podle vymezených pravidel; nepodílející se členské státy by však neměly právo spolurozhodování. Dále by měly být rozvíjeny spíše koordinační a kooperační instituce; Evropský měnový systém, respektive společná zahraniční a bezpečnostní politika by měly být na základě dnes dosaženého stavu dále rozvíjeny a také otevírány pro přednostní členství kandidátů vstupu. Jiné formy mezinárodní spolupráce by mohly být založeny například na modelu Schengenské dohody a po jejich vyzkoušení převedeny do praxe. Tento do značné míry pragmaticky založený model diferencované integrace neřeší problém řízení Evropské unie s 26 členskými státy, nýbrž ji rozděluje do různých oborových oblastí. V praxi by se funkce vedení koncentrovala na ty členské státy, které představují jakousi průřezovou množinu různých jader, tj. které se v plném rozsahu podílejí na všech sférách integrace. Tato skupina států by se mohla postupem doby konsolidovat jako vlastní jádro, neboť logika propojování měnové unie nebo bezpečnostní unie implikuje formování „společenství osudů“. V geografickém centru této průřezové množiny by bylo Německo a Francie, jejichž zájmové propojení vykazuje již dnes rysy „společenství osudů“.

Jádra prohlubovacího procesu by vzhledem k jejich mimosmluvní konstrukci mohla fakticky vzniknout i mimo současnou institucionální strukturu se všemi dopady na přehlednost evropského sjednocovacího procesu. Z tohoto důvodu se nezdá účelné rozšiřování smluvních základů. Nebezpečí by nespočívalo v rozpletení integrační struktury, ale mnohem spíše v dominanci jednotlivých jader. K určitému pospojování rozdílně intenzivních integračních rovin by mohlo vést členství jader jako takových v příslušných mezivládních oblastech. Například členské státy „fúzané“ v bezpečnostní unii by jako celek byly částí společné zahraniční a bezpečnostní politiky a na rozhodování v jejím rámci by působily svou kombinovanou vahou.

## Evropa před rozhodnutím

Takto rozdělená Evropa vyvolá odpor i pochyby, neboť neodpovídá žádnému z běžných modelů evropské integrace.<sup>10</sup> Diferencování integrace podle zde naznačených linií není podporou pro vytvoření evropského spolkového státu, nýbrž vychází z faktické nemožnosti jeho vytvoření od Atlantiku až k Bugu. Diferencování členských států je přitom nevyvazuje ani ze společné politiky, ani z intenzivního evropského propojování, nýbrž otevírá nové tvůrčí prostory. Další rozšiřování může být považováno za záminku pro odklad prohlubování právě tak málo, jako úsilí o prohloubení nemůže bránit přijímání nových členů. Rozvíjení nosného uspořádání pro evropské demokracie vyžaduje do budoucna více, nikoli méně integrace, a to v zájmu hospodářského rozvoje, v zájmu uplat-

nění místa a zájmů Evropy ve složitém světě a v zájmu ochrany vnitřní i vnější bezpečnosti. Tento další růst vyžaduje diferencované struktury, aby Evropané nebyli nuceni volit mezi dvěma pomyslnými alternativami, tj. mezi rozšiřováním a prohlubováním. Pro budoucí členy obsahuje tato perspektiva dvojí ponaučení. Za prvé, musejí se rozloučit s představou nadnárodní nebo mezivládní integrace, která pro mnohé nové členy představuje tak atraktivní formu. Její postupy a statutární přístupy již nelze udržet při počtu 16 nebo 20 členů. Za druhé, i středovýchodoevropské státy mohou počítat s tím, že jako členové budou mít plný podíl na výkonnosti evropského svazku. Takové výkonnosti nelze však dosáhnout při zachování dnešních struktur. Evropa diferencované integrace bude tedy mocensky formovaným svazkem států, proti němuž vidina Evropského hospodářského společenství šesti bude působit jako idylicky zbarvená vzpomínka na mládí. V této Evropě budou mít vedení ti aktéři, kteří jsou připraveni k důslednému propojení svých zdrojů. Nebude to však žádné hegemoniální uspořádání, neboť vlastní jádra integrace získají své postavení a význam až v kontextu politického systému Evropské unie.

*Podzim 1994*

<sup>1</sup> Srov. Weidenfeld, W. (Hrsg.): Maastricht in der Analyse. Gütersloh 1994.

<sup>2</sup> Srov. Deubner, Ch., Kramer, H., Thiel, E.: Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa. SWP-AP 2818, listopad 1993.

<sup>3</sup> Srov. Janning, J.: Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union. Europa-Archiv, 22/1993, s. 645–652.

<sup>4</sup> Srov. Grabitz, E. (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept. Kehl, Straßburg 1984. K modelové diskuzi v podmínkách osmdesátých let viz Forschungsgruppe Europa: Europäische Defizite, europäische Perspektiven – eine Bestandsaufnahme für Morgen. Gütersloh 1988.

<sup>5</sup> Srov. např. de Michelis, G.: Die EG als Gravitationszentrum. Für ein Europa der vier Kreise. Integration, 4/1990, s. 143–149.

<sup>6</sup> Konsenzus zakladatelů je také implicitním předmětem návrhu frakce CDU/CSU v německém Spolkovém sněmu, kontroverzně diskutovaného v Evropské unii. Jeho text, známý jako „Schäuble-Lamers-Papier“, obsahuje pasáž, propagující postup vpřed pěti zakladatelských států bez Itálie, jejíž evropský politický postoj se stal se změnou vlády nejasným.

<sup>7</sup> Srov. např. Schmidt, P.: The Special Franco-German Relationship in the 1990's. Institute for Security Studies, WEU, Chaillot Papers, 8. června 1993.

<sup>8</sup> Srov. Mertes, M., Prill, N.: Der verhängnisvolle Irrtum des Entweder-Oder – eine Vision für Europa. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. 7. 1989.

<sup>9</sup> Zamýšlení nad tímto přístupem jako politickostrategickým konceptem je teprve v začátcích. Viz Weidenfeld, W., Janning, J.: Die Zukunft Europas. Alternativen – Strategie – Optionen. In: International Bertelsmann Forum, die Zukunft Europa. Gütersloh 1992. Viz též Link, W.: Perspektiven der europäischen Integration. In: Kaiser, K., Maull, H. W. (Hrsg.): Die Zukunft der europäischen Integration – Folgerungen für die deutsche Politik. Bonn 1993, s. 7–26, zde s. 18 a násl. Zajímavý britský pohled nabízí stručná esej: Maclay, M.: Multi-Speed Europe? The Community Beyond Maastricht. London (Royal Institute of International Affairs) 1992.

<sup>10</sup> K hledání celoevropských modelů viz Schneider, H.: Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik. In: Kreile, M. (Hrsg.): Die Integration Europas. PVS Sonderheft, 23/1992, s. 3–35.